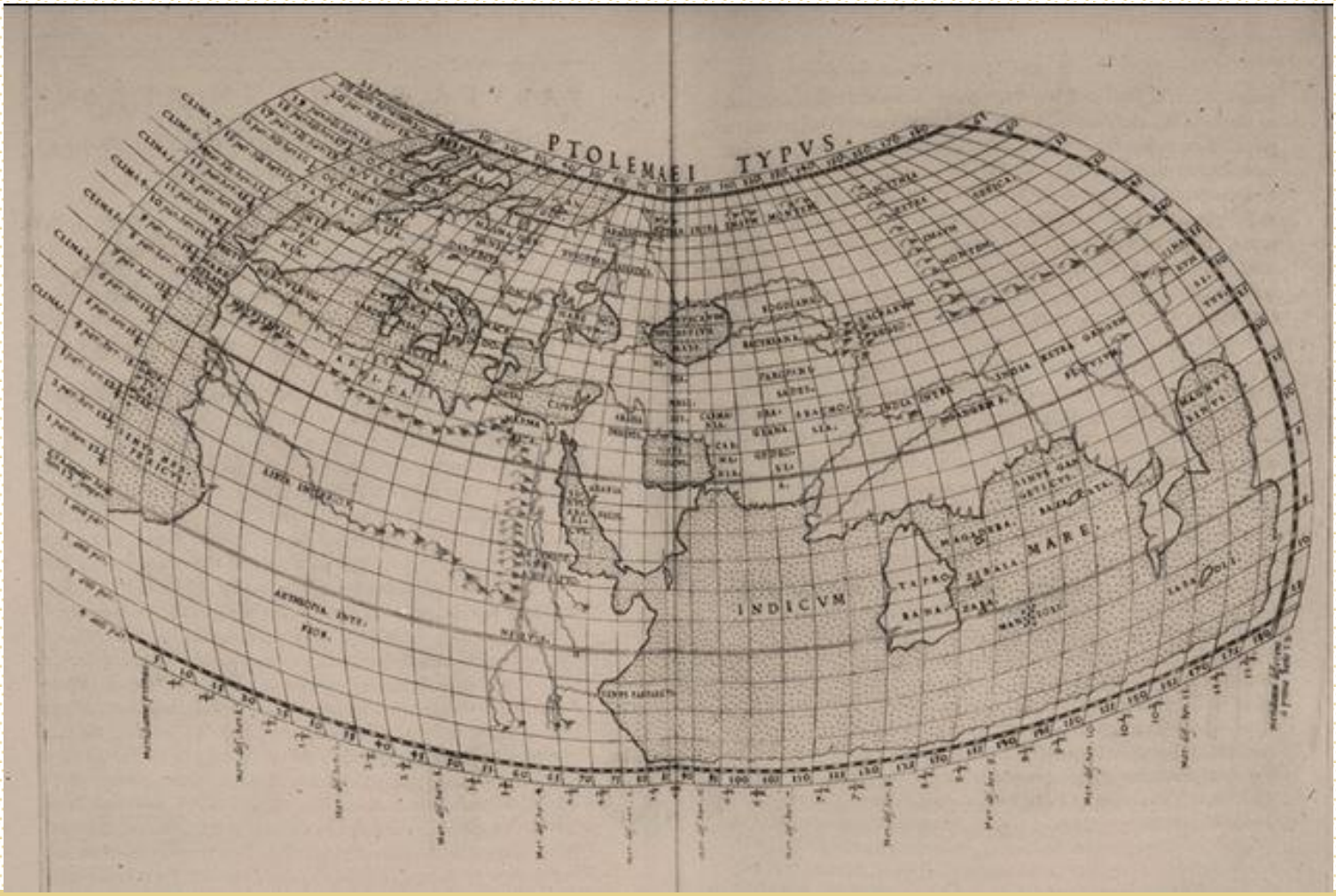


Alain Montalvão Lantoine

O Impacto da Primavera Árabe nas Políticas de Migração e Asilo da União Europeia no Mediterrâneo:

Mare Nostrum?

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais,
na especialidade de Estudos da Paz e da Segurança,
apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Setembro de 2013

· U C ·

Universidade de Coimbra

Alain José Montalvão Horta e Costa Lantoine

O Impacto da Primavera Árabe nas Políticas de Migração e Asilo da União Europeia no Mediterrâneo:

Mare Nostrum ?

Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, na especialidade de Estudos da Paz e da Segurança, apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para a obtenção do grau de Mestre

Orientador: Prof. Doutor André Barrinha

Imagem da capa
(Projeção de Ptolomeu – Cientista Grego cuja obra foi maioritariamente desenvolvida em Alexandria)
disponível em:
http://www.henry-davis.com/MAPS/AncientWebPages/119G.html

Coimbra, 2013

Agradecimentos

Em tempos onde a austeridade, a precariedade e a insegurança ameaçam seriamente o ensino superior e a investigação em Portugal,

O meu sincero agradecimento a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a conclusão do presente trabalho. Um particular agradecimento aos meus pais e aos que, na minha vida pessoal, longe ou perto, me incentivam a ir mais longe.

Um igual agradecimento a todos os Professores que, ao longo do meu trajecto académico até ao momento, me marcaram positivamente de alguma forma, nomeadamente:

Professor André Barrinha; Professora Elsa Lechner; Professor Romero Magalhães; Professor José Manuel Pureza; Professora Sandra Lavenex; Professora Paula Duarte Lopes; Professora Daniela Nascimento; Professora Teresa Cravo; Professora Maria Raquel Freire; Professor Jean Petaux; Professora Vernes; Professor Rogério Leitão; Professor Patrick Zimmerman; Professor Ludovic Renard; Professor Sardin; Professora Polès; Professor José Manuel Mendes; Professor Bernard Plume.

E finalmente, um agradecimento geral à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e ao *Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux* por terem celebrado um acordo de formação integrada que constituiu uma enormíssima mais-valia na minha formação intelectual e humana.

Epígrafe

If it is true that there is nothing so practical as good theory, it is equally true that in the pursuit of good theory there is nothing so constructive as good criticism.

Mark Neufeld

Resumo

O propósito da presente dissertação é o de analisar o impacto da Primavera Árabe nas Políticas de Migração e Asilo da União Europeia (UE) no Mediterrâneo, tendo como principal suporte teórico a noção de "Europa Potência Normativa" de Ian Manners. Ao longo do trabalho, procurar-se-á perceber o porquê da adoção de uma postura normativa da UE no Mediterrâneo, e o porquê de, paradoxalmente, esta ver nas Políticas de migração e asilo um desafio à sua existência. Com este estudo tentaremos responder à seguinte questão: terá a noção de "Europa Potência Normativa" saído enfraquecida com a Primavera Árabe? Para tal, o presente trabalho será estruturado em três capítulos: o primeiro dar-nos-á as bases teóricas que nos permitam acompanhar o tema, guiando-nos para um segundo capítulo onde será feita a exposição e análise da forma como as Políticas de Migração e Asilo da UE foram conduzidas nas suas vertentes bilateral, institucional e Euro-Mediterrânica no pré Primavera Árabe. O terceiro e último capítulo centrar-se-á nas políticas de migração e asilo da União Europeia no Mediterrâneo desde o deflagrar da Primavera Árabe, potencialmente revelando novos desafios e oportunidades para a posição da UE enquanto ator regional e global.

Palavras-chave: Europa Potência Normativa; Euro-Med; Migração; Asilo; Primavera Árabe; Processo de Barcelona, Política Europeia de Vizinhança; Mediterrâneo

Abstract

The purpose of this dissertation is to analyze the impact of the Arab Spring in the field of Migration and Asylum Policies of the European Union (EU) in the Mediterranean, having as main theoretical background the notion of "Normative Power Europe" of Ian Manners. Throughout this study, we shall try to understand the reasons leading the EU to adopt a Normative standing towards the Mediterranean and why, paradoxically, this notion can find its main challenge in the field of migration and asylum policies. This study will try to provide an answer to the following question: was Ian Manner's notion of Normative Power Europe weakened by the Arab Spring? To do so, this dissertation will be structured in three chapters: the first one will provide us with the theoretical background needed to cope with the subject, leading us to a second one where considerations will be made on the way EU's Migration policies were conducted in the bilateral, institutional and Euro-Med framework before the Arab Spring. The third and final chapter will be focused in EU's responses since the break of the Arab Spring, potentially unveiling new challenges and opportunities for EU's position as regional and global actor.

Key-words: Normative Power Europe; Euro-Med; Migration; Asylum; Arab Spring; Barcelona Process; European Neighborhood Policy; Mediterranean

Résumé

Le propos de la présente dissertation est celui d'analyser l'impact du Printemps Arabe sur les politiques de migration et d'asile de l'Union Européenne (UE) dans le contexte méditerranéen, en prenant pour principal support théorique la notion de « Europe Puissance Normative », d'Ian Manners. Tout au long de ce travail nous chercherons à comprendre la pourquoi de l'adoption d'une posture normative de l'UE dans le contexte méditerranéen, tout autant que la raison pour laquelle, paradoxalement, elle voit dans les Politiques de migration et d'asile un défi à sa propre existence. Par cette étude nous tenterons de répondre à la question suivante : la notion de « Europe Puissance Normative » a-t-elle été affaiblie para le Printemps Arabe ? Pour ce faire, nous structurerons le présent travail en trois chapitres : le premier nous apportera les bases théoriques qui nous permettrons de suivre le thème, tout en nous guidant vers un second chapitre où nous exposerons et analyserons la façon dont les Politiques de Migration et d'Asile de l'UE furent menées en matière bilatérale, institutionnelle et Euro-méditerranéenne lors du pré Printemps Arabe. Le troisième et dernier chapitre se penchera sur les politiques de migration et d'asile de l'Union Européenne depuis l'explosion du Printemps Arabe, révélant potentiellement de nouveaux défis mais aussi de nouvelles chances pour la position de l'UE en tant qu'acteur régional et mondial.

Mots-Clés : Europe Puissance Normative ; Euro-Med ; Migration ; Asile ; Printemps Arabe ; Procès de Barcelone ; Politique Européenne de Voisinage ; Méditerranée

Lista de siglas, abreviaturas, símbolos

9/11 – Atentados de 11 de Setembro de 2001

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

AEPD – Autoridade Europeia para a Protecção de Dados

AFSJ – *Area for Freedom, Security and Justice* (Área de Liberdade, Segurança e Justiça)

ASEAN – Association for Southeast Asian Nations (Associação de Nações do Sudoeste Asiático)

AsP – *Arab Spring (*Primavera Árabe)

BRIC(S) – Brasil, Rússia, Índia, China (África do sul / *South Africa*)

C-VIS - *Central Visa Information System* (Sistema Central de Informação de Vistos)

CE – Comunidade Europeia

CeU – *Council of the European Union*

DG-JAI – Direcção-Geral Justiça e Assuntos Internos

DH – Direitos Humanos

EM – Estado Membro

ENPI – *European Neighbourhood Partnership Instrument*

ENP – *European Neighbourhood Policy*

EUA – Estados Unidos da América

JHA - Justice and Home Affairs

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MPC – *Migration Policy Center*

MAM – *Michelle Alliot-Marie*

MPI – *Migration Policy Institute*

MENA – *Middle East and North Africa* (Médio Oriente e Norte de África)

NATO – North Atlantic Treaty Organisation (OTAN)

NPE – *Normative Power Europe* (Europa Potência Normativa)

NTIC – Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação

N-VIS - National Visa Information System

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONG – Organização Não Governamental

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PEV – Política Europeia de Vizinhança

PMA – Políticas de Migração e Asilo

SIS – *Shengen Information System* (Sistema de Informações de Shengen)

UE – União Europeia

UfM – *Union for the Mediterranean* / União para o Mediterrâneo

UNHCR – *United Nations High Committee for Refugees* (ver ACNUR)

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

VIS – *Visa Information System* (Sistema de Informações de Vistos)

ZCL – Zona de Comércio Livre

Lista de Tabelas

Tabela 1 – *Comércio entre a União Europeia e os seus principais parceiros*
(Página 25)

Tabela 2 – *Estado dos Direitos Fundamentais no Magrebe e Mashriq em 1998*
(Página 27)

Tabela 3 – *Parceiros da PEV e a sua relação contratual com a UE em 2005*
(Página 34)

Tabela 4 - *Principais rotas migratórias de África para a Europa antes da Primavera a Árabe*
(Página 56)

Tabela 5 – *Migrantes com origem em Países Árabes por Região de residência - 2011*
(Página 57)

Tabela 6 – *Desemprego na Zona Euro 2000-2013*
(Página 63)

Tabela 7 – *Desafios na Gestão Fronteiriça - Accenture*
(Página 68)

Sumário

Introdução 1
Capítulo I - Normativismo Europeu no Espaço Mediterrânico Não-Comunitário 5
A) A União Europeia enquanto Potência Normativa 5
a.1) A União Europeia: Objeto Político Não Identificado 5
a.2) A UE - De Potência Civil a Potência Normativa 7
B) A Dimensão Normativa das Políticas de Migração e Asilo da UE no Mediterrâneo . 10
b.1) Dinâmicas Geopolíticas no Mediterrâneo: A Relevância da Abordagem Normativa da UE na Região 10
b.2) As Políticas de Migração e Asilo como elemento perturbador do conceito de poder normativo Europeu 13
Capítulo II - A Evolução das Políticas de Migração e Asilo da UE no Pré- Primavera Árabe 21
A) Dimensão Mediterrânica das Políticas de Migração e Asilo da UE 21
a.1- Declaração de Barcelona e Parceria(s) Euro-Mediterrânica(s) 22
a.2) União para o Mediterrâneo – o relançar do Processo de Barcelona 29
a.3) Política Europeia de Vizinhança 32
B) Harmonização do Sistema Europeu Comum de Asilo 37
b.1) Dublin II e Partilha de Responsabilidades 41
b.2) Tratado de Lisboa, Crise Financeira e Programa de Estocolmo 47
b.3) Uma Harmonização que entra em colisão com a noção de Potência Normativa? 48
Capítulo III - O Impacto da Primavera Árabe nas Políticas de Migração e Asilo da União Europeia 51
A) As Respostas da UE à Primavera Árabe 52
a.1) Reacções imediatas entre unilateralismo e falta de coordenação 52
a.2) Dinâmicas Migratórias: Os efeitos da Primavera Árabe nos fluxos migratórios Norte-Sul no Mediterrâneo 56
B) Relações Euro-Mediterrânicas no Pós-Primavera Árabe. Que Futuro para as Políticas de Migração e Asilo a seguir a Copenhaga? 59
b.1) Resposta(s) Preventivas ineficazes 59

b.2) O Elo entre Gestão Fronteiriça e Políticas de Migração e Asilo da UE no Pós Primavera Árabe 65
Conclusão 71
Lista de Referências Bibliográficas 73
Anexo 1 – Principais rotas Petrolíferas (Principais Portos, Refinarias) no Mediterrâneo ... 84

Introdução

> *Porque as perceções sobre a identidade evoluem, as políticas de imigração, fronteiras e asilo, estão também sujeiras a mudanças* […] *estas não devem representar um divórcio para com os princípios que fazem da UE uma área de liberdade, segurança e justiça distintas. Tudo isto apela ao revigoramento de preocupações sérias acerca das liberdades políticas inerentes à tradição democrática que sempre teve como núcleo a emancipação dos indivíduos*[1].
>
> (Balzacq; Carrera, 2005: 62)

As palavras de Thierry Balzacq e Sergio Carrera, escritas em 2005, retratam uma preocupação que recentemente voltou a ser colocada no topo das agendas políticas internacionais. Tal deve-se essencialmente ao tumultuoso processo de harmonização das Políticas de Migração e Asilo (PMA) da UE, mas sobretudo à mais recente metamorfose verificada nos quadros políticos e sociais dos Estados do Mediterrâneo sul e oriental: a denominada Primavera Árabe e suas implicações no panorama político internacional.

O conceito de "Primavera Árabe", atribuído à sequência de acontecimentos verificada nos Estados Árabes da bacia Mediterrânica e posteriormente propagados ao Maxerreque, à Península Arábica e ao Corno de África entre 2010 e 2012, marcou, e continua a marcar com a crise Síria, o mundo político contemporâneo a vários níveis. Tratando-se de um fenómeno singular, *sui generis*, constata-se, porém, que alguns paralelismos podem ser estabelecidos com outros acontecimentos históricos, relevantes para a contextualização do nosso tema. Se o próprio uso da palavra "Primavera" é uma clara alusão à Primavera dos Povos de 1848, o acontecimento que despoleta todo o processo de revolta, ocorre quando o jovem cidadão Mohamed Bouazizi se auto-imola como sinal de revolta contra o regime autoritário de Ben Ali na Tunísia, retomando o método usado por Jan Palach na Checoslováquia em 1967. A grande diferença nas consequências destes dois protestos reside na rapidez de propagação da informação. Enquanto a "martirização" de Jan Pallack teve o seu resultado mais expressivo 20 anos

[1] Tradução livre do autor: Because perceptions of identity and image evolve, policies on immigration, borders and asylum are bound to change […] these policies must not become divorced from principles that make the EU a distinctive area of freedom, security and justice. All this calls for a reinvigoration of serious concerns about liberty within a democratic tradition that has always had at its core the emancipation of individuals.

depois com a Revolução de Veludo, as consequências da morte de Mohamed Bouazizi fizeram-se sentir no espaço de dias, despoletando a queda do regime de Ben Ali meses mais tarde, o renunciar de Mubarak no Egipto e, pese embora com ajuda internacional, a queda do regime de Kadafi na Líbia e o deflagrar de um conflito interno na Síria (bem como revoltas no Kuweit, Bahrein e Argélia, com desfechos diferentes). A Primavera Árabe demonstra, antes de mais, uma profunda mutação no campo da comunicação. A rápida propagação da informação via internet/redes sociais, permitiu uma mobilização eficaz e sem paralelo na história, demonstrando que a influência social e política das Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação (NTIC) teria que ser reconsiderada. As reais consequências deste evento (ou cadeia de eventos) são ainda desconhecidas, pelo que inúmeras questões se encontram ainda sem resposta, nomeadamente no que toca ao seu efeito no seio da União Europeia (UE), ela própria em constantes mutações identitárias na luta contra a crise da dívida soberana de alguns dos seus Estados Membros (EM). O conceito de "Primavera Árabe" não é contudo aceite por todos os autores, visto que pressupõe, precisamente, a existência de um paralelismo com episódios históricos em muito diferentes do que realmente representam as revoluções em análise. De facto, José Manuel Pureza afirma que o termo "Primavera Árabe" remete para acontecimentos como a Revolução de Veludo ou quadros literários como "O Fim da História" de Francis Fukuyama. Analogias que, no seu entender, não devem ser feitas, uma vez que os *"outputs"* das Revoluções Árabes refletem uma escala de transformação limitada, repleta de subjetividade política e dinâmicas de transformação desencontradas (Pureza, 2013). Assim, dir-se-á que é mais rigoroso o uso da expressão "Revoluções Árabes". Expressão que iremos utilizar sem, contudo, abdicar do conceito de "Primavera Árabe", por este nos oferecer uma perceção mais clara da janela temporal da nossa análise.

Historicamente a UE representa um dos atores internacionais mais pró-ativos nas regiões do Magrebe e Maxerreque[2] ou Levante. Este facto dá-se, não só mas sobretudo, graças à importância que o Mediterrâneo assume para a UE em termos securitários e energéticos. A própria geografia Europeia, aliada à densidade populacional registada nas áreas costeiras da UE, demonstra a importância que o *Mare Nostrum* assume a todos os níveis. Analisando o perfil da costa da UE (141,941km), constatamos que vinte e três Estados-Membros têm uma fronteira marítima (já contabilizando a Croácia) e que

[2] Ou *Mashriq*.

aproximadamente 45% da população da UE reside nestas áreas costeiras. Mais significativo será perceber que cerca de 1/4 da fronteira marítima total corresponde à região Mediterrânica, que se estende por 39,944km. A estes dados, acrescenta-se o facto de aproximadamente 30% do tráfego mundial de petróleo passar pela bacia do Mediterrâneo[3], o que por si só bastaria para justificar as preocupações securitárias e energéticas da UE na região. Contudo, o *focus* do nosso estudo não se centra (diretamente) na dependência energética da UE, nem nas implicações da Primavera Árabe na área da energia, mas sim na relação entre o aprofundamento identitário da UE e o intrínseco desenvolvimento das políticas de migração e asilo em duas vertentes: nas implicações verificadas com os avanços e recuos institucionais das políticas de migração e asilo da UE (PMA), e no seu comportamento perante o fenómeno da Primavera Árabe e subsequente alteração da perceção externa da UE.

No presente estudo, procuraremos essencialmente perceber quais as consequências da Primavera Árabe nas Políticas de Migração e Asilo da UE para o Mediterrâneo. Usaremos como quadro teórico o conceito de Europa enquanto Potência Normativa (*Normative Power Europe* – NPE) de Ian Manners e tentaremos perceber até que ponto este conceito saiu reforçado ou fragilizado com os mais recentes desenvolvimentos das Políticas de Migração e Asilo da UE na sequência da Primavera Árabe. Isto é, como referem Balzacq e Carrera, o desenvolvimento das PMA é um objetivo prioritário uma vez que estas "são a fonte e a expressão do tipo de identidade e imagem que a UE procura promover de si mesma" (Balzacq, Carrera, 2005: 62). Deste modo, procuraremos entender a forma como o conceito de NPE se alimenta ou se distancia das características inerentes ao próprio *acquis communautaire* da UE. Para tal tentaremos perceber que esforços foram feitos para inserir as PMA (plenamente) no domínio de decisão comunitário, enquadrado nos valores base da UE e por conseguinte capaz de contribuir para a externalização positiva da sua imagem.

Num primeiro capítulo, procuraremos expor as bases teóricas que irão orientar a presente dissertação, começando por sublinhar as particularidades do sistema político da União Europeia e apresentado o contexto conceptual no qual surge a noção de NPE, bem como fazer a interpretação da postura normativa da UE no Mediterrâneo tentando perceber o porquê desta postura ser importante e o porquê de as PMA poderem constituir um

[3] Ver Anexo 1.

elemento perturbador da noção de Europa enquanto potência normativa. Para tal ser-nos-á necessário fazer uma breve conceptualização da UE enquanto ator regional, de forma a percebermos o modo como se produz a interação da Europa de *de Gasperi*[4] com os seus Estados parceiros. Este elemento encaminhar-nos-á para um segundo capítulo onde será feita a análise da evolução das PMA tanto no quadro das relações Euro-Mediterrânicas, como a nível das evoluções institucionais no seio da UE no período que antecedeu a Primavera Árabe, procurando destacar os acontecimentos históricos e as evoluções institucionais de maior relevo para o nosso trabalho.

Já no terceiro e derradeiro capítulo iremos centrar a nossa análise nos reais efeitos das revoluções árabes/Primavera Árabe a vários níveis. Procuraremos dar destaque às alterações verificadas nos fluxos migratórios no Mediterrâneo e à(s) respetiva(s) resposta(s) da UE a nível das políticas bilaterais empreendidas pelos seus Estados-membros, bem como ao nível das alterações registadas no âmbito dos seus mecanismos intergovernamentais e supranacionais. Em seguida centrarmos a nossa análise no campo da gestão fronteiriça da UE à luz do conceito de NPE de Ian Manners. Neste último segmento daremos destaque à evolução do quadro legal das políticas de migração e asilo da UE no seu relacionamento com a gestão de fronteiras no espaço Mediterrânico pós Primavera Árabe.

Duas perguntas orientar-nos-ão na busca de resposta para a nossa problemática: a Europeização das Políticas de Migração e Asilo da União Europeia constituirá, *de per se*, um processo de "tecnocratização" passível de proteger as mesmas dos sufrágios dos parlamentos nacionais, permitindo a adoção de políticas contrárias ao próprio *acquis communautaire*, tornando obsoleta a noção de NPE de Manners*?* Terá a Primavera Árabe intensificado este processo? Por outras palavras, tentaremos perceber se a noção de Europa enquanto Potência Normativa saiu reforçada ou prejudicada pelas respostas da UE à Primavera Árabe no campo das PMA, ou se, por outro lado, mantiveram o seu curso pré-Primavera Árabe.

Mare Nostrum?
Quo Vadis UE*?*

–

[4] Alcide de Gasperi, célebre político italiano, considerado como um dos pais da Europa.

Capítulo I - Normativismo Europeu no Espaço Mediterrânico Não-Comunitário[5]

Normas ou Nostrum?

No presente capítulo procuraremos demonstrar de que modo as Políticas de Migração e Asilo da UE se relacionam com o conceito da Europa enquanto potência Normativa, desenvolvido por Ian Manners em 2002. Inicialmente faremos uma breve teorização da União Europeia enquanto simultânea e/ou alternadamente sistema político e organização internacional, para em seguida definirmos o quadro teórico que irá guiar a nossa análise. É essencial percebermos a genética da União Europeia de forma a compreendermos o porquê de as decisões tomadas nem sempre se apresentarem como o seguimento mais previsível no sistema internacional. Por outro lado, o conceito de Manners merece a nossa especial atenção na medida em que nos oferece um quadro teórico que nos permitirá melhor entender a área do nosso maior interesse: As Políticas de Migração e Asilo da UE para o Mediterrâneo.

A) A União Europeia enquanto Potência Normativa

a.1) A União Europeia: Objeto Político Não Identificado

O que é verdadeiramente a União Europeia? Esta é a primeira pergunta à qual todos os trabalhos, direta ou indiretamente relacionados com o projeto europeu terão que responder. Sendo esta uma dissertação inserida no âmbito dos Estudos da Paz e da Segurança, não nos alongaremos sobre a questão, à qual deve, contudo, ser dada uma resposta. Sendo que a natureza da UE é, *de per se*, o principal determinante do seu comportamento, e estando uma importante parte do nosso trabalho ligada aos procedimentos decisórios em matéria de migração e asilo, a tal esclarecimento não nos é possível fugir.

[5] Utilizamos o termo "Comunitário" por contraste ao termo "Europeu" de modo a diferenciar a Europa Mediterrânica que não integra a UE dos países do Mediterrâneo Sul e Oriental situados no Continente Africano e Asiático, respetivamente.

Será a União Europeia uma Organização Internacional fundada em moldes tradicionais? Um Sistema Político? Ou um misto dos dois? Na verdade as opiniões não são totalmente consensuais quando de uma resposta aprofundada se trata. No presente trabalho, partimos da ideia, que partilhamos, de que a União Europeia se desenvolve com o fito de se tornar num verdadeiro sistema político, não obstante as limitações a que o processo de construção europeu tem vindo a estar sujeito[6]. Afirmamos, assim, que a União Europeia, quanto mais não seja no seu processo de construção, é, efetivamente, um Sistema Político com especificidades próprias. Especificidades estas que remetem este segmento introdutório para uma breve conceptualização das noções de sistema político e de organização internacional. Para definir sistema político optámos pelo trabalho de Simon Hix. Para este autor, um sistema político, para o ser, deve ser fundado em quatro características: deve dispor de um "quadro institucional claramente definido que permita uma tomada de decisões coletiva, e um quadro de regras que determine as relações entre as instituições" (Hix, 2007: 580), deve permitir aos seus "cidadãos que procurem alcançar os seus desejos políticos através do sistema político, diretamente ou através de organizações intermediárias como grupos de interesse e partidos políticos" (Hix, 2007: 580), deve possibilitar que as "decisões coletivas no sistema político tenham um profundo impacto na distribuição de recursos económicos, assim como na alocação de valores em todo o sistema" (Hix, 2007: 580) e finalmente garantir a "existência de uma interação contínua entre os *outputs* políticos, novas exigências no sistema (…) e novas decisões" (Hix, 2007: 580). No que a uma Organização Internacional diz respeito, usaremos a definição de John McCormick, quando diz que "uma Organização Internacional é um corpo que promove cooperação voluntária e coordenação entre ou por entre os seus membros (…) que não transferem nenhum dos seus poderes ou soberania à Organização"(McCormik, 1999: 10). A junção destas duas definições serve essencialmente para constatarmos que a UE não pode ser apelidada de Organização Internacional ou de Sistema Político de outra forma que não acrescentando a expressão *"sui generis"*. Deste modo, todo e qualquer considerando que se teça em relação às evoluções políticas, estratégicas e normativas da UE, tem que ter em conta estas particularidades, nomeadamente no que toca à sua ação externa ou, mais particularmente, às suas políticas de migração e asilo.

[6] Como por exemplo, a rejeição, após sufrágio, do Tratado Constitucional em 2004

Jacques Delors apelidou a UE de OPNI (Objeto Político Não Identificado), uma noção que parece ser central a todas as conceptualizações teóricas do comportamento externo da UE, como refere James Rogers. Smith (*Apud* Rogers, 2009) destaca quatro principais formas pelas quais a UE tem vindo a ser caracterizada: Potência Gentil; Potência Normativa; Potência Pós-Moderna e Potência Civil (Smith, 2003 *apud* Rogers, 2009), acrescentando-se a estas 4 noções a de "Europa enquanto Império" de Jan Zielonka (Zielonka, 2006 *apud* Rogers, 2009). No entanto, para Rogers, dois conceitos ganharam especial importância nas mais recentes análises do comportamento externo da UE: "Potência Normativa" e "Potência Civil", conceitos que aprofundaremos em seguida e que nos conduzirão para a análise do conflito entre os aspetos intergovernamental e supranacional da UE, particularmente visíveis no campo das Políticas de Migração e Asilo.

a.2) A UE - De Potência Civil a Potência Normativa

No início dos anos setenta, e em plena guerra fria, François Duchêne criou e desenvolveu o conceito do Poder Civil Europeu, no qual destacava o facto de a particularidade da Comunidade Europeia (CE) residir no seu empenho em favorecer o uso de meios económicos e políticos em detrimento de ações militares. Duchêne, inspirado nas palavras de Carr, que já havia feito a distinção entre poder económico, poder militar e poder sobre a opinião (Carr, 1962 *apud* Bouris, 2011) defendia que a CE, ao invés de se tornar numa vítima de "colonização" da guerra fria, poderia tornar-se numa forma exemplar de organização política, na qual a sua influência seria exercida por uma forma de cooperação política alargada, passível de permitir o exercício de formas de poder essencialmente civis (Duchêne, 1973). Para Duchêne, este poder civil baseava-se essencialmente em três características principais: na ênfase dada ao papel das instituições supranacionais; na defesa de que na cooperação diplomática reside a solução para regular conflitos internacionais; e por fim, na importância da cooperação e do poder económico para atingir objetivos nacionais (Duchêne, 1973). Outros autores de relevo, como Kenneth Twitchett e Hans Maull, desenvolvem esta ideia defendendo que a influência Europeia no Sistema Internacional só poderia ser amplificada através do recurso a uma estratégia diplomática e comercial firme e coerente, desvalorizando assim a abordagem militar. Refira-se contudo, que dificilmente se pode falar de ação militar Europeia a uma só voz,

visto que todos os projetos que visaram uma emancipação Europeia a este nível fracassaram em virtude da ligação do continente à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Para Maull, o conceito de Poder Civil consistia na "aceitação da necessidade de cooperação com outros (atores) para atingir objetivos internacionais; no foco em meios não militares, primordialmente económicos, para atingir objetivos nacionais, com o poder militar relegado para uma posição residual onde serviria unicamente como garante noutros meios de interação internacional; e na vontade de desenvolver estruturas supranacionais para abordar assuntos críticos na gestão internacional"[7] (Maull, 1990: 92-3). No entanto, alguns autores criticaram o conceito de Duchêne, colocando a ênfase no conceito de Poder Militar Europeu. Bull defendia a necessidade de desenvolvimento do poderio militar Europeu, uma vez que, no seu entender, a noção de poder civil se revelava ineficaz e obsoleta no campo das relações internacionais. Bull sublinha inclusive que "o poder de influência exercido pela Comissão Europeia e outros atores civis semelhantes está condicionado pelo ambiente estratégico inerente ao poder militar dos Estados" (Bull, 1982: 151) que não é controlado por nenhuma instância "civil" (Bull, 1982). Em suma, Bull, defende que sem o desenvolvimento da capacidade de defesa da Comunidade Europeia, torna-se impossível aumentar a sua influência no Sistema Internacional a outros níveis.

O conceito de Duchêne viria a ser desenvolvido e parcialmente corrigido por Ian Manners. Para Manners, o conceito de Poder Civil apresentava uma série de limitações e precisava de ser reformulado. Manners defendia que a noção de poder civil de Duchêne reduzia o papel da CE a uma visão demasiadamente baseada no conceito Vestefaliano de Estado-Nação. Assim, Manners desenvolve o seu próprio conceito, igualmente baseado nas preferências da UE pela solidariedade económica e social e paz durável, apelidando-o de "*Normative Power Europe"* (*NPE* - Poder Normativo Europeu), a base teórica da nossa dissertação. Antes de avançarmos para as bases da NPE, façamos a conceptualização dos termos usados no conceito de Manners: normas e poder. Para Zaki Laïdi, "normas", são "standards cujo objetivo é o de codificar o comportamento de atores que partilham

[7] Tradução livre do autor: "the acceptance of the necessity of cooperation with others in the pursuit of internationalobjectives; the concentration on non-military, primarily economic, means to secure national goals, with military power left as a residual instrument serving essentially to safeguard other means of international interaction; and a willingness to develop supranational structures to address critical issues of international management"

princípios comuns, com o fito de gerar uma disciplina coletiva e de proibir determinadas condutas nos diferentes campos de política pública" (Laïdi, 2008:4). No que toca ao conceito de "poder", utilizamos o conceito de Joseph Nye, no qual o autor define a noção como "a capacidade de influenciar o comportamento dos outros de forma a obter o resultado pretendido" (Nye, 2004: 2). Dois conceitos que se complementam na teoria de NPE formulada por Ian Manners.

Manners defende a ideia de que a UE criou um contexto particular em que o nacionalismo é visto como um falhanço e no qual a União Europeia se ergueu como uma organização única, repleta de potenciais novas formas de governação e em que "as diferenças normativas da UE provêm do seu contexto histórico, política híbrida e constituição político legal" (Manners, 2002: 240). A teoria defende que a UE se baseia em nove princípios normativos promovidos na política mundial através de estratégias de persuasão e atração sem que o uso de meios militares e coercivos seja necessário: Paz Durável, Estado de Direito, Liberdade, Democracia, Direitos do Homem, Igualdade, Solidariedade Social, Desenvolvimento Sustentável, Boa Governação (Manners, 2008). Estas normas são promovidas de seis maneiras diferentes: contágio; difusão informativa; difusão procedimental; transferência; filtragem cultural e difusão explícita. De entre estas estratégias, duas destacam-se: contágio e transferência. Vejamos de que modo estas duas estratégias são desenhadas (Manners, 2008).

Por contágio normativo entende-se o processo pelo qual a "difusão de normas resulta da transposição involuntária de ideias pela UE para outros atores políticos (Manners, 2002: 240). Isto é, veja-se o nascimento e subsequente comportamento político de organizações como a Associação de Nações do Sudoeste Asiático (*Association of Southeast Asian Nations – ASEAN)* ou o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Estas organizações são um exemplo claro da transposição por contágio das características normativas da UE, na medida em que a sua evolução visa um equilíbrio entre elementos supranacionais e transnacionais à semelhança do processo de construção europeu. Já no que diz respeito à transferência, trata-se de um processo intencional, onde a UE difunde os seus valores através da produção de assistência técnica ou troca de bens com terceiros (Manners, 2002). Esta estratégia pode facilmente ser ligada à noção de *Soft Power* de Joseph Nye, na qual a capacidade de obter o que se quer reside na atratividade cultural e política de um país ao invés da coerção ou pagamento (Nye, 2004).

Mas o que é efetivamente a capacidade normativa da União Europeia? De que modo esta se faz sentir nas relações com terceiros e até que ponto reflete verdadeiramente o acervo comunitário ou *acquis communautaire*[8] Europeu? Manners defende que a oposição à difusão de valores normativos Europeus, por parte de países como os EUA (Estados Unidos da América), China, Irão, Iraque e Arábia Saudita, é por si só uma prova de que a noção de NPE (ou Potência Civil) não é uma "contradição de termos" (Manners, 2002) e que as normas não são usadas como um mero disfarce, como a crítica de Hedley Bull apontava (Bull, 1982: 151 *Apud* Hyde-Price, 2006: 218).

B) A Dimensão Normativa das Políticas de Migração e Asilo da UE no Mediterrâneo

A relação da UE com os países terceiros da bacia do Mar Mediterrânico é um dos mais importantes elementos da política externa dos Estados-Membros, quer agindo em concertação no quadro de uma abordagem externa comum, quer através do estabelecimento de acordos bilaterais de índole unilateral (estabelecidos fora de uma dimensão estratégica comunitária). A abordagem normativa da UE enquanto ator regional prevalece hoje no discurso comunitário, na procura de um equilíbrio entre os interesses Europeus e os de outras potências mundiais na região. A importância dos interesses da UE no Mediterrâneo é inegável, não só em termos securitários como também comerciais.

b.1) Dinâmicas Geopolíticas no Mediterrâneo: A Relevância da Abordagem Normativa da UE na Região

No sentido de percebermos a importância da atuação normativa da UE no Mediterrâneo, começaremos por nos centrar sobre a importância do Mediterrâneo para a Europa no "jogo" geopolítico e geoestratégico com outras potências. Começaremos para já por perceber o porquê de uma abordagem normativa no Mediterrâneo se revelar uma

[8] A expressão é frequentemente usada em Francês.

necessidade tendo em conta o *acquis communautaire* que define a Europa de Schumann[9]. Para tal, procuraremos expor as bases da UE enquanto ator regional de importante relevo no Mediterrâneo e sublinhar os pontos que tornam as Políticas de Migração e Asilo como potencialmente contrárias à própria noção de NPE. Isto é, de que modo as Políticas de Migração e Asilo da UE são, por si só, um "terreno" onde o cariz normativo da UE é passível de interpretações contrárias, começando, desde logo, pela sua razão de existir.

A região do Mediterrâneo é normalmente dividida entre Mediterrâneo norte e Mediterrâneo sul e leste (ou oriental). As relações entre o espaço correspondente à atual União Europeia e o Mediterrâneo sul e oriental são efetivamente milenares, datando das relações no Império Romano e constituindo, hoje em dia, um importante elemento na estratégia da UE, sobretudo devido ao indispensável fluxo comercial/energético delas dependente. Os países do Mediterrâneo têm sido importantes fornecedores de recursos naturais a nível mundial, particularmente energéticos, como gás natural e petróleo. Assim, naturalmente que as dinâmicas geopolíticas em torno deste espaço, só poderiam estar envoltas numa competição feroz entre os mais importantes atores políticos mundiais. O passado colonial determina muitas das relações entre a UE e o Mediterrâneo de sul e leste, tanto numa lógica favorável à UE, como num contencioso constante onde o olvidar das relações opressor/oprimido se torna prioridade número um para os parceiros da UE. Geopoliticamente falando, podemos identificar inúmeros fatores que determinam a importância da região para o futuro da UE, começando desde logo pelo fator do fornecimento de combustíveis fósseis e – no cerne da nossa análise- pela necessidade de contenção dos fluxos migratórios Sul-Norte. Se historicamente as contendas entre potências externas na região se fizeram sentir através da competitividade entre atores Europeus (não desvalorizando Impérios não Europeus que ocuparam partes significativas do Mediterrâneo), hoje a questão é mais complexa. Para compreender a complexidade da questão no seu todo, teríamos que remontar a períodos históricos como a Grécia antiga, ou o Império Egípcio. Contudo, não nos sendo possível, restar-nos-á fazer a seguinte constatação: em todos estes períodos históricos o Mar Mediterrâneo constitui uma zona de intensa mobilidade humana, de trânsito de migrantes entre o norte e o sul, sul e o norte, oriente e ocidente e ocidente e oriente. Trata-se de uma região em constante mutação precisamente graças a um intercâmbio cultural e humano extremamente rico e denso que

[9] Schumann, considerado um dos pais fundadores da atual União Europeia, marcou a história com o seu discurso de 9 de Maio de 1949.

contribuiu de sobremaneira para o estabelecimento de uma sociedade a que hoje apelidamos de ocidental e cujas normas constituem a base do quadro institucional da União Europeia. Em todos os períodos verificaram-se confrontos civilizacionais e coabitação de valores e o desenho político da região nunca viria a permanecer igual por muito tempo. Nos dias de hoje, a assunção de que é possível estabilizar o Mediterrâneo sul e oriental a partir de moldes ocidentais é uma consideração perigosa e uma jogada de elevado risco no quadro das dinâmicas geopolíticas e geoestratégicas na região. O quadro institucional que hoje procura regular as relações Euro-Mediterrânicas em muito depende da intervenção ou demonstração de interesse da parte de outros atores na região, sendo os EUA a Rússia e a China alguns dos mais pró-ativos. No entanto, se remontarmos às origens do conceito de Europa como Potência Normativa de Ian Manners, chegamos à conclusão que a grande fonte inspiradora para este conceito reside precisamente na noção de Poder Civil, de François Dûchenne, que é precisamente desenvolvido em plena guerra-fria. A Rússia desde sempre assumiu um interesse particular em ganhar acesso terrestre ao Mar Mediterrâneo. Se já no período que antecedeu a I Guerra Mundial, as relações com o então denominado "homem doente", o Império Otomano, eram o espelhar do desejo da Rússia em conquistar um acesso ao *Mare Nostrum*, o período que sucedeu a II Guerra Mundial intensificou este desejo da então URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas). Para nós é importante fazer estas pequenas ressalvas históricas por forma a compreender as dinâmicas geopolíticas que dominam o Mediterrâneo e que por sua vez determinam a postura da UE face à região. Como veremos no capítulo seguinte em maior detalhe, a União Europeia empreendeu em 1995 uma nova fase nas relações Euro-Mediterrânicas com a Declaração de Barcelona. Contudo, esta não seria a primeira tentativa de aproximação das margens norte e sul do Mediterrâneo, tendo outras tentativas fracassado anteriormente no período da Guerra-fria. O diálogo Euro-Árabe de 1973, ou a Política Renovada para o Mediterrâneo de 1990 são dois dos mais importantes avanços da UE na região do Magrebe e *Mashriq*[10] (Bouris, 2011) no Pré Declaração de Barcelona.

Hoje, em pleno século XXI, a multiplicidade de atores alterou completamente as dinâmicas a nível de política externa na região. Atores como Brasil, Rússia, India, China

[10] Os acordos mais importantes entre a UE e o *Mashriq* são a «Parceria Euro-Mediterrânica » de 27 de Novembro de 1995 o acordo entre a União Europeia e o Conselho de Cooperação do Golfo de 15 de Junho de 1988 . Dois acordos que podem ser considerados como a base das relações comerciais entre a UE e o Machrek.

ou África do Sul, constituem o denominado grupo dos BRICS (que inclui ainda a África do Sul), que representa as economias emergentes a nível mundial. Hoje, 2013, o olhar para as políticas migratórias da UE na região e para o teor normativo em torno das mesmas, só pode ser feito tendo em conta toda a complexidade geopolítica que gira em torno da região do sul e oriente mediterrânico. Este é um dos pontos que procuramos sublinhar na nossa dissertação: a abordagem normativa da UE no Mediterrâneo procura o equilíbrio entre as condicionantes internas (sufrágios nacionais em domínios não transferidos para competência comunitária) e os imperativos estratégicos ao nível internacional. No entanto, a abordagem normativa da UE à região continua a revelar fragilidades. Um dos principais elementos da dimensão normativa da UE no Mediterrâneo é a democratização. Um conceito que, de acordo com a própria UE se pode traduzir pelo apoio à boa governação; respeito pelos direitos humanos e democracia (Bouris, 2011 *apud* Relações Externas da Comissão Europeia, 2010). No entanto, a aplicação do conceito de democratização esconde ambiguidades profundas no seio da UE. Se por um lado o apoio a regimes autoritários pôde coabitar com as normas Europeia, por si só o maior contrassenso, episódios como o retirar do apoio financeiro ao legítimo vencedor das eleições na Palestina em 2006[11], demonstra o quão frágil é esta noção de Europa como Potência Normativa (Bouris, 2011).

A interconexão entre a política interna da UE, dos seus Estados Membros, e das preocupações securitárias e comerciais/energéticas tanto aos níveis comunitário como nacional, moldam a postura da UE na região Mediterrânica, nomeadamente ao nível das Políticas de Migração e Asilo, que, como veremos no subcapítulo que se segue, são por si só passíveis de representar um importante elemento perturbador do conceito de Europa como Potência Normativa de Ian Manners.

b.2) As Políticas de Migração e Asilo como elemento perturbador do conceito de poder normativo Europeu

A relação entre o Poder Normativo Europeu de Ian Manners e as Políticas de Migração e Asilo da UE constitui um campo de difícil análise sobre o qual toda e qualquer

[11] O Partido Político *Hamas* venceu as eleições na Palestina em 2006. A UE felicitou o povo Palestiniano pelo bom desenrolar das eleições. Contudo, 3 meses depois, a UE decidiu cortar o apoio financeiro à Autoridade Palestiniana, em virtude de o *Hamas* integrar, desde 2003, a lista da UE de Organizações Terroristas (Bouris, 2011).

crítica deverá ser bastante ponderada. Ao fazer incidir a análise sobre a equação entre valores promovidos e medidas praticadas por Bruxelas em matéria de migrações e asilo, deveremos ter em conta duas constatações de fácil elaboração: as políticas migratórias, ou, *grosso modo*, o controlo das migrações tem que existir. Para que tal perdesse a sua "*raison d'être*[12]", ter-se-ia que eliminar todo e qualquer tipo de desigualdades que potenciam o desejo/necessidade de os indivíduos abandonarem os seus países/regiões. A nossa análise, pese embora absolutamente sustentadora da necessidade de uma (muito) mais equitativa partilha de recursos a nível global, não poderá, contudo, retirar o seu *focus* das Políticas de Migração e Asilo da UE. Se quisermos, a própria existência de políticas de migração e asilo é tão contraditória como a introdução legitimada de seringas nas prisões. Ambas pressupõem problemas sociais mais profundos mas requerem uma resposta no curto prazo o mais adaptada e o menos injusta possível. Se preferirmos, a legitimação da existência das PMA é feita numa lógica negativa, onde a sua existência é ultrajante, mas, na impossibilidade de anulação abrupta das disparidades a nível mundial, se torna necessária. Além do mais, o desenvolvimento das PMA permite uma maior monitorização dos fluxos migratórios, contribuindo, de algum modo, para garantir a segurança de migrantes que arriscam a vida em prol de uma vida melhor. Contudo, a complexidade das PMA começa desde logo com as definições de requerente de asilo ou refugiado e de migrante económico.

O número de imigrantes que perdem a vida na sua tentativa de alcançar refúgio económico e/ou político na Europa é um dos grandes problemas com que a UE se depara, sobretudo quando exposta ao escrutínio de ONG's (Organizações Não Governamentais) que denunciam o frequente desrespeito pelos Direitos do Homem (DH) nas operações de controlo fronteiriço a nível das instâncias de fiscalização nacionais, no quadro da agência de controlo das fronteiras da UE - Frontex, na Comissão Europeia e, finalmente, na cooperação entre as ditas. A própria distinção entre "migrante económico" e "legítimo requerente de asilo", constitui, por si só, uma forma de contornar os DH, reduzindo liminarmente o número de migrantes aceites no território da UE. Esta distinção apresenta dois grandes problemas: por um lado, como já referido, permite que os agentes responsáveis pelo controlo fronteiriço façam um juízo muitas vezes sumário da categoria a que pertence o migrante. Por outro lado, a noção de "migrante económico" encontra-se

[12] Expressão Francesa comummente usada em outras línguas que significa "Razão de Ser".

parcamente definida. A Organização Internacional para as Migrações (OIM - *International Organisation for* Migration) define "migrante económico" como "uma pessoa que abandona o seu local de residência habitual para se estabelecer fora do seu país de origem de modo a melhorar a sua qualidade de vida[13]" (International Organization for Migration, 2011). A definição da OIM acrescenta ainda que o termo é também usado para fazer a distinção para com requerentes de asilo sem uma causa plausível, algo que merece o nosso reparo (International Organization for Migration, 2011).

Não sendo o objeto do nosso estudo contestar este conceito, podemos no entanto sugerir que tal motivação económica, no contexto da Primavera Árabe, ocorre devido a contextos políticos, onde, na maioria dos casos, os Estados ignoram a noção de Justiça Social Redistributiva, monopolizando os recursos económicos e colocando a população numa situação de profunda desigualdade a todos os níveis, atingido e ultrapassando, não raras vezes, o limiar da pobreza, traduzindo a expressão "busca de melhores condições de vida" em mera sobrevivência. É necessário fazer a distinção entre um requerente de asilo e um migrante económico, sem dúvida. Contudo, o contexto no qual a Comissão Europeia recomendou que se colocasse um filtro nos diversos fluxos migratórios de exceção provenientes do Mediterrâneo sul e oriental é um exemplo de interpretação redundante dos *push factors*[14] que os originaram. De facto, a promoção dos 9 valores na lógica de poder normativo da UE de Manners, poderá encontrar um obstáculo desde logo na conduta de Bruxelas entre abordagens institucionais e a sua agenda para a região. Se atentarmos no facto de que regimes autoritários no Mediterrâneo oriental e sul (vigentes até à Primavera Árabe) foram fortemente legitimados (e apoiados financeiramente) pela UE, constataremos que se tratou de uma ação que permitiu, de facto, um total ignorar do respeito pelos DH da parte dos referidos regimes. O apoio dado a regimes autoritários serviu primordialmente para a promoção de estabilidade na Europa de Schumann, contudo, esta mesma estratégia foi um dos elementos que permitiu a manutenção, ou mesmo aumento, das desigualdades socioeconómicas no Magrebe e Levante. A atuação da UE na região, no pré Primavera Árabe, gladiava-se essencialmente entre duas abordagens: o real aplicar de uma lógica normativa através da qual se viriam a criar as bases para melhores condições de vida das

[13] Tradução livre do autor : *A person leaving his or her habitual place of residence to settle outside his or her country of origin in order to improve his or her quality of life.*
[14] Por *Push Factors* entende-se, por contraposição a *Pull Factors*, os factores/motivos que motivam um indivíduo a emigrar.

populações do Magrebe e Levante, o que resultaria na redução dos *push-factors* migratórios, ou, o alimentar de regimes autoritários, que, através da sua ação musculada serviriam de base para a contenção da imigração ilegal proveniente quer dos seus países, quer das regiões subsaarianas e centro Asiáticas, servindo assim de "Estados tampão" face a movimentos migratórios "indesejados" (Sapp, 2005). Este é só um pequeno exemplo de orientações comunitárias contrárias aos valores estipulados através do longo processo que originou o chamado acervo comunitário. Como teremos oportunidade de verificar ao longo de todo o nosso trabalho, as PMA constituem um campo onde o consenso ao nível institucional da UE é de difícil obtenção, não só pelas dinâmicas institucionais mas também pela frequente falta de interconexão entre os diversos Estados membros, aqui se destacando, por exemplo, a política de amnistia espanhola, empreendida em 2005, que expomos de seguida.

Em Fevereiro de 2005, o Primeiro-Ministro (PM) Espanhol, José Luís Zapatero, considerou que a solução para o problema da imigração irregular em Espanha (e indiretamente na UE) passaria pela integração dos cerca de 800 000 trabalhadores ilegais em Espanha, garantindo-lhes autorização de residência e abrindo as portas à autorização de trabalho. Para o PM Espanhol, "o processo de normalização é uma medida preventiva porque uma imigração controlada desencoraja a imigração ilegal"[15] (Sapp, 2005 *apud* Zapatero 2002). Assim, foi reconhecido aos imigrantes ilegais em Espanha o direito de se candidatarem a uma autorização de residência passível de atribuição de uma posterior autorização de trabalho. Segundo Jesus Caldera, então Ministro do Trabalho e dos Assuntos Sociais de Espanha, 16 dias após a aplicação do programa já se registavam 48 287 pedidos de autorização de residência (Sapp, 2005). As reações da Comissão Europeia e de Estados-Membros como a Alemanha e a França não se fizeram esperar. Antes mesmo da aplicação deste programa, a Comissão Europeia havia declarado que até certo ponto a regularização (dos imigrantes ilegais) oferecia uma forma de encorajamento à imigração ilegal (Comunicação da Comissão Europeia, 2004). Em comunicado posterior, em 2006, a Comissão Europeia apelou ao Conselho da União Europeia que adotasse uma decisão para o estabelecimento de um mecanismo de informação mútuo no que toca às áreas da imigração e asilo, de modo a que medidas como esta, adotadas unilateralmente por um Estado Membro, e de certo modo passíveis de afetar a União e o funcionamento do espaço

[15] Tradução livre do autor: "*The process of normalisation is a preventative form because a controlled immigration detracts from illegal immigration*" (Sapp, 2005)

Schengen no seu todo, fossem evitadas. Novamente, podemos aqui afirmar que a posição da Comissão Europeia é, até certo ponto, compreensível, na medida em que a atribuição dos referidos direitos é passível de adulterar a uniformização em curso das PMA e ter consequências relevantes na política migratória de outros EM. Contudo, tal incoerência (Estado-Membro VS União) parece-nos permitir a condenação da UE no seu todo, tanto no campo dos Direitos Humanos, como no que toca ao Princípio da Solidariedade. Espanha é, de facto, um país que durante a primeira década do Século XXI se viu "fustigado" por números altíssimos de entrada de imigrantes irregulares, o que, *de per* se, não justifica o uso do termo exceção. Contudo, outros EM situados em regiões fronteiriças tradicionalmente mais permeáveis, como Malta, Chipre, Itália ou Grécia, denunciaram diversas vezes o não funcionamento do dito Princípio de Solidariedade, deixando o "*Burden*" de fluxos migratórios irregulares para estes Estados. A ineficiência do mecanismo de solidariedade e necessidade do seu reforço, ter-se-á feito sentir nos anos que se seguiram ao alargamento de 2004 da UE. Contudo, a contínua inércia no reforço da solidariedade a nível das PMA, permitiu o deflagrar de episódios que colocaram em causa o próprio sistema de Schengen, afetando fortemente a imagem externa da UE e precipitando intensas reflexões a este nível. Exemplo do referido é o sucedido a nível Europeu imediatamente após o deflagrar da Primavera Árabe.

Episódios como o que acabamos de descrever demonstram a fragilidade do conceito de NPE. De facto, tendo como pano de fundo a noção de NPE de Ian Manners, verificamos que a ideia de "*Fortress Europe",* ou de Europa Fortaleza, bem visível nos argumentos que acabámos de expor, torna-se num real obstáculo à prossecução da difusão da ideia de uma Europa baseada em normas e valores. Os próprios Estados da UE, deliberando na arena de Bruxelas, emitem opiniões dissonantes e muitas vezes contraditórias em matéria de PMA, representando um claro obstáculo a uma ação normativa da UE em uníssono.

Outro elemento que é passível de constituir uma limitação da imagem de NPE no Mediterrâneo, reside no argumento que anteriormente apresentámos de "fuga para a Europa" (Lavenex, 2006). As políticas de migração e asilo da UE foram tradicionalmente parte integrante da soberania Estatal dos Estados-Membros. Contudo aquilo a que Sandra Lavenex chama de "*shifting out*" (Lavenex, 2006) consiste no processo que progressivamente transferiu o controlo da imigração para a esfera da governação

supranacional e finalmente para o domínio das relações externas da UE. Este processo inclui três momentos base: a resolução sobre o direito a asilo de 1987, que reafirmou a necessidade de cooperação com os países de origem (Parlamento Europeu, 1987 *apud* Lavenex, 2006); a Comunicação da Comissão Europeia de 1991, na qual se apela à integração das questões migratórias na política externa da UE; e finalmente na nova Comunicação da Comissão Europeia de 1994, onde se pressupõe o aumento da cooperação e se introduzem sistemas como o Sistema de Alerta Rápido (*Early Warning System)* e um Observatório para a imigração (Lavenex, 2006). A progressiva internacionalização das questões migratórias Europeias, ou a crescente autonomia da cooperação internacional, são normalmente vistas como algo positivo, uma vez que pressupõe uma redução da autonomia Estatal e consequente transferência de soberania para um nível supra ou transnacional. Todavia, o contrário pode também suceder: o fortalecimento dos executivos com a criação de uma arena política adicional dominada por representantes dos governos nacionais (Wolf 1999 *apud* Lavenex, 2006). De facto, a nível intergovernamental, os representantes dos diferentes governos ganham autonomia, estando de certo modo protegidos contra o escrutínio do pluralismo político nos seus países de origem. Não só os referidos representantes ganham uma significativa vantagem face aos seus pares nacionais no que toca ao acesso à informação, como também, pelo facto de tais instrumentos intergovernamentais reunirem pessoas dos mesmos Ministérios, torna-se mais fácil a realização de determinadas políticas. De acordo com esta lógica, o propósito da cooperação internacional deixa de ser, necessariamente, a busca de soluções funcionais coletivas a nível superior. De facto, este "escapar para a Europa" resulta de uma "Nova Razão de Estado" (Wolf, 1999, 2000 *apud* Lavenex, 2006) que pode resultar no fortalecimento de certos atores governamentais fora dos panoramas nacionais. Segundo este ponto de vista, "os governos não são verdadeiros "*problem-solvers"*, mas actores estratégicos com um interesse, *a priori*, neles próprios (Wolf 1999; Koenig-Archibugi, 2004 *apud* Lavenex, 2006). O aumento da autonomia dos funcionários na área da Justiça e Assuntos Internos (JHA - *Justice and Home Affairs*) pode ser interpretado como contrário à criação de uma verdadeira política supranacional de imigração. Isto é, serve propósitos como o contornar de obstáculos internos, como os quadros constitucionais e partidários nacionais, a reformas políticas no campo de políticas humanitárias (Lavenex, 2006). Esta interpretação de Sandra Lavenex revela assim um espírito contrário às ideias normativas promovidas pela UE e dá-

nos uma pista para uma análise mais profunda do comportamento normativo da UE no que toca às suas políticas de migração. Outro conceito de grande utilidade para a nossa análise é o de "*Possession goals*" (Objetivos de dominação). Para Natalie Tocci os objetivos da UE na sua área de vizinhança, que assumem uma posição central no nosso estudo, podem ser classificados como "*milieu and possession goals*". Por "*milieu goals"* entende-se o objetivo da UE em incentivar mudanças através da promoção de paz, democracia, direitos humanos, Estado de direito, direito internacional e desenvolvimento sustentável na região de vizinhança. Enquanto que por "possession goals" se entende a vontade da UE em proteger os seus interesses no que toca a relações comerciais, segurança energética e, finalmente, com bastante importância para o nosso estudo: migrações e controlo fronteiriço. Segundo Tocci, a acção da UE, vista por este prisma, é dominada pelo interesse em gerar um controlo hegemónico na região (Tocci, 2006), algo que podemos relacionar facilmente com o anteriormente dito relativamente à "escapatória para a Europa" nomeadamente em termos de imigração e asilo.

Apresentamos aqui um quadro conceptual no qual procuramos demonstrar que o elo entre as Políticas de Migração e Asilo da UE e a noção de Poder Normativo Europeu de Ian Manners, reside sobretudo na forma como os Direitos Humanos são promovidos e praticados pela UE. Sublinhamos a crítica feita às estratégias da UE no seu "*policy-making*" para o Mediterrâneo, que poderá apresentar-se como contrária à unânime aceitação do conceito de NPE. Este constituirá um dos nossos pontos base para a análise das políticas de migração da UE ao longo dos últimos 20 anos. Centraremos a análise nos impactos da Primavera Árabe nas PMA e procuraremos posteriormente perceber o paradoxo inerente à externalização dos valores normativos da UE, usando como exemplo o argumento de Natalie Tocci quando sublinha que "o incentivo da UE a uma revolução democrática num Estado previamente autoritário pode ser acompanhada por instabilidade e caos, podendo reduzir as perspetivas de controlo de imigração ou o combate ao crime organizado no curto prazo" (Tocci, 2006: 10). Esta última afirmação constituirá um ponto-chave no estudo do impacto da Primavera Árabe nas Políticas de Migração e Asilo da UE. De um modo geral, ao longo do nosso trabalho, tentaremos perceber de que modo a evolução mais recente do quadro conceptual que acabámos de apresentar se relaciona com as PMA. Isto é, de que modo a "internacionalização" destas políticas, nomeadamente através da ação da Direcção-Geral JHA, ou da agência Frontex, pode ser um obstáculo à

verdadeira natureza normativa da UE defendida por Manners. Assim, no próximo capítulo iremos expor o desenvolvimento das PMA da UE até ao momento em que deflagra a Primavera Árabe, tentando perceber, à luz do conceito de NPE, as implicações que a Primavera Árabe teve na perceção externa da identidade Europeia face ao diálogo externalização/prática de valores normativos inerentes ao *acquis communautaire* da UE. Procuraremos assim perceber a relação entre as Políticas de Migração e Asilo e o conceito de NPE no pré Primavera Árabe.

Capítulo II - A Evolução das Políticas de Migração e Asilo da UE no Pré- Primavera Árabe

Ao longo das últimas décadas, o tema das migrações tem vindo a ganhar especial relevo na agenda política Europeia, tendo-se progressivamente chegado à conclusão de que uma abordagem baseada no uni ou bilateralismo é claramente insuficiente face às exigências verificadas no quadro das relações entre a UE e o espaço Mediterrânico não comunitário. O contexto político sofreu profundas mutações no período 1995-2010[16], quer na forma como a UE evoluiu, quer nos desenvolvimentos verificados na região MENA (*Middle East and North África)*. No presente segmento iremos analisar os aspetos que marcaram as políticas de migração e asilo da UE até ao despoletar da denominada Primavera Árabe. Iremos não só focar-nos na evolução da dimensão multilateral no que à integração Euro-Mediterrânica diz respeito, como também, procuraremos salientar os mais importantes desenvolvimentos institucionais e legislativos em matéria de migração e asilo no quadro interno da UE.

A) Dimensão Mediterrânica das Políticas de Migração e Asilo da UE

Com o final da Guerra-fria a questão securitária encontra-se no cerne das preocupações políticas do velho continente. O aumento da insegurança na região MENA faz-se acompanhar de altas taxas de desemprego e uma iliteracia crescente (Eralp, 2009) na margem sul do outrora *Mare Nostrum*. Se durante a Guerra-fria as dinâmicas regionais se enquadravam no mundo bipolar de então, com a queda do bloco soviético, a Europa ganha uma nova autonomia e autoconsciência relativamente à importância da região para a sua própria estabilidade (Eralp, 2009). A existência de tensões regionais como o conflito israelo-palestiniano, a guerra no Iraque, a guerra civil no Líbano, as tensões em torno de Marrocos relativamente aos *casus-beli* territoriais com a Argélia, bem como com os movimentos independentistas do Sahara Ocidental, e a posição anti-ocidente de

[16] Sendo 1995 o ano que representa a Declaração de Barcelona; e 2010 o ano que representa o começo da Primavera Árabe.

Muhammar Kadhaffi na Líbia, demonstravam a fragilidade da Europa em controlar a sua própria segurança num espaço para si da maior importância, o Mediterrâneo.

De forma a fazer face a tais desafios, a assinatura da Declaração de Barcelona em 1995, constitui o primeiro grande passo na aproximação entre o norte e o sul do Mediterrâneo, resultando no Processo de Barcelona, que iremos analisar de seguida.

a.1- Declaração de Barcelona e Parceria(s) Euro-Mediterrânica(s)

A Declaração de Barcelona, de 1995, constitui o primeiro grande passo da dimensão institucional Euro-Mediterrânica pós dissolução da URSS. Centrada nos temas da cooperação política e no reforço da cooperação em matéria de segurança, o acordo foca-se igualmente na introdução de uma dimensão multilateral ou regional capaz de complementar a dimensão bilateral das relações euro-mediterrânicas (Comunicação da Comissão Europeia, 2008a). Três pontos maiores podem ser destacados na Declaração de Barcelona: 1) Parceria política e de segurança; 2) Parceria Económica e Financeira e a criação de uma área de prosperidade partilhada; 3) Parceria em assuntos sociais, culturais e humanos e desenvolvimento de recursos humanos, promoção do diálogo entre culturas e trocas entre sociedades civis. (Declaração de Barcelona, 1995). Antes de avançarmos para a análise dos sucessos e fracassos da declaração em si, parece-nos importante destacar os elementos mais importantes de cada um destes três grupos, de modo a compreendermos que uma abordagem normativa terá sido, desde logo, prioritária, na estratégia definida pela UE. No domínio da Parceria Política e de Segurança, as partes comprometiam-se:

- *a respeitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais, através da aplicação dos princípios da Carta das Nações Unidas, da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do direito internacional, bem como a partilhar informações nestes domínios;*
- *a respeitar os princípios de Estado de Direito e de democracia, reconhecendo, simultaneamente, o direito de cada parceiro de escolher e de desenvolver livremente o seu sistema político, sociocultural, económico e judicial;*
- *a respeitar a soberania dos Estados, a igualdade de direitos dos povos e o seu direito de dispor de si próprios;*
- *a respeitar a integridade territorial, os princípios de não inferência nos assuntos internos e a resolução pacífica dos conflitos;*
- *a lutar contra o terrorismo, o crime organizado e o tráfico de droga;*

- *a promover a segurança regional, eliminar as armas de destruição maciça, aderir aos regimes internacionais e regionais de não proliferação nuclear, bem como aos acordos de limitação de armamento e de desarmamento.*

  Os participantes apoiam a resolução justa, global e duradoura dos conflitos no Médio Oriente, com base nomeadamente nas resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

(Declaração de Barcelona, 1995)

Nos seis elementos destacados, pode constatar-se a forte presença dos elementos caracterizadores da estratégia normativa da UE descrita por Ian Manners, nomeadamente no que à aplicação do Direito Internacional diz respeito. No entanto, o disposto nos parágrafos citados, viria desde logo a constituir um fracasso, particularmente no quadro da "resolução justa, global e duradoura de conflitos", sendo esse o motivo pelo qual achamos merecerem especial destaque na nossa análise. Como já tivemos oportunidade de mencionar, a UE foi completamente incapaz de evitar a escalada de instabilidade na região, nomeadamente no que ao conflito Israelo-Palestiniano diz respeito, bem como de garantir a aplicação do Direito Internacional nas suas mais diversas vertentes, em particular no que aos Direitos Humanos diz respeito.

A segunda componente da Declaração de Barcelona é inteiramente dedicada ao vetor económico das relações Euro-Mediterrânicas. À semelhança do Processo de Construção Europeu, o aumento da integração Económica entre a UE e os seus parceiros Mediterrânicos, seria passível de gerar, no seu último estádio, um *spill-over*[17] político na região. A Parceria Económica e Financeira definida na Declaração de Barcelona, sublinha o objetivo último das reformas a empreender, o estabelecimento de uma Zona de Comércio Livre (ZCL) entre a UE e os seus parceiros Mediterrânicos:

A parceria económica e financeira

O desenvolvimento socioeconómico duradouro e equilibrado dos PTM deve permitir o estabelecimento de uma zona de prosperidade partilhada no Mediterrâneo.

[17] Expressão que define o contágio natural/resvalamento para outra área.

> *As reformas devem permitir criar uma zona de comércio livre (ZCL), que se deve traduzir pela eliminação progressiva dos entraves aduaneiros (pautais e não pautais) às trocas comerciais de produtos manufaturados. Os parceiros pretendem igualmente uma liberalização progressiva do comércio de produtos agrícolas e do comércio de serviços.*
>
> *A instituição da ZCL euro-mediterrânica é enquadrada pelos acordos euro-mediterrânicos de associação e por acordos de comércio livre entre os PTM. Estes acordos são concluídos no respeito das regras da Organização Mundial do Comércio (OMC).*
>
> *(*Declaração de Barcelona, 1995*)*

A realização de uma ZLC apresentava-se como uma das prioridades na Declaração de Barcelona. A sua concretização dependeria, contudo, da realização de profundas reformas estruturais nos países parceiros, que consistiriam, nomeadamente, em:

- *adotar um regime aduaneiro de acumulação da origem das mercadorias, adaptar as regras da concorrência, de certificação dos operadores económicos e de proteção dos direitos da propriedade intelectual;*
- *desenvolver a economia de mercado, o sector privado, as transferências de tecnologias e a integração económica dos PTM;*
- *modernizar as estruturas económicas e sociais, e incentivar os programas a favor das populações mais desfavorecidas;*
- *favorecer o comércio livre, harmonizar as regras e os procedimentos aduaneiros, eliminar os entraves técnicos injustificados ao comércio de produtos agrícolas.*

(Declaração de Barcelona, 1995)

A passagem para um sistema de economia de mercado far-se-ia acompanhar do reforço na cooperação económica entre parceiros e teria como previsível consequência o reforço do comércio com a UE. Contudo, não só a cooperação económica entre parceiros da UE fracassou, como também o volume de comércio com a UE e os seus parceiros Mediterrânicos se viria a manter reduzido, como faz prova a tabela que se segue:

Tabela 1

Comércio entre a União Europeia e os seus principais parceiros

EU IMPORTS			EU EXPORTS			IMPORTS + EXPORTS		
Partner regions	Millions of euros	%	Partner regions	Millions of euros	%	Partner regions	Millions of euros	%
World	1.350.494	100.0	World	1.166.109	100.0	World	2.516.604	100.0
NAFTA	206.646	15.3	NAFTA	313.438	26.9	NAFTA	520.084	20.7
Latin America	78.372	5.8	Latin America	62.857	5.4	Latin America	141.229	5.6
EU accession candidates	67.542	5.0	EU accession candidates	94.663	8.1	EU accession candidates	162.206	6.4
EFTA	153.106	11.3	EFTA	129.028	11.1	EFTA	282.134	11.2
Med countries	***60.016***	***4.4***	***Med countries***	***59.886***	***5.1***	***Med countries***	***119.902***	***4.8***
ASEAN	78.190	5.8	ASEAN	48.422	4.6	ASEAN	126.612	5.0

Fonte: Eurostat, 2007 apud Euromesco paper 77, 2009)

Disponível em: http://www.euromesco.net/images/paper77eng.pdf

Se os dois primeiros grupos que compõem a Declaração de Barcelona são representativos do fracasso do Processo no seu todo, o terceiro elemento, com especial importância para o nosso trabalho, não faz exceção. De facto, no domínio da "Parceria em assuntos sociais, culturais e humanos", encontramos a representação máxima da abordagem normativa da União Europeia à região. O relevo dado ao "reforço Estado de direito […] e encorajamento de ações que apoiem as instituições democráticas" (Declaração de Barcelona, 1995) é revelador das intenções da UE em potenciar a construção de contextos políticos que permitissem uma aproximação efetiva entre as margens norte e sul do Mediterrâneo, como que numa resposta à noção de "Choque de Civilizações" de Samuel Huntington, que defendia a ideia da existência de um choque de civilizações entre o norte e o sul do Mediterrâneo e entre o mundo Cristão e o mundo Islâmico (Huntington, 1996 *apud* Bouris, 2011). Bouris, em texto dedicado ao terceiro pilar da Parceria Euro-Mediterrânica[18], sublinha que a "Parceria em assuntos sociais, culturais e humanos" é reveladora de grande ambição da parte da UE que procura adaptar-se à ideia de que a "interligação entre assuntos políticos, económicos, sociais e culturais é

[18] *Bouris desenvolve toda a sua análise tendo como base o "Choque de Civilizações" de Samuel Huntington. Contudo, a assumpção de que há, ou poderá vir a haver, um choque de civilizações entre o Mediterrâneo norte e sul e o mundo Cristão e Islâmico, deve, no nosso entender, ser cautelosa e ponderada.*

dominante na política internacional"[19] (Panebianco, 2003; Schumacher 2005 *apud* Bouris 2011: 88). Ideia que tem as suas raízes na crença normativa de que "encorajar o entendimento entre culturas e trocas entre sociedades civis é uma componente indispensável de qualquer programa que vise a promoção da democracia nos países vizinhos do Mediterrâneo" (Rosenthal, 2005 *apud* Bouris 2011: 89). O terceiro pilar da Declaração de Barcelona, ficou igualmente marcado pela introdução do diálogo com ONGs e sociedade civil nos encontros ministeriais e pela introdução de instrumentos de suporte à sociedade civil, onde se destacam os programas MEDA. Estes programas, suspendidos em 1996 mas imediatamente retomados no ano 2000 sob o nome de EuropeAid, englobavam as seguintes áreas: MEDA Democracia, Herança EuroMed, EuroMed Audiovisual e o Programa de Ação Jovem EuroMed (Jünemann, 2003 *apud* Bouris, 2011). Para compreendermos o quão viva se encontrava a estratégia normativa na região, bastará perceber que 14 por cento da contribuição total para o Mediterrâneo se destinava à assistência à democracia (Jünermann, 2004 *apud* Boris, 2011).

Convém aqui novamente salientar a importância da atitude normativa da UE na região para as PMA no Mediterrâneo. O Processo de Barcelona representou, no seu todo, um esforço adicional na procura de estabilidade na região MENA, facto que, a nosso ver, está indissociavelmente ligado à procura de contrapartidas económicas no médio-longo prazo e de redução ou limitação dos *push-factors* de emigração na região. Convém também relembrar que esta abordagem normativa viu no apoio dado pela UE a regimes autoritários a sua grande limitação. Se alguns (pequenos) sucessos foram registados, como o aumento do diálogo intercultural e o intercâmbio de jovens entre as duas margens do Mediterrâneo, as transformações verificadas no campo da democracia foram fracas ou inexistentes. Como faz prova o quadro seguinte, no qual se destaca a situação dos países da região MENA na avaliação final do Programa *MEDA Democracy* em 1998:

[19] Tradução livre do autor: "*The idea of interlinkages among political, economical, social and cultural affairs is dominant in international politics (…)"*

Tabela 2

Estado dos Direitos Fundamentais no Magrebe e Mashriq em 1998

	MOROCCO	TUNISIA	ALGERIA	EGYPT	LEBANON	ISRAEL	WEST BANK & GAZA
Separation of Powers	King often decisive Judiciary under influence	President has all power Judiciary not independent	Constitutional protection of parliamentary independence Presidential decrees	President and Ministers have all power No independent judiciary	Independence of legislative ; State security cases : no fully indepen-dent judiciary	Knesset has strong legislative power Independent judiciary	Legislative Council : no power
Rule of Law	State Security Forces operate without warrant	State Security cases do not require arrest or search warrants.	Massive arrests and killings	Illegal pre-trial detention extensions Emergency law s. 1981	Military Courts No rule of law in Syrian areas	Long pre-trial or security detention without warrant	State Security Courts rulings, subject to final appeal by Arafat
Democracy, Free Elections	Opposition gains at the polls in 1997. New government	President obtains 99% re-election. RCD has all parliament seats	Fairly free elections in June 1997, but fraud in municipal elections	Legislative elections and referendum on Mubarak re-election : fraud	Fraud reported in 1996 elections	Elections are free	Fairly free elections in 1996
Freedom of Expression	Less censorship	Censorship No independent press	Freedom of press Printing house monopoly	Censorship	Censorship	Free press	Censorship
Freedom of Association	Approval by the Minister of the Interior for all meetings	Political parties need authorisation	Permit for meetings	Severe and restrictive association law	Notification of any asso-ciation to Interior Minister	Freedom to establish associations and political parties	Permits for meetings
Social Rights	No collective bargaining Article 288 Penal Code	Only one trade union allowed; Collective bargaining	Only one official trade union; Right to strike; collective bargaining	No right to strike; Free trade unions, but only one trade union	Free trade unions Right to strike Collective bargaining	Free trade unions Collective bargaining; Right to strike	Free trade unions Right to strike
Women Children Minorities	No equality of women (Shari'a)	Lack of legal discrimination of women	Divorce and inheritance laws discriminate women; Berbers arabisation	FGM banned in 1996 Shari'a	Each religion has own personal status law	No legal discrimination (except Jewish religious courts)	Discrimination of women through Shari'a

Fonte: avaliação final do Programa *MEDA Democracy*, 1998[20].

No quadro podemos verificar que poucos avanços foram feitos no período no qual o Programa *MEDA Democracy* foi inicialmente instaurado. De facto, parece-nos legítimo arguir que o Processo de Barcelona em geral, ou o terceiro pilar em particular, viriam a assumir um papel meramente ornamental, representando "letra morta" face à real aproximação da UE à região no domínio das intrínsecas relações bilaterais dos seus Estados-membros com os parceiros ripários do sul. Numa lógica nitidamente contraditória, representativa do fracasso do multilateralismo nas relações Euro-Mediterrânicas no quadro do Processo de Barcelona, Estados como França, o Reino Unido ou Itália, viriam a

[20] Disponível em: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/med/951460_en.pdf [14 de Maio de 2013]

negligenciar claramente o disposto na Declaração de Barcelona em matéria de reforço do Estado de Direito e fortalecimento das instituições democráticas, permitindo (e mesmo perpetuando, diremos) o domínio de regimes autoritários na Argélia, Marrocos, Líbia, Tunísia, Síria, Egipto, em virtude das agendas bilaterais cuja prioridade se centrava maioritariamente no domínio energético. Estratégia que, como sabemos hoje (2013), resultaria num total volte-face das relações de poder na região, comprometendo seriamente a credibilidade da UE. Seguindo o plano de ação da Declaração de Barcelona, fácil será constatar que o reforço das instituições democráticas, aproximação ao modelo de economia de mercado e, de um modo geral, o melhoramento das condições de vida das populações da região MENA, seriam condições *sine qua non* para o próprio reforço da segurança na Europa. Objetivos que, sendo atingidos, teriam – alegadamente – o potencial de desmobilizar futura(s) vaga(s) de imigração ilegal rumo à Europa, bem como de constituir um elemento fulcral no combate ao "terrorismo, tráfico de drogas, criminalidade internacional e corrupção" (Declaração de Barcelona, 1995). A questão migratória obteve especial relevo no evoluir do processo, focando as atenções na questão dos fluxos e pressões migratórias, condições de vida dos imigrantes de países terceiros na UE e reforço da cooperação judicial e fronteiriça, tendo-se contudo mantido extremamente débil no campo das estratégias de implementação. Além de uma breve alusão aos objetivos a atingir, não se verifica nenhuma medida concreta a adotar pelas partes.

Barcelona, um projeto adiado

De um modo geral, as opiniões de académicos são unânimes: a fórmula inicial definida para o fortalecimento das relações Euro-Mediterrânicas, fracassou profundamente. Para Atila Eralp, os objetivos do Processo de Barcelona falharam quer nas reformas políticas a empreender, quer no reforço da cooperação regional, quer na consolidação da cooperação em matéria de construção de segurança (Eralp, 2009). Já Roberto Aliboni frisa que os objetivos da Declaração de Barcelona fracassaram, grosso modo, devido à incapacidade da UE em fazer crer aos seus parceiros mediterrânicos envolvidos em conflitos de que um futuro próspero poderia passar pelo estabelecimento de um regime Euro-Mediterrânico de segurança comum (Aliboni, Ammor 2009). A débil ou inexistente identidade coletiva no Mediterrânio oriental e sul (Calleya, 2009), à qual foi dada pouca relevância, traduziu-se por uma natural ineficácia do disposto na Declaração de 1995. De

facto, países como Marrocos, Tunísia, Egipto e Israel continuaram a dedicar poucos dos seus recursos ao fortalecimento de elos com os seus parceiros na região MENA, preferindo privilegiar a aproximação bilateral a Estados Unidos da América ou à União Europeia (Calleya, 2009). Se por um lado a cooperação entre parceiros falhou, o domínio das relações bilaterais vingou sobre o multilateralismo. A cooperação da UE com regimes autoritários vigentes na região MENA no decurso da última década do Século XX é claramente reveladora do desejo da UE em manter o status-quo na região. Uma posição contraditória, definida por interesses económicos e securitários no curto prazo, apesar de a democratização progressiva dos Estados visados estar claramente presente na Declaração de Barcelona. Assim, o Processo de Barcelona e respetiva declaração inicial viriam a constituir "letra morta", como acima referimos, até meados da primeira década do Século XXI. A introdução da Política Europeia de vizinhança em 2005, e a tentativa de relançamento do Processo de Barcelona, sob iniciativa do Presidente da República Francesa, Nicolas Sarkozy, tentariam colmatar os diversos défices e relançar o que viria a ficar praticamente estagnado durante aproximadamente dez anos.

a.2) União para o Mediterrâneo – o relançar do Processo de Barcelona

> *A parceria Euro-Mediterrânica continua a ser um processo inclusivo guiado em todos os seus aspetos pelo princípio do consenso (…)*[21]
>
> (Declaração Conjunta da Cimeira de Paris para o Mediterrâneo, 2008)

Após longas negociações, a União para o Mediterrâneo (*Union for the Mediterranean – UfM)* foi formalmente estabelecida pela Cimeira de Chefes de Estado e de Governo de 2008 em Paris e o começo da sua implementação viria a acontecer a 3-4 de Novembro de 2008 na Conferência de Ministros de Marselha. Este relançar da cooperação Euro-Mediterrânica só foi tornado possível com o Conselho Europeu de 13 de Março de 2008, onde a Comissão Europeia passaria a estar incumbida de estruturar a forma como a União para o Mediterrâneo viria a coexistir com o anterior modelo, a Parceria Euro-

[21] Tradução livre do autor: "*The Euro-Mediterranean parnership continues to be an inclusive process driven in all its aspects by the principle of consensus (…)*

Mediterrânica (*Euro-Mediterranean Partnership – EMP),* sem alterar o *acquis* do segundo (Aliboni; Ammor, 2009). Se os Chefes de Estado e de Governo, juntamente com os Ministros dos Negócios Estrangeiros, determinaram o futuro modelo de gestão da *União para o Mediterrâneo,* bem como o papel a desempenhar por cada um dos atores, foi o Conselho Europeu de 13 de Março que definiu claramente o caminho a adotar no que concerne o conciliar dos dois projetos (Aliboni; Ammor, 2009). A decisão acabaria por passar pela absorção da EMP nos novos quadros definidos para a *União para o Mediterrâneo,* fruto de um intenso debate entre as partes. O próprio nome da nova estratégia viria a constituir um motivo de desacordo entre as partes. A fusão do nome de ambos os modelos, isto é, "Processo de Barcelona: União Para o Mediterrâneo", chegou a estar na mesa de forma a privilegiar a ideia de continuidade e não de rutura para com a estratégia definida em 1995 na cidade de Barcelona. Este impasse quanto ao nome só foi superado quando, na Conferência de Marselha, se tomou a decisão de estabelecer a Sede da União para o Mediterrâneo na cidade de Barcelona, como clara alusão à vontade de se criar um ponto de equilíbrio entre continuidade do processo começado em 1995 e reformulação do mesmo (Aliboni; Ammor, 2009). Se a adoção de uma "Estratégia de Comunicação Comum para o Mediterrânio" em Junho do ano 2000 chamava claramente a atenção para a necessidade de uma relação mais dinâmica e interativa entre a UE e o Mediterrâneo (Calleya, 2009), o debate em torno da criação da União para o Mediterrâneo cimenta esta posição. A crescente vontade de "Europeizar*"* sem contudo abandonar o *aquis* de 1995 é uma posição claramente defendida pela *Chanceler* Alemã Angela Merkel em Conferência de Imprensa Conjunta com Nicolas Sarkozy a 3 de Março de 2008 (Aliboni; Ammor, 2009). Uma estratégia que não seria possível, contudo, sem uma maior harmonização entre os dois processos, União para o Mediterrâneo *e* EMP. Os primeiros passos, como já referido, passariam por transformar a União para o Mediterrâneo no principal quadro de ação da UE para o Mediterrâneo e pela integração da *EMP* no novo processo. Esta transformação merece uma atenção especial na medida em que, mais do que constituir uma alteração simbólica no método de abordagem ao Mediterrâneo, representa uma mudança estrutural e ética profunda. Sob este novo quadro para o Mediterrâneo, a estratégia deixaria de ser uma política da UE cujo fito passaria por fortalecer os elos entre Estados-parceiros não-europeus, para passar a constituir uma política da UE partilhada com os seus Estados-parceiros não-europeus (Aliboni; Ammor, 2009). Por outras palavras, esta estratégia é

passível de ser vista como o reforçar da posição de liderança da UE na região. As mudanças mais importantes registadas no quadro da União para o Mediterrâneo merecem destaque neste segmento do nosso trabalho, uma vez que são reveladoras da fragilidade do quadro institucional que foi criado pouquíssimo tempo antes do evento que determina a janela temporal do nosso estudo: a Primavera Árabe. A primeira grande mudança no quadro da União para o Mediterrâneo passaria pela introdução de duas figuras inexistentes na EMP, o G-Med e o sistema de Co-Presidência. O G-Med passaria a integrar um grupo alargado de membros face ao seu antecessor institucional, bem como o corpo central da nova parceria Euro-Mediterrânica, composto pelos então 27 membros da UE, a Comissão Europeia e mais 15 países do Mediterrâneo não-comunitário. O único Estado ripário do Mediterrâneo sul que recusou integrar o G-Med foi a Líbia. Ao analisarmos a estrutura do G-Med podemos imediatamente constatar que se trata de um grupo porventura demasiado heterogéneo e alargado de membros, o que *de per se,* poderia vir a constituir um obstáculo à concretização dos objetivos propostos pela União para o Mediterrâneo. Outro ponto de potencial desacordo residia na criação de um sistema de Co-Presidência nitidamente assimétrico na sua forma inicial. Este sistema permitiria uma liderança bicéfala entre um membro da UE, apontado numa lógica rotativa à semelhança do verificado na Presidência da União Europeia, e um não-membro, sendo este último eleito por consenso pelos restantes Estados não-membros da UE, uma lógica que seria impossível de aplicar na segunda presidência, na medida em que, por exemplo a Presidência de Israel estaria constantemente sujeita à rejeição por parte de um Estado Árabe. Outra dimensão de extrema importância nas relações Euro-Mediterrânicas reside na introdução de um instrumento de parceria cujo fito seria o de reforçar a cooperação entre a UE e os Estados do Mediterrâneo sem, contudo, substituir os acordos Euro-Med no seu papel principal na relação UE-MEDA (Aliboni; Amor, 2009). A particularidade da PEV no Mediterrâneo viria a residir na introdução de Planos de Ação individuais cujo objetivo seria o de atentar às particularidades de cada Estado, promovendo reformas e penalizando o seu não cumprimento, numa lógica de condicionalidade em muito semelhante à aplicação de Diretivas nos Estados Membros da UE. Analisaremos em seguida os pontos-chave da PEV, antes da Primavera Árabe, de modo a perceber a sua influência nas PMA da UE para o Mediterrâneo.

a.3) Política Europeia de Vizinhança

> *Não me parece que os passos necessários para tornar a Grã-Bretanha –e outros- mais confortável na sua relação no seio da União Europeia, sejam inerentemente estranhos ou pouco razoáveis*
>
> (David Cameron, 2013)[22]

A história da Política Europeia de Vizinhança remonta a 2002 quando, por iniciativa Britânica, se sugeriu a criação de uma "Europa Alargada"[23] (Smith, 2005). A ideia do Reino Unido seria a de alargar a intervenção da UE a Bielorrússia, Moldávia e Ucrânia, deixando, contudo, de lado os países do sul/sudeste Europeu. Assim, o Reino Unido não tencionava uma política de vizinhança que interferisse com o quadro institucional disposto na Declaração de Barcelona de 1995, nem tampouco pretendia que os Estados do Cáucaso (Azerbaijão, Arménia e Geórgia) estivessem incluídos nesta política. Contudo, no Conselho Europeu de Copenhaga de Dezembro de 2002, determinar-se-ia que, como forma de reforçar o quase-inerte Processo de Barcelona, os países do Mediterrâneo sul seriam igualmente incluídos. Posteriormente, a 1 de Junho de 2004 as Repúblicas Caucasianas viriam igualmente a ser incluídas na, já então, Política Europeia de Vizinhança. De facto, o ano de 2004 representa uma mutação profunda nos contextos espacial e securitário da UE, tendo implicações profundas no campo das políticas de migração e asilo. O alargamento da UE a dez novos membros (Polónia, Roménia, Bulgária, Chipre, Eslováquia, Eslovénia, República Checa, Estónia, Letónia e Lituânia) constituiu o maior alargamento de sempre do projeto Europeu, transformando significativamente as dinâmicas em torno da denominada área de vizinhança. Um alargamento que, *de per se,* foi alvo de inúmeras críticas, visto ser passível de colocar em causa a tríade da construção europeia alargamento, aprofundamento e concretização. Além da crítica interna, o próprio uso do termo "Política Europeia de Vizinhança" foi associado, de forma depreciativa, aos conceitos de "*America's backyard*" para os EUA, e de "*Near Abroad*" para a Rússia (Smith, 2005), ponto que merece especial destaque na nossa análise.

[22] Tradução livre do autor: *It does not seem to me that the steps which would be needed to make Britain - and others - more comfortable in their relationship in the European Union are inherently so outlandish or unreasonable.*

[23] *Wider Europe* foi o primeiro nome sugerido para o que hoje representa a Política Europeia de Vizinhança.

A política Europeia de Vizinhança representa uma alteração de abordagem significativa à região de vizinhança da União Europeia. Assim sucede visto que, *grosso modo*, a condicionalidade passou a assumir uma importância extrema na relação com os países vizinhos. De facto, com vista ao aprofundamento de uma condicionalidade política "*à la européenne*" *sui generis*, um grande passo foi dado. Com a criação do Programa MEDA, um, programa financeiro autónomo com o fito de apoiar a reforma das estruturas económicas e sociais dos territórios e dos países terceiros no mediterrâneo, a condicionalidade assume outros contornos. Este programa consistia num fundo de 3424,5 milhões de Euros atribuído aos Estados afiliados para o período 1995-1999, sem o qual a PEV de hoje, com 17 membros, não existiria.

A PEV, institucionalmente falando, representa um reforço da "política bilateral entre a UE e cada Estado parceiro" tanto na sua dimensão relativa à Parceria Oriental como na sua dimensão Mediterrânica. Uma estratégia passível de criar um imbricamento crescente entre os interesses unilaterais dos Estados Parceiros, levando-os a fabricar estratégias comuns em lógicas bilaterais paralelas e complementares sob o chapéu de ação da UE, criando assim o espaço para o desenvolvimento de um sentimento de identidade partilhado.

A "institucionalização" das relações bilaterais, na sua componente Mediterrânica, não visa substituir o disposto nos quadros institucionais estabelecidos em 1995, mas sim contrariar as tendências verificadas no Pós Declaração de Barcelona, como veremos em seguida.

Tabela 3

Parceiros da PEV e a sua relação contratual com a UE em 2005

Country	Agreement and date
Algeria	Euro-Med association agreement signed, April 2002
Armenia	Partnership and Cooperation agreement in force, July 1999
Azerbaijan	Partnership and Cooperation agreement in force, July 1999
Belarus	Partnership and Cooperation agreement signed, March 1995[a]
Egypt	Euro-Med association agreement in force, June 2004
Georgia	Partnership and Cooperation agreement in force, July 1999
Israel	Euro-Med association agreement in force, June 2000
Jordan	Euro-Med association agreement in force, May 2002
Lebanon	Euro-Med association agreement signed, April 2002
Libya	none in force
Moldova	Partnership and Cooperation agreement in force, July 1998
Morocco	Euro-Med association agreement in force, March 2000
Palestinian Authority	Interim Euro-Med association agreement in force, July 1997
Syria	Euro-Med association agreement signed, October 2004
Tunisia	Euro-Med association agreement in force, March 1998
Ukraine	Partnership and Cooperation agreement in force, March 1998

[a] The ratification process was then frozen due to the lack of democracy in Belarus.

Fonte: Smith, 2005

a.3.1) A Dimensão Mediterrânica da PEV

Após o fim da era colonial, particularmente após a independência da Argélia, os países da região apelidada de MENA (Midle-East and North África), mantiveram uma relação com a Europa frequentemente conflituosa. De facto, no início do novo milénio, a questão da agressão de um Estado vizinho ao território europeu parece posto de parte, todavia, questões securitárias encontram-se no cerne da estratégia: conflitos na região de vizinhança estão indubitavelmente associados a movimentos migratórios ilegais massivos, problemas de criminalidade, nomeadamente tráfico de armas e transposição da atividade de organizações criminosas para o espaço da UE. Assim, a Política Europeia de Vizinhança, não sendo um elemento estratégico sem uma base prévia, nasce como uma importante resposta da Comissão Europeia ao desejo dos Estados-membros de criar um "fundo" estratégico consistente na região. O apelo à importância de um enquadramento institucional da vizinhança da UE foi reiterado aos mais altos níveis, com especial enfoque

no Mediterrâneo sul. Na Estratégia de Segurança Europeia de 2003, declarava-se que a tarefa da UE seria a de:

> *(…) desenvolver relações especiais com os países vizinhos, com o objetivo de promover um anel de países bem governados a leste da União Europeia e nas fronteiras do Mediterrâneo, com quem podemos usufruir de relações próximas e cooperativas*[24]
>
> (Smith, 2005: 750 *apud* Conselho Europeu, 2003)

Argélia, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Líbia, Autoridade Palestiniana, Síria e Tunisia acresceram-se aos Estados do Cáucaso (Arménia, Azerbaijão e Geórgia) e da Europa Central (Ucrânia, Moldávia e Bielorrússia) na assinatura primeiros acordos de associação e partenariado com a UE no quadro da PEV. A PEV procurava acima de tudo reforçar a ideia de uma crescente aproximação aos seus parceiros, dando a perspetiva de uma união política reforçada de todos os membros com a UE. De facto, a todos estes Estados seria oferecido um grande número de vantagens de que um membro da UE usufrui, inclusive um reforço nas perspetivas de futura adesão no que ao bloco da Europa Central diz respeito. Contudo, e aqui reside uma das particularidades da PEV no Mediterrâneo, as portas para uma futura adesão estariam definitivamente fechadas para os países da região MENA, numa lógica de atribuição de "tudo, menos as instituições"[25] (Smith, 2005: 761). A estratégia de cativar os "Estados vizinhos sem os deixar entrar"[26] (Smith, 2005: 761) não é nova, tendo várias tentativas fracassado no passado, como a criação da EEU (*European Economic Area*) como forma de atrasar a integração dos membros da EFTA (*European Free Trade Agreement*) na UE, estendendo o Mercado único aos seus membros mas não os deixando integrar o processo legislativo (Smith, 2005).

Quando em 2002 o Presidente da Comissão Europeia afirmava *"Temos que estar preparados para oferecer mais do que uma parceria e menos que adesão sem excluir o*

[24] Tradução livre do autor: "*Our task is to promote a ring of well governed countries to the East of the European Union and on the borders of the Mediterranean with whom we can enjoy close and cooperative relations"*
[25] Tradução livre do autor: "*all but institutions"*
[26] Tradução livre do autor: *"[…]European neighbours without letting them in."*

último" [27] (Smith, 2005: 761 *apud* Prodi, 2002), lançava as bases para o instrumento mais importante da PEV: a condicionalidade que mais tarde seria anexada aos Planos de Ação. Os planos de Ação no campo das relações da UE com o Mediterrâneo não visam os PCAs nem os acordos Euro-Med em termos de relações bilaterais (Smith, 2005), mas sim o fortalecimento de uma ação mais orientada para o colmatar dos défices específicos de cada Estado parceiro. Contudo, os Planos de Ação que surgem com a PEV refletem muito do interesse próprio da UE, nomeadamente no que toca às Políticas de Migração e Asilo.

À luz da nossa análise sobre as PMA sob a base teórica da noção de NPE de Manners, começamos, desde logo, por constatar que a inclusão de Acordos de Readmissão prevista no quadro dos Acordos de Associação é reveladora de um interesse notório da UE em fazer uso dos Estados parceiros na sua estratégia securitária de gestão fronteiriça. De facto, estes Acordos de Readmissão significavam que os Estados parceiros da UE teriam que readmitir não só os seus cidadãos expulsos pelos Estados-membros, como também os nacionais de outros Estados que tivessem passado pelos seus territórios (Smith, 2005). Esta situação foi tanto mais geradora de desacordos que Marrocos considerou as contrapartidas económicas oferecidas pela UE insuficientes, tendo "congelado" o acordo até o instrumento da condicionalidade ter sido plenamente aplicado a estes acordos. Porém, os Acordos de Readmissão não seriam só criticados pelos países terceiros mas também pela sociedade civil da UE, nomeadamente através de ONGs como a *MigrEurope – observatoire des frontières*, que apontou estes acordos como extremamente deficitários e contra os princípios universais dos DH. Por um lado, a UE oferece contrapartidas financeiras para que as medidas sejam devidamente aplicadas e por outro não investe em mecanismos que permitam que uma monitorização eficiente sobre a atividade das autoridades seja feita:

[27] Tradução livre do autor: *"We have to be prepared to offer more than partnership and less than membership, without precluding the latter"*

> *O exemplo de Marrocos é uma clara ilustração de tal risco: é difícil não se fazer a ligação entre o afastamento crescente entre Marrocos e a UE em questões migratórias desde 2000 e o aumento de raids e deportações que ocorre neste país, especialmente de migrantes subsaarianos (incluindo requerentes de asilo em território marroquino), com violação de regulamentos nacionais e internacionais. A negociação de acordos de readmissão foi um dos assuntos que sobressaiu em 2000.*[28]
>
> (MigrEurope, 2009)

A carta aberta da MigrEurope constitui um pequeno exemplo do grande número de manifestações que se fizeram sentir por parte da sociedade civil a nível europeu, relativamente à inserção dos Acordos de Readmissão no campo da PEV. A acrescer a este elemento, as respostas da UE face às adversidades registadas, traduziu-se quase unicamente pelo aumento dos fundos disponibilizados aos Estados parceiros, nomeadamente para o período 2007-2013 com a criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (*ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument*). Este instrumento visava o fortalecer do instrumento da condicionalidade, isto é, a atribuição de fundos mediante o cumprimento do disposto nos Planos de Ação Nacionais.

B) Harmonização do Sistema Europeu Comum de Asilo

Paralela e indissociavelmente ligadas aos processos institucionais Euro-Mediterrânicos, as transformações no desenho institucional da UE - e consequências da progressiva harmonização das PMA- contribuíram significativamente para o desenho de uma UE mal preparada para um cenário como a Primavera Árabe.

A progressiva harmonização das PMA da UE constitui um processo sinuoso onde os interesses dos Estados Membros e os interesses comunitários não raras vezes entram em colisão. Para compreendermos a postura da UE nas suas PMA para o Mediterrâneo,

[28] Tradução livre do autor: "*The Moroccan example is a clear illustration of such a risk: it is difficult not to see a connection between the narrowing of the gap between the EU and Morocco on migratory issues since the beginning of 2000, and the increase in raids and deportations occurring in this country, especially of sub-Saharan migrants (including asylum seekers present on Moroccan territory), in violation of national and international regulation. The negotiation of a readmission agreement was one of the issues arising in 2000 (...)"*

teremos que abordar esta difícil convergência de dois pontos de vista: por um lado destacar os mais importantes avanços institucionais na matéria até à Primavera Árabe e, por outro lado, debruçarmo-nos sobre as implicações práticas desta harmonização.

As políticas de migração, fronteiras e asilo dificilmente poderão ser comparadas a outras políticas da UE uma vez que implicam a gestão de "medos nacionais, ideologias rivais e sensibilidades políticas concorrentes" (Balzacq; Carrera, 2005: 4)[29]. Por este motivo, a harmonização destas políticas sempre foi difícil, começando desde logo pela regra da unanimidade que se manteve até cinco anos após a implementação do Tratado de Amesterdão. O primeiro passo na harmonização destas políticas, remonta a 1992. Com a Assinatura do Tratado de Maastricht, os Estados-Membros da UE comprometeram-se a progressivamente transferir competências em matéria de PMA para o domínio comunitário. Contudo, só com a assinatura do Tratado de Amesterdão em 1997 (entrada em vigor em 1999), se acordou a transferência da área dos "Vistos, Asilo, Imigração e outras políticas relacionadas com a livre circulação de pessoas para o primeiro pilar da CE" (Balzacq; Carrera, 2005: 4), isto é, para o domínio das competências comunitárias. O Tratado de Amesterdão constitui, de facto, um ponto de viragem em matéria de PMA's. Não só se realizou a transferência que acabámos de verificar, como também o Conselho ficou incumbido de aprofundar o grau de harmonização das políticas. O Conselho Europeu de Tampere, sob Presidência da Finlândia, em 1999, constitui um importante passo na futura criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça (AFSJ – *Area for Freedom, Security and Justice*), e representa o ímpeto político para o aprofundamento da transferência de competências dos EM para o domínio comunitário em matéria de PMA (Balzacq; Carrera, 2005). O Conselho Europeu de Tampere centrava-se no desenvolvimento de quatro pontos-chave para o estabelecimento de uma PMA comum: a Parceria com os países de origem; o Sistema Comum de Asilo; o tratamento justo de nacionais de países terceiros e a gestão dos fluxos migratórios. Contudo, os Resultados do Conselho Europeu de Tampere, no que à alínea Asilo e Migração diz respeito, são claros: não se chegou a "acordo relativamente a um sistema europeu de asilo comum mas apenas a normas processuais comuns", insta-se -numa lógica defensiva- o Conselho "a não contornar o processo legislativo estabelecido pelo Tratado de Amesterdão, assegurando o controlo parlamentar e processos de aprovação democráticos", e sublinha-se que "os

[29] Tradução livre do autor: "*national fears, rival ideologies and competing political sensitivities."*

planos de acção nacionais deverão ir para além do desejo de travar a entrada de imigrantes e requerentes de asilo e visar o combate das causas do fenómeno dos refugiados" destacando para tal "a forma como as políticas da União Europeia poderão reduzir essas pressões" (União Europeia, 2004) [30]. Em 2002, no Conselho Europeu de Sevilha, face aos poucos avanços registados no Programa de Tampere, sublinhou-se a necessidade de aceleração no desenvolvimento de uma AFSJ e de desenvolvimento de uma Política Europeia Comum em matéria de Asilo e Imigração e registou-se, de certo modo, o início de uma metamorfose securitária resultante dos atentados de 11 de Setembro de 2001 nos EUA. Um claro enfoque é colocado no controlo dos fluxos migratórios e na integração da política de imigração na relação com países terceiros. Destaca-se o incentivo à implementação, antes do fim de 2002, de operações conjuntas nas fronteiras externas da UE, à criação de uma rede de agentes fronteiriços, e à preparação de um modelo de análise de risco comum (as bases para o que viria a ser o FRONTEX). Com Sevilha ficaria igualmente estipulada a realização de um estudo relativo à partilha de responsabilidades (*burden-sharing)* entre EM e a União na gestão das fronteiras externas da UE (União Europeia, 2002) já numa lógica de apoio ao que viria a ser o sistema de Dublin II, sobre a partilha de responsabilidades na análise de pedidos de asilo, aspeto que merece a nossa particular atenção na presente dissertação.

A primeira Regulação de Dublin surge na sequência da Convenção que foi estabelecida em Dublin a 15 de Junho de 1990. No entanto a entrada em vigor só ocorreu a 1 de Setembro de 1997 devido à polémica definição de critérios de análise de pedidos de asilo. O contexto no qual é elaborado o plano de trabalhos da Convenção de Dublin acontece em simultâneo com a Convenção de Implementação de Schengen, que exigia que, face ao estabelecimento de uma Europa sem fronteiras, fossem adotadas medidas compensatórias no domínio migratório, nomeadamente no que a uma clara atribuição de responsabilidade na análise de pedidos de asilo diz respeito (Vink, 2012). De facto, a principal prioridade do sistema de Dublin I, centrava-se na hierarquia de critérios com que um pedido de asilo na Comunidade Europeia/UE deveria seria examinado: responsabilidade de análise que passaria a recair sobre o Estado onde inicialmente se tivesse sido registado o pedido de asilo (Vink, 2012) A hierarquia de atribuição de responsabilidades apresentava assim a seguinte estrutura: o princípio geral seria o de que o

[30] Diretiva[2004/83/CE] Bruxelas: UE, 29 de Abril de 2004.

Estado que tivesse jogado o papel mais importante no acolhimento ou residência do migrante nos territórios comunitários, teria a responsabilidade de analisar o pedido de asilo, salvo exceções relativamente à proteção familiar (Vink, 2012). No caso de nenhum dos critérios referidos se aplicar, o Estado onde tiver sido efetuado o primeiro pedido de asilo, passa a ter a obrigação de fazer a análise do pedido. Algumas exceções seriam também admitidas, como a solicitação a um Estado-membro por parte de outro Estado-membro de assumir o pedido de asilo, no caso de este ter sido retirado, ou ainda estar em exame.

Para Guiraudon (*apud* Vink, 2012), a Convenção de Dublin assume especial importância por se inserir numa agenda intergovernamental mais abrangente, cujo principal objetivo seria o reforço executivo do controlo migratório, contudo, pode dizer-se que o primeiro "desenho" de Dublin falhou na medida em que era passível de impor um grau de responsabilidade desproporcional aos Estados situados na periferia da UE (Balzacq; Carrera, 2005), estes que naturalmente viriam a ser o principal destino de migrantes em pedido de asilo. Outro problema da Primeira Convenção de Dublin, teria a ver com a própria transferência de responsabilidades para um nível supranacional, o que, de si, era já gerador de desentendimentos entre Estados-Membros, na medida em que os obrigaria a prescindir de controlo sobre um domínio extremamente sensível (Vink, 2012). Daí decorre que a coesão da União Europeia se encontrava em causa devido à evidente relutância em transferir competências relevantes, como os domínios da migração e asilo, para um nível supranacional, facto que, numa altura em que o Tratado de Maastricht aproximava a União do nível supranacional, demonstrava que ainda muito teria que ser feito por forma a contornar a evidente prevalência de interesses nacionais sobre interesses comunitários. A própria estrutura institucional da UE sob o Tratado de Maastricht dispunha de poucos instrumentos que garantissem a implementação da hierarquia disposta na Primeira Convenção de Dublin. Não só a Comissão Europeia não dispunha de um poder para condenar um Estado por infração, como também, em última análise, o Tribunal Europeu de Justiça não estaria em posição de garantir o cumprimento do disposto na Convenção (Vink, 2012). O conflito entre o intergovernamental e o supranacional terá sido o principal motivo para o fracasso da Convenção de Dublin e estabelecimento de um sistema de migração e asilo comum da UE. Área que parecia afastar-se como uma jangada de pedra da tendência para maior integração a nível económico. De modo a dinamizar o

processo e garantir a sua maior eficácia, relançou-se o processo sob pretexto da revisão institucional da UE com o Tratado de Amsterdão.

b.1) Dublin II e Partilha de Responsabilidades

Como tivemos a possibilidade de verificar anteriormente, o Regulamento conhecido como Convenção de Dublin I, tinha por objetivo a uniformização das Políticas de Asilo na União Europeia, criando as bases para o estabelecimento progressivo de um espaço de liberdade, segurança e justiça, passível de lançar as bases para a efetivação do Sistema de Asilo Comum Europeu. Se a primeira convenção de Dublin determinava que o Estado recetor de um pedido de asilo tinha a obrigação de examinar o mesmo, tal medida originou intensos protestos da parte de Estados periféricos que se sentiam sobrecarregados com o "fardo" da imigração. Tal facto levou, na segunda Convenção de Dublin, a reformas, não menos polémicas, no campo da responsabilidade.

Com a ratificação do Tratado de Amesterdão, relançou-se o denominado Sistema de Dublin, reestruturando a Regulação de Dublin I, e definindo uma nova Regulação de Dublin (O nome não foi alterado pelo que esta ficou também conhecida como Regulação Dublin II) que passaria a constituir a fonte de direito primário para o Sistema de Dublin.

Com Dublin II (2003) a responsabilidade pela análise de um pedido de asilo passaria a recair sobre o Estado onde o primeiro contacto com o requerente tivesse sido estabelecido, com a particularidade de o Estado que tenha registado a entrada de um migrante irregular, passar a ser considerado como merecedor de uma "sanção", sendo esta a obrigação de analisar o requerimento do migrante em questão. Se por um lado estes elementos nos demonstram que o *burden-sharing*, ou partilha de responsabilidades, entre Estados Membros da UE se mantém praticamente inalterado com Dublin II, pendendo o desequilíbrio para o lado dos Estados com maior proximidade geográfica com Países-terceiro, por outro, permitem a dissolução de uma noção uniforme de legítimo requerimento de asilo. De facto, com Dublin II, prevalece o reconhecimento da decisão pela negativa. Isto é, uma vez dado um parecer, positivo ou negativo, por um EM, o requerente não tem o direito de fazer um requerimento a outro EM, evitando assim, compreensivelmente, situações de divergência entre os parceiros de Dublin. Contudo, um parecer positivo dado por um EM não implica o automático reconhecimento da parte dos

restantes EM. Se um requerente de asilo recebe um parecer positivo, tal não implica, porém, que outro EM o reconheça (Balzacq; Carrera, 2005). Outros elementos permitem uma maior partilha de responsabilidades na matéria, como é o caso da cessação de responsabilidade "12 meses após a data em que o requerente de asilo atravessou irregularmente a fronteira" (União Europeia, 2003[31]). Esta medida permite uma maior partilha de responsabilidade, pressupondo, contudo, que o migrante viva doze meses de clandestinidade no EM recetor. Isto é, só se reflete na partilha de responsabilidade caso o migrante em situação irregular viole ainda mais a lei e se submeta, muito provavelmente, a condições de vida e de trabalho inaceitáveis nos padrões Europeus. Não só não beneficia o Estado periférico com maior "procura", como constitui também uma intrínseca atribuição de direitos mediante cenários onde é mais que provável o desrespeito pelos direitos do homem. Suponhamos que um potencial (legítimo) requerente de asilo entra irregularmente no território de um Estado Membro, sendo a sua principal motivação para entrada nesse EM a proximidade geográfica e que o mesmo tem conhecimento da rigidez com que as autoridades abordam a questão devido à existência de um fluxo migratório de exceção (a informação é frequentemente passada de modo informal entre migrantes). O migrante terá tendência, naturalmente, a fugir às autoridades, não apresentado qualquer requerimento de asilo e aguardando pelo expirar do prazo, momento no qual poderá apresentar o seu pedido a um EM que, no seu entender, irá melhor compreender a sua situação. Só em casos em que ocorra um pedido da parte de outro Estado-Membro, "por razões humanitárias baseadas nomeadamente em motivos familiares ou culturais", pode o requerimento, "desde que as pessoas interessadas estejam de acordo", ser tratado por outro EM, que não o Estado legalmente responsável, facto que raramente ocorre (União Europeia, 2003). Assim, a partilha de responsabilidades no campo das políticas de asilo, continua a ser geradora de profundas divergências que revelam o desrespeito da UE para com os seus valores basilares. Divergências estas que incentivam os EM periféricos fustigados pelos maiores fluxos migratórios irregulares, a dificultar ao máximo a validação de um pedido de asilo, e permitindo, muitas vezes, a existência de julgamentos sumários da parte de guardas fronteiriços com pouca preparação no campo do direito internacional dos direitos humanos.

Com Dublin II desenvolveu-se igualmente o sistema Eurodac, estabelecido com o Regulamento EC Nº 2725/2000 do Conselho (União Europeia, 2000). Os números 10 e 11

[31] Regulamento do Conselho EC nº343/2003

dos considerandos do Regulamento que institui Dublin II, definem que deve haver coerência entre este a implementação do Eurodac e as alterações feitas à primeira Convenção de Dublin. Tal mecanismo constitui, *de per se*, um elemento polémico, na medida em que coloca em causa direitos como a proteção de dados, sendo igualmente gerador de incompatibilidades para com o Art.8 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos, relativo ao direito ao respeito pela vida familiar e privada. Os métodos que definem o sistema Eurodac nunca foram verdadeiramente consensuais, pese embora se tenha concretizado a sua entrada em vigor e aplicação a todos os EM, à exceção da Dinamarca. De facto, as grandes linhas que instituem o Eurodac geraram e continuam a gerar enormes polémicas no seio de ONG's e da sociedade civil, ganhando especial ênfase no contexto de Dublin II e do período que sucede a Primavera Árabe.

O Eurodac visa facilitar a aplicação do quadro jurídico de Dublin I (e posteriormente de Dublin II), bem como viabilizar a determinação do EM responsável pela análise de um requerimento de asilo. Importa salientar alguns pontos do Regulamento original por forma a percebermos as incongruências que daí advieram. Se os próprios considerandos que antecedem o Regulamento em si, determinam que o objetivo e métodos a usar pelo Eurodac, como a recolha de impressões digitais e dados pessoais, a determinação do tempo no qual são armazenados os dados constitui a primeira destas incongruências. O nº8 dos considerandos determina que "o período máximo no qual podem ser guardados, pela Unidade Central, os registos de impressões digitais, devem ser de uma extensão considerável", por forma a permitir que um requerente de asilo tenha a opção de apresentar o seu requerimento a outro EM (União Europeia, 2000 *apud* Balzacq; Carrera 2005). No quadro do Regulamento de Dublin I, no qual um membro de um Estado terceiro tinha a possibilidade de apresentar novo requerimento a um EM que não aquele que analisou o primeiro pedido, com Dublin II, como já vimos, tal duplo ou múltiplo requerimento deixa de ser permitido. Contudo, o período máximo de armazenamento de dados, dez anos, não é alterado com Dublin II. Pese embora os números 15 e 16 dos considerandos, do referido regulamento, definam que o uso dos dados, da parte dos EM (nº15) e Instituições (nº16), deve obedecer à Diretiva do Conselho[32] nº [95/46/EC], tal não deixa, porém, de ser passível de reanálise, como pedido por inúmeras ONG's e pela Sociedade Civil. De facto, o problema do uso indevido dos dados registados existe desde o

[32] relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados

estabelecimento do Eurodac, no entanto o uso administrativo destes dados voltou a ser colocado na mesa em 2009 quando, a pedido dos EM, se fez uma proposta de alargamento do uso dos dados às agências responsáveis pela aplicação da lei e à Europol. Tal proposta foi rejeitada muito graças à eficiente prestação de grupos organizados da sociedade civil, bem como de ONG's. Porém, a referida proposta sofreu diferentes alterações até que, em Dezembro de 2012, já no quadro de funcionamento do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), esta reforma foi relançada, como poderemos ver no segmento relativo ao pós-Primavera Árabe.

Em suma, a implementação das medidas previstas no Programa de Tampere ficaria muito aquém do esperado, mesmo com o impulso de Sevilha, na medida em que o próprio sistema internacional sofreu uma metamorfose profunda com o 9/11. Algo que seria bastante visível no Conselho Europeu da Haia em 2004.

Se o Conselho Europeu de Tampere já previa a progressiva harmonização do controlo fronteiriço da UE e o aperfeiçoamento da cooperação judicial e policial, com o Conselho Europeu da Haia de 4-5 Novembro de 2004, estabeleceu-se uma nova agenda para o estabelecimento de uma AFSJ, bem como para o aprofundamento da comunitarização das PMA da UE, que ficaria conhecido como o Programa da Haia. O Conselho Europeu da Haia acabaria por relançar o processo do estabelecimento de um Sistema Europeu Comum de Asilo. No entanto, este segundo Programa Multianual parece transformar o equilíbrio anteriormente definido como consequência dos atentados de 11 de Setembro de 2001 (Atentados de "9/11"[33]) em Nova-Iorque e de 11 de Março de 2004 em Madrid. De facto, o Programa da Haia dá clara prioridade às questões relacionadas com a segurança, deixando para segundo plano as componentes da liberdade e justiça, sobretudo quando focado na luta contra o terrorismo, proteção de direitos fundamentais e o lidar com fluxos migratórios excecionais (Balzacq; Carrera, 2005). O programa da Haia foi considerado uma vitória da Presidência Holandesa da UE. De facto, a harmonização das PMA avançou na medida em que foi feita, pela primeira vez, referência à dimensão externa das mesmas. Aqui, em contraste com a dimensão securitária à qual é dada extrema importância, sublinha-se a necessidade de ultrapassar o domínio das "parcerias nebulosas com os países de origem" abrindo portas à proteção efetiva de refugiados além da União Europeia, incorporando a gestão das migrações numa "dimensão mais ampla" da(s)

[33] "9/11" é a forma pela qual o acontecimento ficou mundialmente conhecido.

política(s) externa(s) da UE (Van Selm, 2005). Com o Programa da Haia relançava-se o ímpeto para a concretização das duas fases distintas no estabelecimento de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). A primeira fase dos programas quinquenais, definida para o período 1999-2005 com o objetivo de estabelecer *standards* mínimos comuns, viria a ser concluída em 2006, com a conclusão dos quatro blocos principais que a compunham: O regulamento de "Dublin" (EC/343/2003), a "Diretiva sobre as Condições de Acolhimento" (2003/9/CE), a "Diretiva Qualificações" (2004/83/CE) e, finalmente, a Diretiva "Procedimentos de Asilo" (2005/85/CE). Estes instrumentos legislativos contribuíram significativamente para nivelar as exigências feitas a cada Estado Membro em matéria de Políticas de Asilo (EC - MEMO/07/229). A segunda fase, definida para o período 2008-2012 (inicialmente 2010), visava alcançar um mais alto standard de protecção de igualdade na UE e garantir um mais alto grau de solidariedade entre os Estados-Membros (Cassarino; Lavenex, 2012). Este segundo momento de harmonização das Políticas de Asilo viria a ser alavancado pelo Livro verde (Green Paper – MEMO 07/229[34]) de 2007 relativo ao desenvolvimento/estabelecimento do Sistema Europeu Comum de Asilo. Uma iniciativa, tida a 6 de Junho de 2007 pela Comissão Europeia, que teria como objetivo uma mais profunda integração através da harmonização dos sistemas legais dos Estados Membros da UE, quer a nível de práticas, quer de Jurisprudência. Uma proposta que, naturalmente, não passaria sem as já habituais críticas de Reino Unido e Dinamarca, tradicionais utilizadores do "*opting out"* em matérias relacionadas com a harmonização de políticas relacionadas com migrações e/ou asilo (e *grosso modo* com Schengen). O *Green Paper* focava-se em 4 grupos a serem reformados: instrumentos legislativos; medidas de acompanhamento na implementação; solidariedade e partilha de responsabilidades; dimensão externa do asilo. O Green Paper teve uma resposta positiva do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR/UNHCR), destacando-se um nível de convergência satisfatório no que a medidas de asilo diz respeito (UNHCR, 2007).

Em Junho de 2008, um Plano de Acção no campo do Asilo, *Policy Plan on Asylum: an Integrated Approach to Protection Across the EU* (Comunicação da Comissão Europeia, 2008b), viria a ser lançado pela Comissão Europeia. Este, teria como objetivo o reforço do disposto no Livro Verde de 2007. O Plano de Ação de 2008 visava a

[34] Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-229_en.htm

harmonização dos *standards* de proteção de requerentes de asilo, uma mais eficaz e apoiada cooperação prática e uma solidariedade reforçada e sentido de responsabilidade reforçado entre Estados Membros e Países não comunitários, já num contexto Pós-Assinatura do Tratado de Lisboa, a 13 de Dezembro de 2007, que viria a transformar a natureza internacional da União Europeia. Uma metamorfose na natureza da UE que englobaria na sua estratégia o denominado Programa de Estocolmo e um aumento das responsabilidades da Agência de Controlo das Fronteiras Externas da UE, FRONTEX, que havia sido colocada em vigor em 2006. A FRONTEX nasce com o fito de prover a cooperação operacional ao longo das fronteiras externas da UE tanto ao nível Mediterrânico como Oriental. A importância da FRONTEX para o nosso trabalho é inegável uma vez que esta tem sido constantemente exposta a críticas no modo como as suas operações conjuntas são conduzidas. Contudo, a FRONTEX usufrui de um quadro legal que permite, efetivamente, que o domínio da gestão fronteiriça constitua um "*Shifting Out"* passível de permitir a adoção de medidas que dificilmente seriam adotadas passando por um sufrágio democrático a nível nacional e/ou comunitário.

De facto, parecerá algo contraditório afirmar, numa primeira análise, que o Parlamento Europeu denuncia falta de transparência e controlo sobre os processos da Agência FRONTEX, visto que o primeiro esteve diretamente envolvido na criação do segundo. No entanto, o PE não recebe efetivamente qualquer informação do Frontex que não esteja relacionada com o seu aspeto financeiro, assim como não possui qualquer mecanismo que lhe forneça visibilidade sobre as medidas adotadas pelo seu Conselho de Gestão. Para que melhor se compreenda esta situação, sublinhe-se que o Conselho de Gestão da Frontex é constituído por representantes de cada Estado-Membro, apontados de acordo com o seu grau de conhecimento e experiência no campo da cooperação operacional em termos de gestão fronteiriça. Não só este elemento poderá colocar o problema, apontado por Sandra Lavenex, da tecnocratização e fuga aos escrutínios nacionais na adopção de medidas menos "ortodoxas" (Lavenex, 2006) como também, permitir que este escape igualmente ao escrutínio do PE, que é, nem mais nem menos, "a voz" dos cidadãos Europeus ao nível comunitário, consistindo numa das instâncias mais proactivas na denúncia de situações contrárias ao *acquis communautaire.*

b.2) Tratado de Lisboa, Crise Financeira e Programa de Estocolmo

É importante destacarmos as alterações decorrentes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa a 13 de Dezembro de 2009 no campo das PMA, de forma a compreendermos os objetivos do Programa que sucede o Programa da Haia, O Programa de Estocolmo. A principal alteração acontece com o abandono da regra da unanimidade no que concerne assuntos relacionados com a imigração legal. Isto é, as decisões passam a estar sujeitas ao chamado "Procedimento Legislativo Ordinário", outrora chamado "Co-decisão". Acrescido a este facto, atribui-se o poder de veto ao Parlamento Europeu em toda e qualquer nova legislação relativa a imigração legal ao mesmo tempo que os Estados Membros mantêm o controlo sobre o volume de admissão de migrantes, o que, apesar de todas as vantagens associadas, continua a dificultar o processo de tomada de decisão (Collett, 2010). Adicionalmente, a criação da figura de "Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança e do Serviço Europeu de Acção Externa", constitui igualmente um factor de relevo para as PMA (Collett, 2010). Simultaneamente, as alterações contextuais resultantes da Crise Financeira à qual a UE passou a estar exposta depois da Crise dos *Subprime* nos EUA (e consequente crise da economia real), viriam a fazer-se sentir nas intenções relativas ao futuro a dar às PMA. O crescente desemprego na UE, nomeadamente na Zona Euro, viria a ter efeitos negativos nas condições de acolhimento de migrantes oriundos de países terceiros.

O Programa de Estocolmo, lançado no mesmo mês que o Tratado de Lisboa (Dezembro de 2009), é desenhado tendo em vista as reformas no seio da União Europeia em matéria de migrações e asilo e visa reforçar o disposto nos Programas de Tampere e da Haia. De um modo geral, a principal alteração com Estocolmo na área das PMA, consistiu na separação entre os assuntos relacionados com a gestão das fronteiras externas e as políticas de vistos, áreas que no Programa da Haia se encontravam sob o "chapéu" comum da "gestão de fluxos migratórios" (Collett, 2010).

Se durante todo este processo, a União Europeia reforçou a harmonização entre os Estados Membros e em simultâneo prestou apoio a regimes autoritários no mediterrâneo sul e oriental, de que modo pode ser encarado o conceito de Manners? Como já constatámos, as normas europeias em matéria de migrações e asilo procuram definir-se, constantemente, em torno de termos como a solidariedade, respeito, confiança mútua etc.

Contudo, a preocupação securitária far-se-ia sempre sentir ao longo de todo o processo e a própria harmonização das PMA é passível, para certos autores, de constituir uma fuga aos próprios valores normativos nos quais se baseia a UE. Ideia que exploraremos em seguida.

b.3) Uma Harmonização que entra em colisão com a noção de Potência Normativa?

A forma como ocorre a harmonização das políticas de migração e asilo da UE, não será, *de per se*, passível de constituir um entrave à noção de NPE de Manners? A ideia e a pergunta não são novas mas ganham especial ênfase no contexto político do Século XXI.

A Europeização das PMA é analisada por Jef Huysmans na sua reflexão acerca da relação entre migrações e comunidades políticas na UE. Na sua obra "The Politics of Insecurity", o autor dedica-se a uma reflexão acerca das vantagens e desvantagens da Europeização da cooperação judicial e das PMA, destacando o facto de que tal processo pode constituir uma forma de retirar um garante à protecção de valores intrínsecos às Constituições dos Estados membros da UE ou, pura e simplesmente, um processo no qual se estão a redefinir os próprios valores em que a UE se baseia (Huysmans, 2006). É através destas interrogações que procuramos continuar a estabelecer uma ponte entre as PMA da UE e o conceito de NPE de Ian Manners.

Ao basearmo-nos nas ideias de Jef Huysmans e de Sandra Lavenex, quando argumentam que a "Europeização" destas áreas orienta a UE para um debate político sobre as bases normativas (e consequentes implicações) destas políticas regulatórias, procuramos estabelecer um elo entre o conceito de NPE e as reformas político-institucionais efectuadas (e agendadas) no quadro das PMA da EU para o Mediterrâneo no período 1995-2010. Isto é, se o aumento da Europeização das políticas de migração e asilo abre uma janela de oportunidade para testar o significado político e normativo da UE, num contexto em que o processo de integração articula o respeito por "princípios morais universais incorporados nos direitos humanos, democracia e livre mercado como bastiões da sua identidade" (Huysmans 2006: 115), interessa-nos perceber a relação entre o conceito de NPE e as Políticas de Migração e Asilo para o Mediterrâneo no Pós-emulação de Mohamed Bouazizi. Ao tentarmos perceber que efeitos teve a Primavera Árabe na evolução das PMA da UE para o Mediterrâneo, procuraremos igualmente perceber de que modo a percepção

externa da identidade Europeia se encontra indissociavelmente ligada à evolução institucional e atitude da UE face aos movimentos migratórios e requerimentos de asilo registados no território dos seus EM e de que modo as reformas efectuadas no Pós Primavera Árabe contribuem ou não para a percepção externa da noção de Europa enquanto Potência Normativa. Por outras palavras, a construção da estratégia da UE para o Mediterrâneo baseou-se numa abordagem paradoxal entre o manter do *statu-quo* na região e a promoção de valores normativos, tendo em vista a criação de uma zona de estabilidade na vizinhança Europeia. Tendo como elemento central de análise as PMA, uma das prioridades da UE para a região, parece-nos legítimo afirmar que a eficácia da(s) estratégia(s) da UE para o Mediterrâneo se apresentava(m) em crescendo[35] no momento em que o ciclo de revoltas no mundo árabe começou. Não só se estabeleciam os mecanismos internos necessários à harmonização das PMA, tendo como fito uma política única, como também a relação da UE com regimes autoritários na região vivia momentos "prósperos", com o início das negociações para um acordo Euro-Líbio de diálogo e cooperação em Novembro de 2008 e a com assinatura de um acordo de cooperação avançada com a Tunísia de Ben Ali em Maio de 2010. As primeiras respostas dos Estados Membros da UE ao eclodir da Primavera Árabe na Tunísia, revelaram-se difusas e contraditórias, levando-nos a crer que a UE não se encontrava, de modo algum, preparada para esta metamorfose política na região MENA. O real impacto desta metamorfose a nível das políticas de segurança da UE é ainda desconhecido na sua plenitude. Não só a crise Síria ganha contornos cada vez mais preocupantes, como cada vez mais a Rússia parece querer exercer a sua influência nas regiões que incorporam a PEV. Se, no que ao Pacto Oriental diz respeito, a Rússia conseguiu, em Setembro de 2013, atrair para a sua esfera um elemento da PEV, a Arménia[36], no que aos acordos Euro-Mediterrânicos diz respeito, assistimos a um episódio particular, onde o executivo de Putin parece ter assumido uma posição normativa face aos EUA e aos Estados da UE que directa ou indirectamente assumiram apoiar uma intervenção armada contra o regime de Bashar Al-Assad. A nossa análise não procura ser ambiciosa ao ponto de compreender a plenitude das dinâmicas geopolíticas que envolvem o Mediterrâneo Pós Primavera Árabe e, em particular, em plena crise Síria. Centrar-se-á, sim, no efeito que esta metamorfose teve ao nível das Políticas de

[35] Tendo em conta a evolução das medidas tomadas a nível das PMA desde 1995, sem com isto fazer um juízo de valor.
[36] Assim como tem vindo a aumentar a sua pressão sobre a Moldávia e Ucrânia.

Migração e Asilo da UE no Mediterrâneo. Por outras palavras, no capítulo que se segue tentaremos perceber de que modo o quadro das PMA, no domínios do Processo de Barcelona, da PEV e do quadro institucional da UE, sofreu com o impacto da Primavera Árabe ao nível da estratégia normativa da UE na região. Assumindo que esta metamorfose teve reais impactos nas estratégias da UE, tentaremos perceber se se verifica, hoje, uma tendência para o reforço de uma abordagem normativa, ou se, por outro lado, a "postura" normativa tende a sair enfraquecida com os mais recentes acontecimentos.

Capítulo III - O Impacto da Primavera Árabe nas Políticas de Migração e Asilo da União Europeia

Em Marrocos, é possível ver-se o Atlântico e o Mediterrâneo ao mesmo tempo[37]

(Tahar Ben Jelloun)

A citação de Tahar Ben Jelloun, escritor Marroquino de expressão linguística francesa, apesar de não escrita com esse fito, toca, em sentido figurado, numa das dimensões geopolíticas do Mar Mediterrâneo: a relação da UE com a OTAN/NATO. A este facto ser-nos-ia impossível escapar na tentativa de compreensão do elo entre as estratégias da UE para o Mediterrâneo no Pré e Pós Primavera Árabe. Autores como Roland Freudenstein defendem que só uma resposta que tenha em conta a união de esforços entre a União Europeia e os EUA, numa lógica de fortalecimento da abordagem normativa à região, na figura da Condicionalidade, poderá contribuir para o estabelecimento de uma zona de prosperidade na região (Freudenstein, 2010) Uma real dedicação à promoção da democracia e demais valores característicos da noção de Europa enquanto Potência Normativa, parece ser a estratégia pretendida por "Atlantistas" em geral, algo que, contudo, não gera consenso e esconde toda uma dinâmica menos normativa no que às Políticas de Migração e Asilo e Gestão Fronteiriça diz respeito.

As estruturas do Processo de Barcelona, da União para o Mediterrâneo, da Política Europeia de Vizinhança, bem como do próprio desenho do Direito Europeu face à região, foram nitidamente orientadas, orgânica e politicamente, para uma aproximação aos valores normativos da UE (Behr, 2012). Contudo, como pudemos verificar ao longo do nosso trabalho, esta abordagem normativa no plano do desenho institucional das relações euro-mediterrânicas foi claramente adulterada pelo apoio dado aos regimes autoritários da região. De facto, alguns dos elementos fulcrais da abordagem normativa à região foram minados pela vontade de apoio a regimes que, não respeitando direitos humanos fundamentais e princípios democráticos de base, asseguravam um ambiente de segurança na UE, quer por servirem de "tampão" perante a ameaça do radicalismo islâmico, quer por oferecerem contrapartidas fortes no domínio do controlo migratório Sul-Norte. As revoltas Árabes, iniciadas no fim da primeira década do século XXI, tiveram efeitos profundos na

[37] Tradução livre do autor : *In Morocco, it's possible to see the Atlantic and the Mediterranean at the same time* (Tahar Ben Jelloun)

credibilidade da UE na região, a vários níveis. Nunca desvalorizando a singularidade de cada um dos movimentos sociais registados na Primavera Árabe, criadores de uma heterogeneidade de difícil análise, é importante sublinhar que se tem vindo a verificar um renascer do pan-islamismo e pan-arabismo na região e um decréscimo na confiança no papel da UE na região Este elemento aliado à tomada de consciência das alternativas políticas face às opções apresentadas por uma União Europeia economicamente fragilizada, fazem com que o espaço mediterrânico de hoje, seja uma fonte de incerteza para todo e qualquer analista ou força política.

A) As Respostas da UE à Primavera Árabe

a.1) Reacções imediatas entre unilateralismo e falta de coordenação

Como resposta imediata à metamorfose política registada na região, a UE, apresentou uma alternativa ao anteriormente disposto nos planos Euro-Mediterrânicos, isto é, a criação de uma "Parceria Democrática" legitimada por um apoio claro ao processo de transição. Pese embora a resposta rápida da Europa de Merkel, os países em questão parecem querer aproveitar o presente momento para enfraquecer os seus elos pós-coloniais, desvalorizando toda e qualquer vantagem que possa advir de uma futura cooperação com os anteriores opressores coloniais (Behr, 2012). De facto, a atractividade da União Europeia encontra-se então em claro declínio não só devido à sua situação económica, em constante luta face aos problemas da crise da dívida de alguns dos seus Estados Membros (curiosamente tratando-se de Estados igualmente Mediterrânicos), mas também como consequência do crescente multilateralismo no sistema internacional. Isto é, as regiões do Magrebe e Mashereque, particularmente ricas em recursos energéticos e geopoliticamente bem posicionadas, representam hoje um chamariz para as economias emergentes como os BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China), tornando a competição na região muito menos favorável à hegemonia da UE.

De facto, será inevitável afirmar que o projecto da UE para a região MENA se encontrava num período próspero aquando das primeiras manifestações na Tunísia de Ben Ali. Se por um lado parecia ter-se encontrado a via para a resolução das contendas Líbio-

Tunisinas, com o reforço da cooperação da UE com a Líbia de Quaddafi (Início de negociações para um acordo Euro-Líbio de diálogo e cooperação em Novembro de 2008), e com a Tunísia de Ben Ali (Acordo para uma cooperação avançada entre a UE e a Tunísia em Maio de 2010), por outro lado a Co-Presidência da União para o Mediterrâneo, a cargo do Presidente Egípcio Hosni Mubarak, cimentava a posição de liderança do Egipto no Processo de Paz no Médio Oriente (Behr, 2012). A estratégia da UE parecia encontrar-se no bom caminho numa lógica puramente securitária de criação de uma zona de estabilidade na região MENA. Contudo, o desvalorizar do respeito pelos Direitos Humanos, Instituições Democráticas ou, por outras palavras, o esquecer do estandarte do normativismo em virtude do apoio a regimes indiscutivelmente autoritários, constituiu a base para a sepultura da estratégia da UE para a região. Uma zona Euro em pleno período de crise aliada a uma zona MENA em crescente convulsão social insuficientemente monitorizada pelos Serviços Europeus de Acção Externa, e a queda dos referidos regimes, terá criado as bases para uma transformação profunda para a qual a União Europeia não se encontrava preparada. O privilégio dado à cooperação com regimes autoritários em detrimento de uma atitude pautada pela ética na abordagem normativa e pela promoção do desenvolvimento em moldes ocidentais, constituiu o fim de uma era na cooperação Euro-Mediterrânica. Como verificámos anteriormente, a mudança de uma estratégia baseada no multilateralismo no Processo de Barcelona, para uma lógica intergovernamental estruturadora da União para o Mediterrâneo, favoreceu este desvalorizar da lógica normativa da UE. Aliado a esta metamorfose, os referidos regimes autoritários então vigentes na Líbia, Egipto e Tunísia, souberam tirar partido do trajecto errante da UE, constantemente chamando a atenção dos líderes Europeus para os riscos de uma propagação do fundamentalismo religioso nos seus territórios e de uma invasão migratória da UE, no caso de se verificar uma retirada no apoio aos seus regimes (Kienle, 2005 *apud* Behr, 2012).

A resposta da UE aos acontecimentos na Tunísia tardaria em aparecer. De facto, numa lógica de continuidade para com as políticas anteriores, a resposta inicial da UE passaria, mais que provavelmente, pelo privilégio dado à estabilidade regional, assumindo que a UE viesse a agir como um bloco. Contudo, a reacção cautelosa da UE, teve na atitude unilateral da República Francesa, através da então Ministra dos Negócios Estrangeiros, Michelle Alliot-Marie, um obstáculo notório:

> *Só podemos lamentar violências que atingem povos amigos. Porém, convêm lembrar que isto comprova a justeza da política que tentamos levar a cabo/implementar quando afirmamos que o "savoir faire" das nossas forças de segurança, reconhecido no mundo inteiro, permite resolver ocorrências de segurança deste tipo.*[38]
>
> (Alliot-Marie, 2011)[39]

Michelle Alliot-Marie (MAM) merece aqui a nossa especial atenção, na medida em que representa a dissonância de vozes no seio da UE no que ao período que deu início à Primavera Árabe diz respeito. Esta posição de MAM (acrónimo pelo qual é tratada nos media franceses) encontrou uma forte oposição em França, tendo as suas declarações sido apelidadas de "vergonhosas" e "alucinatórias" por diversas fontes mediáticas. Michelle Alliot-Marie sugere abertamente uma intervenção policial Francesa na Tunísia em favor do regime de Ben Ali, em virtude da eficiência das reconhecidas forças policiais francesas. Esta posição de apoio ao regime vigente na Tunísia viria a ser reforçada pelo Ministro da Agricutura, Bruno Le Maire, quando defendeu que "Ben Ali é alguém que é frequentemente mal-entendido […] e que fez muito" [40] (Le Figaro, 2011 *apud* Le Maire 2011).

A primeira reacção institucional da UE às consequências sociais da auto-imolação de Mohamed Bouazizi, ocorrida a 17 de Dezembro de 2010, tiveram lugar unicamente a 10 de Janeiro de 2011, em declaração conjunta da Alta Representante para os Negócios Estrangeiros da UE, Catherine Ashton e do Comissário para o Alargamento, Stefan Fülle:

---

[38] Tradução livre do autor: "*On ne peut que déplorer des violences concernant des peuples amis. Pour autant, je rappelle que cela montre le bien-fondé de la politique que nous voulons mener quand nous proposons que le savoir-faire de nos forces de sécurité, qui est reconnu dans le monde entier, permette de régler des situations sécuritaires de ce type*"

[39] Assemblée nationale [XIIIe législature] Session ordinaire de 2010-2011. Première séance du mardi 11 janvier 2011. Disponível em : http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2010-2011/20110091.asp#INTER_5

[40] Tradução livre do autor : "*Le président Ben Ali est quelqu'un qui est souvent mal jugé […] a fait beaucoup de choses […]*"

> *Apelamos à contenção no uso da força e ao respeito pelos direitos fundamentais. Em particular, apelamos à imediata libertação de bloggers, jornalistas, advogados e outras pessoas detidas que se manifestaram pacificamente na Tunísia. Apelamos também às autoridades Tunisinas que investiguem os eventos recentes e providenciem mais informação acerca dos mesmos, e a todas as partes que se cometam ao diálogo com vista a encontrar soluções para os problemas levantados pelos manifestantes.*
>
> *A UE tem um forte diálogo e larga cooperação com a Tunisia e está comprometida num processo de reforço das relações bilaterais nos mais diversos domínios. O processo de reforço das relações exigirá uma dedicação extra de ambos os parceiros em todos os assuntos, em particular nos domínios dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Esperamos que o nosso parceiro Tunisino corresponda às ambições e expectativas implícitas ao nosso relacionamento.* [41]

(Declaração Conjunta de Catherine Ashton e Stefan Fülle, 2011[42])

Nesta primeira declaração conjunta da União Europeia, é perfeitamente visível a relutância das autoridades Europeias. O apelo às autoridades e a perspectiva de reforço das relações futuras, sob compromisso de respeito pelas liberdades fundamentais, são reveladores da hesitação da UE em defender qualquer uma das partes. Só a 31 de Janeiro a UE decidiu adoptar, já como resposta às manifestações na Praça de *Tahrir* no Egipto, uma posição clara, apelando a uma transição ordeira e à realização de eleições livres. No entanto, esta posição permanecia letra isolada face à postura adoptada perante a eclosão de novos movimentos revoltosos, nomeadamente no Bahrein, Argélia, Iémen e Iraque. Simultaneamente, a UE adopta uma postura diplomaticamente musculada em Marrocos e na Jordânia, apelando a reformas empreendidas pelo governo e ao diálogo nacional. Só na Líbia a UE tomou a decisão de apoiar imediata e incondicionalmente os movimentos

[41] Tradução livre do Autor: "*We call for restraint in the use of force and for the respect of fundamental freedoms. In particular, we call for the immediate release from detention of bloggers, journalists, lawyers and other detained people who peacefully demonstrated in Tunisia. We also call on Tunisian authorities to investigate the recent events and provide further information about them, and on all parties to engage in dialogue with a view to finding solutions to the problems raised by demonstrators.*
The EU has a strong dialogue and broad cooperation with Tunisia and is engaged in a process of strengthening bilateral relations on a wide range of issues. This process of strengthening relations will require increased commitments from both partners on all issues, in particular in the areas of human rights and fundamental freedoms. We hope that our Tunisian partner will meet the ambitions and expectations placed in our relationship."

[42] Joint statement (2011) by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Stefan Füle on the situation in Tunisia of 10 January 2011 [MEMO/11/12] – Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-12_en.htm

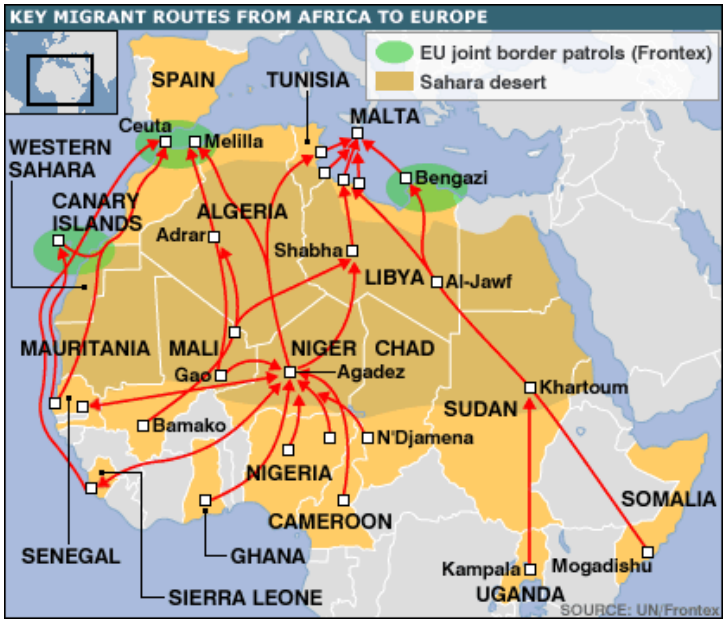
revoltosos, após a constatação de que a situação tinha ficado, rapidamente, fora do controlo das autoridades Líbias.

a.2) Dinâmicas Migratórias: Os efeitos da Primavera Árabe nos fluxos migratórios Norte-Sul no Mediterrâneo

O impacto da Primavera Árabe em termos políticos e sociais foi sem dúvida avassalador para a região Mediterrânica. Que implicações terão tido estes movimentos sociais nos fluxos migratórios entre a margem sul e norte do Mediterrâneo? Ter-se-á verificado o que Muammar Kadafi[43] "pressagiou" ameaçadoramente quando disse que milhares de pessoas iriam invadir a Europa caso o seu governo caísse? (Jornal de Notícias, 2011 *apud* Kadafi, 2011). Note-se que no seu discurso, Kadafi não refere os cidadãos Líbios, fazendo uma clara alusão ao papel preponderante que a Líbia assumia, no pré Primavera Árabe, na contenção de migrações subsaarianas em transição em direcção à UE, como é visível na figura que se segue.

Tabela/Figura 4

Principais rotas migratórias de África para a Europa antes da Primavera Árabe



Fonte: BBC News 2007. Consultado a 11 de Maio de 2013, disponível em: http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6228236.stm

[43] Kadafi: fórmula comummente usada em Português para o nome árabe "al-Gaddafi"

Contrariamente ao que uma primeira análise nos levaria a crer, é interessante verificar que quase não ocorreram alterações significativas nos fluxos migratórios provenientes dos países Árabes do Mediterrâneo em direcção à União Europeia após a Primavera Árabe. Em relatório do Centro de Políticas Migratórias de Setembro de 2012, apresenta-se uma conclusão de alguma importância para o nosso estudo: enquanto que os países vizinhos das regiões afectadas pelos tumultos sociais, nomeadamente países Árabes do Norte de África e a Turquia, puseram em marcha Programas de Protecção Regional, com o fito de realojar as vítimas, a União Europeia não apresentou qualquer programa específico da mesma natureza (Fargues; Frandrich, 2012).

Registos migratórios comparados – Magrebe e Maxerreque antes e depois da Primavera Árabe

A forte emigração de cidadãos de países Árabes do Mediterrâneo para a UE remonta aos anos 1960, não constituindo um fenómeno novo. No final de 2010, quando a revolta começou, o somatório de emigrantes de primeira geração dos referidos países atingia os cerca de 8 milhões. De entre estes, 62% deslocaram-se para a UE, 27% para outros Estados Árabes (20% no Golfo Pérsico) e 11% para o resto do mundo, como se pode verificar na tabela 1, retirada do relatório do MPC de Setembro de 2012.

Tabela/Figura 5

Migrantes com origem em Países Árabes por Região de residência – 2011

País de Origem	Região de Residência					Total	Percentagem da população total
	União Europeia	Estados do Golfo	Líbia	Outros Países Árabes	Outros Países		
Marrocos	2,390,174	46,544	19,839	26,279	92,522	2,575,358	8.1%
Argélia	1,475,662	19,595	4,593	21,850	56,310	1,578,010	4.4%
Tunísia	516,440	15,985	14,124	11,311	20,308	578,168	5.5%
Líbia	43,646	2,035		6,928	10,947	63,556	1.0%
Egipto	199,153	1,132,091	164,348	121,082	226,661	1,843,335	2.3%
Palestina	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Jordânia	25,745	168,668	2,053	48,990	78,195	323,651	5.2%
Líbano	153,196	52,543	966	6,635	296,065	509,405	12.0%
Síria	109,913	120,524	17,017	91,477	82,482	421,413	2.1%
Total	4,913,929	1,557,985	222,940	334,552	863,490	7,892,896	4.0%

Fonte:
Dados obtidos através de Censos nacionais compilados por A. di Bartolomeo para CARIM – EU in EMP Report 2012
Disponível em:
http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%20EN%2009.pdf

Segundo a Divisão de População da ONU *(UN Population Division)*, no último terço de 2010 (antes da eclosão da Primavera Árabe), cerca de 4.5 milhões de migrantes irregulares teriam residência na UE. A tendência apontada até então indicava um aumento de cerca de 120 000 por ano de acordo com os dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR). A mesma fonte refere ainda que cerca de 500 000 migrantes irregulares são todos os anos detectados a tentar entrar irregularmente em território comunitário, dos quais cerca de 40% são enviados de volta para os seus países e que os Estados mais afectados da UE são Espanha, Itália, Malta e Grécia (Ifantis, 2012). No entanto, foi no período que antecedeu a Primavera Árabe, que se verificou o maior aumento de migrantes para os países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). De facto, entre 2001 e 2010 verificou-se um aumento de 42% do número migrantes destes países para a OCDE, sendo que 92% destes correspondia a entradas na UE, em particular em Espanha, França e Itália. Estes movimentos deveram-se ao degradar das condições de vida nos países de origem, onde o elevado desemprego, nomeadamente desemprego jovem, originou este êxodo para países onde a Directiva sobre o direito ao reagrupamento familiar, de 22 de Setembro de 2003 (2003/86/CE), teve enorme influência (Ifantis, 2012). Igualmente motivacionais terão sido as vagas deixadas nos mercados de trabalho pelos nacionais dos EM, onde a mão-de-obra pouco qualificada continuava com uma oferta considerável (apesar de as respectivas taxas de desemprego serem igualmente elevadas). Segundo o relatório do MPC, Marrocos foi o país que maior aumento registou (62% entre 2001 e 2010). Paralelamente, as políticas de nacionalização do emprego nos países do Golfo Pérsico constituíram um enorme fracasso, o que resultou num aumento exponencial de migrantes irregulares (Sul-Norte e Sul-Sul) nesta região. Tudo somado, constatamos que o aumento dos movimentos migratórios norte-sul na bacia do Mediterrâneo são constantes desde o início do século XXI, com ligeiras alterações no decurso e sequência da Primavera Árabe. De facto, verificaram-se alguns movimentos excepcionais em direcção à ilha Italiana de Lampedusa, onde milhares de pessoas provenientes da Tunísia procuraram refúgio, contudo, registos oficiais demonstram que poucas alterações houve nos fluxos migratórios no período que imediatamente se seguiu à Primavera Árabe (Ifantis, 2012). Assim sendo, qual foi o papel

da União Europeia, que esforços foram entrepostos por esta, no campo das migrações e asilo no decurso da Primavera Árabe?

B) Relações Euro-Mediterrânicas no Pós-Primavera Árabe. Que Futuro para as Políticas de Migração e Asilo a seguir a Copenhaga?

b.1) Resposta(s) Preventivas ineficazes

Como vimos ao longo da presente dissertação, o conceito de Europa enquanto Potência Normativa parece encontrar na política migratória da UE um grande obstáculo. Tal tem vindo a verificar-se em diferentes níveis, antes e depois da Primavera Árabe. Ao analisarmos diferentes pontos de vista, constatamos que o aumento da pressão migratória pouco se fez notar com os eventos verificados no sul do Mediterrâneo e que, contrariamente ao esperado, o aumento de pedidos de asilo e de tentativas de entrada ilegal na UE só se verificou em situações ocasionais como na ilha Italiana de Lampedusa. Contudo, as reacções preventivas não se fizeram esperar tanto a nível dos EM como da própria UE. Por um lado países como Itália, Grécia, Malta, Espanha e Chipre fizeram apelo ao princípio da Solidariedade Europeia para lidar com eventuais pressões migratórias excepcionais nos seus territórios e lançaram, em Fevereiro de 2011, através dos seus Ministros do Interior e da Segurança Interna, uma Comunicação Conjunta sublinhando a sua preocupação para com a situação verificada no norte de África e consequentes fluxos migratórios de excepção. Esta comunicação antecedeu a de 19 de Abril de 2011, na qual os Estados da UE com acesso ao Mediterrâneo pediram um aumento do apoio operacional e financeiro, de acordo com o referido princípio da Solidariedade Europeia, para lidar com a imigração proveniente do Magrebe. Por outro lado a Comissão Europeia, através da sua *Comunicação sobre Migração de 4 de Maio de 2011*, adoptou uma postura algo polémica, estimando que a maioria das cerca de 23 000 pessoas que desembarcaram em Lampedusa até Abril de 2011, bem como das 650 000 pessoas que abandonaram a Líbia em razão dos conflitos internos verificados, deveriam ser vistas como migrantes económicos e imediatamente devolvidas aos seus países de origem (COM(2011) 248 final, 5). De forma algo irónica, o mesmo relatório refere que, simultaneamente, medidas de proteção

deveriam ser adoptadas para com as pessoas deslocadas em "genuína necessidade de protecção". No entanto, a expressão é extremamente vaga, na medida em que a distinção não é um processo que se faça facilmente. Não só os migrantes raramente trazem consigo documentação que permita conferir a sua identidade/nacionalidade, algo que dificulta, ou impossibilita mesmo uma eventual extradição, como o próprio conceito de refugiado está, por si só, sujeito a diversas interpretações. Assim, a Comissão Europeia, a agência Frontex e determinados Estados Membros da UE têm sido continuamente acusados, por ONG's e pelo Parlamento Europeu, de permitir a realização de juízos sumários, não dando muitas vezes a possibilidade de um migrante apresentar as razões pelas quais deveria ser considerado um requerente de asilo e ainda de promover políticas anti-migratórias que conduzem ao estabelecimento (ou desenvolvimento/solidificação) da noção de "Fortaleza Europeia".

De forma algo semelhante à política de amnistia conduzida por José Luís Zapatero em 2005, o executivo Italiano "enfureceu" os EM vizinhos, originando uma situação de conflito entre os EM e a Comissão Europeia. Em Dezembro de 2010, face a um aumento exponencial de entrada de migrantes irregulares em Itália, provenientes da Tunísia mas sem documentação, o Governo Italiano optou por colocar em prática uma medida a que nós chamamos de "*Forced Burden Sharing"* (partilha de fardo ou de encargos forçada). Isto é, deparando-se com a ineficácia do Princípio de Solidariedade após manifestos apelos à sua execução e vendo o seu território fustigado por uma entrada massiva de migrantes em situação irregular logo após o deflagrar de movimentos revoltosos na Tunísia, o Governo Italiano optou por emitir vistos de residência temporários aos migrantes que diariamente se deslocavam para Lampedusa, ilha Italiana que se encontra mais perto de território Africano do que Europeu. A particularidade destes vistos, em conformidade com o Direito Europeu, reside no facto de estes possibilitarem a livre circulação no Espaço Schengen enquanto válidos. Este último ponto permite aos migrantes deslocarem-se para os territórios dos Estados signatários do acordo de Schengen, o que provocou reacções inflamadas de Estados como a França e a Alemanha. A resposta de França consistiu no restabelecimento do controlo fronteiriço com a Itália, violando claramente os acordos de Shengen e despoletou fortes críticas da parte da Comissão Europeia, nomeadamente do seu Presidente, Durão Barroso, que resultaram no abandono do controlo fronteiriço. Todavia, o controlo fronteiriço passaria a exercer-se a 20 Km de distância da fronteira Italiana,

obedecendo assim às leis de Schengen e mantendo, indirecta e legalmente, uma barreira à livre circulação de pessoas (Carrera, Guild, Merlino, Parkin, 2011). Se por um lado o Princípio da Solidariedade entre Estados Membros se encontra aqui fortemente lesado, por outro lado, a rapidez das reformas institucionais nas estratégias de gestão fronteiriça no quadro das PMA demonstra a crescente preocupação com questões securitárias, como por exemplo a metamorfose das Convenções de Dublin e a rápida resposta (de um processo que se revelava até então lento) do Sistema de Informações de Schengen.

B.2) Políticas de Migração e Asilo Pós-Processo de Estocolmo

As respostas da União Europeia no campo das relações Euro-Mediterrânicas parecem apontar, em 2013, para um reforço da postura normativa baseada na condicionalidade democrática. A noção de Europa enquanto Potência Normativa parece não ter sido adormecida, sendo a democratização um dos estandartes na procura de estabilização na região após as convulsões verificadas com as transições de regimes. Contudo, como já verificámos, os programas quinquenais de Tampere, Haia e Estocolmo revelaram uma preocupação em crescendo para com a questão securitária. O programa de Estocolmo, cujo fim está previsto para 2014 (2009-2014), dará agora lugar a um novo programa da Direcção Geral Justiça e Assuntos Internos da Comissão Europeia. Que alterações se avizinham no campo das migrações e asilo no primeiro programa pós Primavera Árabe, é o que tentaremos perceber.

Segundo o Contributo do *European Policy Center* para a reunião informal dos Ministros da Justiça e Assuntos Internos que teve lugar em Vilnius em Julho do presente ano (Julho 2013), em alternativa a um novo plano quinquenal, seria mais eficiente um esforço extra na implementação do que foi adoptado até ao momento[44](European Policy Center, 2013) Se o Programa de Tampere se encontrava associado ao Tratado de Amesterdão, o Programa da Haia ao (recusado) Tratado Constitucional de 2004, e o Programa de Estocolmo ao Tratado de Lisboa, o Programa que se segue não estará indexado a nenhuma grande alteração a nível dos tratados, o que, por si só, altera a natureza do novo Programa. Esta ausência de mudanças estruturais no quadro político-institucional da UE é passível de abrir as portas a uma maior convergência na postura a

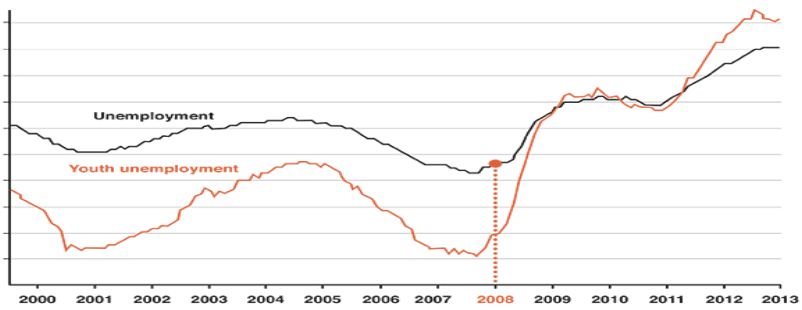
[44] Muitas das medidas de Tampere e da Haia têm vindo a revelar-se inexequíveis, exigindo maiores esforços na sua implementação.

adoptar face aos anos que se seguem. A proposta do *Task Force* do *European Policy Center* sublinha ainda que a continuidade dos programas quinquenais não é uma condição *sine qua non*. De facto, alternativas são apresentadas, como a aplicação de programas de sete anos para coincidir com o quadro financeiro, ou pura e simplesmente a remoção da janela temporal de aplicação das medidas. No que às Políticas de Migração e Asilo diz respeito, são traçadas algumas prioridades, nomeadamente o aumento da atratividade da União Europeia através da adopção de políticas de admissão coerentes; de melhoramento da política de asilo, com um mecanismo que permita fazer uma justa diferenciação entre um requerente de asilo e um migrante económico; e o colocar em prática de coerência política a nível interno, com a clara definição de quem coordena; e quem faz a avaliação do Programa (*European Policy Center, 2013*).

Por outro lado, o *Migration Policy Institute Europe* sublinha, em artigo de Fevereiro de 2013 que os planos de 5 anos da Direcção Geral Justiça e Assuntos Internos se encontram ultrapassados e que associado ao fim do Programa de Estocolmo, ter-se-á que ter em conta as crescentes divergências a nível dos interesses nacionais (Collett, 2013). De facto, o massivo aumento do desemprego/desemprego jovem na Zona Euro que atinge hoje (Setembro 2013) recordes máximos (ver Tabela 5), teve consequências no "fulgor" normativo da UE, como a progressiva estagnação da ajuda europeia para o desenvolvimento. Para Elizabeth Collett, o Programa Abordagem Global às Migrações parte do pressuposto que a UE continuará a ser atractivo para fluxos migratórios provenientes do sul, algo que, tendo em conta a evolução situação financeira da UE (particularmente da zona Euro), poderá esconder dinâmicas diferentes, como o desvio do curso migratório para as economias emergentes apelidadas de BRICS (Collett, 2010).

Tabela 6

Desemprego na Zona Euro 2000-2013



UNEMPLOYMENT AND YOUTH UNEMPLOYMENT, EURO AREA
(source: Eurostat)

Fonte: Eurostat, 2013.[45]

Pese embora profundamente afectada pela actual crise financeira, a UE demonstra a sua firmeza em manter-se activa na sua região de vizinhança. Como faz prova o plano de renovação da PEV em resposta à Primavera Árabe.

> *(...) neste novo cenário, as relações com os países em causa devem adquirir uma nova dinâmica, centrada numa cooperação que confira prioridade à democracia e à prosperidade em ambas as margens do Mediterrâneo, e não apenas à segurança e ao controlo da migração"*
>
> (Resolução do Parlamento Europeu, 2011)

Como resposta à Primavera Árabe, a União Europeia empreendeu uma revisão da Política Europeia de Vizinhança, apelidada de "Uma nova resposta a uma vizinhança em mudança". Nesta, a UE sublinha que o objetivo principal passará pelo reforço das políticas bilaterais dispostas na forma inicial da Política Europeia de Vizinhança e com o reforço dos elementos normativos que sempre pautaram a política externa da UE. No relatório de Maio de 2011, destacamos os seguintes pontos:

a) Apoio à Democracia "profunda"

A própria inclusão do adjectivo "profundo" é uma constatação das falhas inerentes ao comportamento passado da UE na região MENA. Não nos centramos aqui no diálogo entre democracias liberais e democracias não-liberais, partimos sim do pressuposto óbvio de que a definição da UE de democracia se manteve imutável desde 2010, o que é, aliás, constatável nos pontos que se procura promover: eleições livres e justas; liberdade de associação e expressão e uma imprensa e média livres; Estado de direito administrado por um poder judicial independente e direito a um julgamento justo

b) O reforço do diálogo com as sociedades civis

[45] Nota: O destaque dado ao ano de 2008 é relativo àquele que é considerado o momento em que começa a crise da economia real decorrente da falência do *Lehman Brothers* e consequente crise dos *subprime*

O segundo ponto centra-se no fortalecimento dos elos entre a União Europeia e a sociedade civil de cada Estado Parceiro. À semelhança do disposto no quadro da União para o Mediterrâneo procura dar-se primazia à relação com ONG's e Think Tanks. Os pontos principais residem na promoção de parcerias com cada Estado vizinho de modo a tornar o apoio da UE mais acessível à sociedade-civil, nomeadamente pela criação de um instrumento financeiro exclusivamente dedicado a tal: "*Civil Society Facility";* no reforço do diálogo em torno dos Direitos do Homem; e na criação de um Fundo Nacional para a Democracia com vista a prestar auxílio a partidos políticos. Os restantes pontos consistem na Cooperação Política e Securitária; apoio ao desenvolvimento social e sustentável; crescimento económico sustentável e criação de emprego; reforço dos elos comerciais e reforço da cooperação por sectores.

No que ao tema das migrações diz respeito, em particular na sua componente relativa ao Mediterrâneo sul, as intenções centram-se no desenvolvimento e estabelecimento de novas políticas de mobilidade, reforço da construção dos aparelhos político-institucionais e do diálogo sobre emprego e políticas sociais.

A conclusão que podemos retirar da nova estratégia da PEV, além do reforço dos mecanismos da condicionalidade e do aumento dos fundos disponibilizados no ENPI (ver quadro acima), é que pouco muda com a nova PEV, registando-se um reforço das políticas anteriores baseadas num discurso normativo que evidencia as próprias falhas no poder normativo europeu. A UE adopta, novamente, uma postura reactiva ao invés de proactiva, procurando criar novas estratégias baseadas nos erros cometidos anteriormente. Se o Programa da Haia, a criação da agência FRONTEX e uma estratégia anti-terrorismo foram uma resposta aos atentados de 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque e 11 de Março de 2004 em Madrid (*European Policy Center, 2013),* o mesmo se verifica nas alterações propostas para a PEV relativamente à Primavera Árabe.

As alterações verificadas no campo da Política Europeia de Vizinhança apontam para um reforço da estratégia normativa da UE na região MENA e para um abandono da abordagem paradoxal constituída pelo apoio a regimes autoritários (pese embora o apoio a Marrocos e Argélia se mantenha) e reforço da noção de Fortaleza Europeia no que à gestão fronteiriça e gestão das migrações e asilo diz respeito. No entanto, o que mudou a nível da gestão fronteiriça da UE desde que uma mudança de estratégia foi assumida? Em plena

guerra civil Síria e face a uma crise de refugiados e de pessoas internamente deslocadas de amplitude colossal, de que modo a UE tem vindo a conduzir o conciliar da sua política de gestão fronteiriça com a metamorfose das suas políticas de migração e asilo? Verificar-se-á o que figura nos Planos de reestruturação da PEV e caminha-se agora para uma lógica diferente, menos securitária, ou, pelo contrário, constata-se que há uma continuidade (ou mesmo reforço) das políticas anteriormente elaboradas? É o que tentaremos perceber no último segmento do nosso trabalho.

b.2) O Elo entre Gestão Fronteiriça e Políticas de Migração e Asilo da UE no Pós Primavera Árabe

Como tivemos oportunidade de analisar ao longo do nosso trabalho, a abordagem normativa da UE à região MENA ficaria "manchada" pelo apoio a regimes autoritários e por uma gestão fronteiriça mais virada para a securitização do espaço Schengen do que propriamente com a adopção de uma postura coadunável com o disposto na sua vertentes de intervenção multilateral para a região. Fizemos a análise da evolução das Convenções de Dublin I e II relativamente às políticas de asilo, às quais voltaremos agora para compreender o seguimento que lhes foi dado com a metamorfose dos equilíbrios regionais decorrente da Primavera Árabe.

Apresentada em Maio de 2012, a proposta da Comissão Europeia e do Conselho Europeu para a reforma do sistema Eurodac, visa sobretudo a extensão do uso dos dados armazenados pelo Eurodac às agências responsáveis pela aplicação da lei, bem como à Europol. Tal proposta é a continuação de um longo debate jurídico-institucional. De facto, a proposta de 2012 é o reformular da proposta feita em 2008 e alterada por duas vezes, em 2009 e 2010. Enquanto a primeira alteração (2009) tinha como objetivo um maior grau de harmonização do Sistema Comum de Asilo Europeu e o aperfeiçoamento dos standards de proteção de dados (2008/0242(COD)), a segunda procurava alargar o uso dos dados do Eurodac às Agências responsáveis pela aplicação da lei. Ambas foram alvo de fortes críticas da parte da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD). Não tendo sido adotada inicialmente, e tendo sido rejeitada após primeira revisão, efetuou-se uma segunda alteração à proposta (neste caso à proposta alterada), apresentada em Outubro de 2010, na qual foi retirada a menção à cooperação do Eurodac com as autoridades policiais

(COM(2010)555 final). No entanto, em virtude da entrada em vigor do TFUE e da supressão do sistema de pilares, a proposta (e respetivas alterações) teria que ser retirada e substituída por forma a enquadrar-se no quadro legal do Tratado de Lisboa.

A nova proposta, apresentada em Maio de 2012, já tendo como pano de fundo as alterações decorrentes da Primavera Árabe, apresenta moldes diferentes, pese embora o propósito inicial se mantenha. A principal diferença reside no facto de a nova proposta fazer uso de uma retórica ligada ao domínio da segurança, mais particularmente relativa ao combate ao terrorismo (COM(2010) 555 final - 2008/0242 (COD). Esta retórica, fortemente difundida através de campanhas mediáticas, baseia-se no caso de um mandato de busca de um suspeito de terrorismo na Holanda cuja captura beneficiou, alegadamente, com o uso dos dados registados no sistema central do Eurodac (Xynou, 2012). A comparação entre os dados registados na Alemanha e as impressões digitais armazenadas na base de dados de requerimentos de asilo da Holanda, não violando a Diretiva [95/46/EC] (sublinhe-se), permitiu tal feito, servindo, presentemente, para legitimar indiretamente as intenções de revisão do Eurodac pela Comissão Europeia e pelo Conselho Europeu (Xynou, 2012). Segundo a Privacy International os argumentos apresentados são insuficientes para que se proceda, pacificamente, a esta reforma. Mesma opinião tem a AEPD que deliberou que os motivos apresentados para este alargamento são insuficientes e recomendou, em Setembro de 2012, que fosse reforçado o estudo acerca do impacto destas reformas em todos os sectores políticos relevantes, que fossem apresentadas provas sólidas e estatísticas fiáveis para a necessidade deste alargamento, bem como da necessidade de inclusão de um estudo de impacto na área dos Direitos Humanos (AEPD, 2012[46]). O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) pronunciou-se igualmente de forma negativa, referindo que deve ser evitada, ao máximo, a possibilidade de transferência dos referidos dados para países terceiros, bem como de permitir casos onde erros nos sistemas informatizados de registo de impressões digitais conduzam à indevida penalização de refugiados (Opinião ACNUR, 2012), risco inerente às imprecisões da proposta de regulamento. A AEPD faz igualmente fortes críticas ao facto de não ter havido consultação antes da adoção da proposta (AEPD, 2012). Contudo, o facto de a referida proposta ser composta pelas linhas gerais da Proposta alterada de 2009, assim o justificou, segundo a Comissão Europeia e o Conselho Europeu.

[46] http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2012/12-09-05_EURODAC_EN.pdf

Sistema de Informação de Vistos: Mediterrâneo Norte na Aplicação Inaugural

A ideia para a adoção de um Sistema de Informação de Vistos *(Visa Information System – VIS)* partiu de recomendações estabelecidas nos Conselhos Europeus de Sevilha e Laeken, tendo sido adotado pelo Conselho Europeu (CeU) de Tessalonica de Junho de 2003. No nº III das conclusões do Conselho de Sevilha são definidas as medidas essenciais para o combate à imigração irregular[47] (União Europeia, 2002*)*. As medidas propostas na secção "Introdução gradual da gestão coordenada e integrada das fronteiras externas" acabariam por ser adotadas no CeU de Tessalonica.

O VIS consiste na partilha, pelos EM, de dados relativos a vistos. É definida a necessidade de criação de um sistema coerente de gestão de dados biométricos, que serviria de guia para uma melhor organização de documentos dos cidadãos de países terceiros, bem como para a gestão de passaportes e sistemas de informação dos cidadãos da UE, lançando as bases para o desenvolvimento do Sistema de Informação de Schengen (SIS). Os grandes objetivos do VIS passavam pela facilitação do combate ao uso de documentação fraudulenta, melhoramento da consultação no que toca à atribuição de vistos e, essencialmente, simplificação da identificação por forma a aperfeiçoar o funcionamento do quadro de Dublin II (Balzacq; Carrera, 2005). O VIS é inicialmente organizado em dois grandes grupos: O Sistema Central de Informação de Vistos (C*entral Visa Information System – C-VIS)* e um Sistema Nacional de Informação de Vistos (*National Visa Information System – N-VIS).* Enquanto a manutenção do primeiro fica a cargo da Comissão Europeia, o segundo é gerido pelos EM, que têm a obrigação de transmitir todos os dados por si obtidos para a autoridade central. A acrescer a estes elementos, a 19 de Fevereiro de 2004, o Conselho da Direção-Geral Justiça e Assuntos Internos (*Justice and Home Affairs – JHA)*, adotou conclusões no que toca à arquitetura e funcionalidade do Sistema Europeu de Vistos, tendo sido igualmente adotado o Regulamento do Conselho nº 2252/2004 no que toca a questões de segurança relativas a dados biométricos e documentos emitidos por países terceiros (União Europeia, 2004). A relevância do VIS para o nosso estudo prende-se com o facto de este ter sido aplicado pela primeira vez a 11 de Outubro de 2011, precisamente nos países árabes onde as revoltas começaram

[47] no qual ainda se fala de imigração "ilegal"

(Frandrich; Fargues, 2012). Este facto revela a preocupação securitária crescente em torno da região Mediterrânica.

Pese embora não se tivesse ainda a noção do real impacto da Primavera Árabe no número de pedidos de visto para a Europa, optou por aplicar-se imediatamente o VIS a uma região de onde poderia provir um fluxo migratório de excepção, o que faz prova da imutabilidade da abordagem Pré-Primavera Árabe à região. Isto é, mantém-se uma abordagem na qual é passível de se dizer que o que é transmitido a nível multilateral se afigura de, certo modo, paradoxal face à condução das alterações registadas ao nível interno na UE.

De igual modo, face à assinatura de um contrato, em Fevereiro de 2013, entre a UE e um consórcio liderado pela Accenture (igualmente composto pelas Empresas LG e Morpho) para a gestão das informações relativas aos Sistema VIS do território comunitário (Economic Times, 2013), a lógica securitária na gestão fronteiriça parece aproximar-se cada vez mais do modelo de gestão vigente nos EUA, no qual a dimensão humana da gestão de pedidos de asilo e de vistos de entrada é progressivamente transferida para a esfera privada, o que, por si só é passível de estimular ainda mais a noção de "*Shifting Out"* de Sandra Lavenex. Isto é, se a fuga aos sufrágios nacionais e limites constitucionais nacionais em matéria de gestão fronteiriça e, consequentemente, de gestão de fluxos migratórios e de pedidos de asilo, se agudizou com a transferência de competências para o domínio de decisão comunitário ao nível da Direcção-Geral Justiça e Assuntos Internos, a transferência de competências desta última para a esfera privada, fortalece esta situação. De facto, a gestão de dados biométricos ao nível dos pedidos de asilo foi introduzida com o fito de melhorar a funcionalidade das Convenções de Dublin, tendo sido a sua gestão ao nível informático atribuída imediatamente a empresas privadas, o que por si só, é natural. O que é menos normal é o facto de a empresa a quem esta gestão de dados foi atribuída, ser uma multinacional com longa tradição no campo da gestão fronteiriça, nomeadamente nos EUA pós 11 de Setembro de 2001. Esta delegação de responsabilidade para a esfera privada, não constitui uma premissa. De facto, a Accenture revela já alguma experiência no campo da gestão fronteiriça, por exemplo, nos EUA. Contudo, o contrato, assinado a 27 de Fevereiro do presente ano, coincide, no tempo, com a validação, por parte da DG-JAI, do SIS II, o que poderá revelar alterações profundas na dinâmica futura da gestão fronteiriça

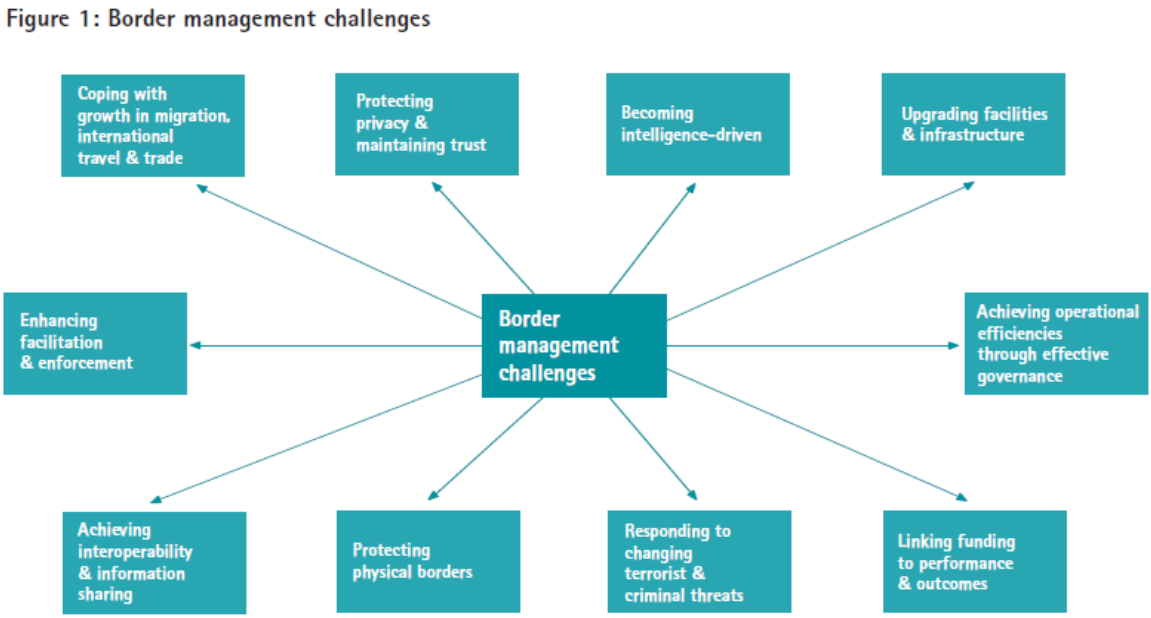
da UE e do seu conciliar com a gestão de fluxos migratórios e gestão de requerimentos de asilo.

Por outras palavras, à dita empresa é pedida a mera gestão informática (e nada mais) de uma plataforma de dados de extremo relevo ao nível da segurança, sabendo-se que outra das suas fortes áreas de actuação é precisamente a elaboração de modelos de gestão fronteiriça com longa tradição, por exemplo, nos EUA. Se nos é permitido, é o mesmo que pedir a um toxicodependente que proceda à adequada administração de uma larga quantidade de droga apreendida.

De um modo geral, na sua *"managerial aproach"* ou abordagem de gestão, a Accenture sublinha as dificuldades experienciadas pelos Estados na gestão fronteiriça no pós-11 de Setembro. É dada particular ênfase às consequências económicas de uma gestão fronteiriça marcada pelo "medo" e ameaça real do terrorismo, tanto ao nível da mobilidade de pessoas como da mobilidade de mercadorias. Utilizando os EUA como exemplo, mais particularmente as implicações do fecho de fronteiras no desempenho económico de grandes empresas como a DaimlerChrysler e a Ford, a Accenture faz uma abordagem empresarial à questão da mobilidade humana. Se por um lado destaca que por forma a aumentar a eficácia do controlo de mercadorias e pessoas, a abordagem deve ser "eficiente e não intrusiva", por outro, adota uma postura alarmista, destacando áreas de risco nas quais, *a priori*, não tem conhecimentos suficientes e por conseguinte legitimidade. De facto, a relação entre "a contínua ameaça de terrorismo" com "instabilidades geopolíticas, étnicas e religiosas crescentes em número e severidade" (Accenture, 2006: 2), é reveladora de uma abordagem superficial e, de certo modo, perigosa. De um modo geral, a solução apresentada passa pela identificação e localização dos passageiros e mercadoria, informações através das quais se procede a uma análise de risco. Tal abordagem encontra-se, na lógica empresarial da Accenture, frequentemente limitada por aspetos institucionais, acesso a recursos e partilha de informação, no entanto as mais recentes reformas ao nível do Eurodac e dos próprios regulamentos de Dublin II, são passíveis de constituir, à partida, o início de um novo tipo de gestão das Políticas de Migração e Asilo da União Europeia.

Tabela 7

Desafios na Gestão Fronteiriça - Accenture



Fonte: Accenture 2006 (Transforming global border management. Facilitating trade, travel and security to achieve high performance)[48]

Como se não bastasse, a área "Gestão Fronteiriça" é uma ínfima porção das áreas de actuação da Accenture, que se notabiliza "igualmente" nos domínios de administração de saúde, gestão publicitária etc., o que, por si só, seria passível de levantar suspeitas sobre a forma como a gestão de dados é feita. Contudo, não estando este último elemento no domínio da nossa análise, convém frisar o perigo inerente ao papel que uma empresa privada como a Accenture pode ter nos futuros modelos de gestão fronteiriça da UE, que é passível de ter, por conseguinte, naturais e preocupantes implicações nas políticas de migração e asilo da União Europeia, em particular num Mediterrâneo em plena mutação identitária.

—

[48] Disponível em: http://www.accenture.com/SiteCollectionDocuments/PDF/5969_ACCE_BorMgt_v3.pdf

Conclusão

Ao longo da presente dissertação procurámos perceber qual o impacto da Primavera Árabe nas Políticas de Migração e Asilo da União Europeia para o Mediterrâneo. Para tal, guiámos a nossa análise pelos conceitos de Europa como Potência Normativa de Ian Manners e de Fuga para a Fora (*Shifting Out)* de Sandra Lavenex. Um enquadramento teórico que nos permitiria perceber o modo como a UE reagiu às Revoltas Árabes no plano das suas relações multilaterais e bilaterais institucionalizadas para o Mediterrâneo, bem como a forma como seriam/são relançadas as políticas intra-UE no seu plano político-institucional. Quisemos, implicitamente, perceber de que modo as Políticas de Migração e asilo se interligam com as preocupações securitárias de gestão fronteiriça da UE no Pré e Pós Primavera Árabe, de modo a compreender o que mudou desde o início das revoltas na Tunísia, nomeadamente no que à tradicional abordagem normativa diz respeito.

Chegámos à conclusão que o discurso normativo da UE para a região saiu reforçado nos quadros das relações Euro-Mediterrânicas da "União Para o Mediterrâneo" e da "Política Europeia de Vizinhança" mas que, contudo, se assiste hoje a um reforço da noção de Fortaleza Europeia ao nível das medidas internas da UE. Assim, numa lógica comparativa, percebemos que a incongruência de políticas verificada no Pré Primavera Árabe -apoio a regimes autoritários e reforço do controlo das fronteiras externas da UE através de uma estratégia de *shifting out* – deu lugar a uma estratégia não menos incongruente – e potencialmente pouco sustentável, com as devidas particularidades. Particularidades estas que consistem no aperfeiçoamento de medidas contrárias ao *acquis communautaire* no que às Políticas de Asilo e Vistos diz respeito e na aproximação crescente ao modelo de gestão fronteiriça vigente nos Estados Unidos da América. De facto, o potencial reforço das funções a desempenhar por Empresas Multinacionais no campo da gestão fronteiriça da UE, como consequência das mais recentes reformas empreendidas ao nível das Convenções de Dublin, do Sistema Eurodac e do Sistema de Informação de Vistos, leva-nos a –ousadamente- fortalecer o conceito de Sandra Lavenex, transformando-o em "*Re-Shifiing Out"* (Nova fuga para fora), ou "*Double Shifting Out"* (Dupla fuga para fora). Isto é, se o "*Shifting Out"* de Lavenex apontava para os perigos de uma *Europeização* crescente das Políticas de Migração e Asilo, através da progressiva transferência de competências do domínio nacional para o domínio decisório da Direcção

Geral Justiça e Assuntos Internos, o nosso "*Double Shifting Out"* remete para os perigos inerentes à potencial transferência de competências da DG-JAI para a esfera privada, em matéria de gestão fronteiriça com implicações óbvias nas políticas de migração e asilo.

Assim, de um modo geral procuramos destacar uma postura cada vez mais Atlantista no modelo de gestão de migrações, fronteiras e asilo na União Europeia no Mediterrâneo e a consequente continuidade de uma abordagem paradoxal e pouco sustentável na região. *Grosso modo*, os erros cometidos no Mediterrâneo Pré-Primavera Árabe consistiram no desvalorizar da vulnerabilidade e perenidade dos regimes autoritários aos quais a UE prestava o seu apoio, enquanto paradoxal e simultaneamente procurava proteger o seu espaço e exercer a sua influência enquanto Potência Normativa. No cenário Pós Primavera Árabe, verifica-se um reforço desta postura normativa (ainda que sustentando regimes autoritários na Argélia e em Marrocos) e em simultâneo um fortalecimento da segurança quer através de quadros já existentes anteriormente, quer através da implementação de novas medidas passíveis de serem contrárias a um modelo de gestão das Políticas de Migração e Asilo baseadas no *acquis communautaire* que caracteriza a noção de Europa enquanto Potência Normativa.

Deste modo, parece-nos plausível afirmar que as Políticas de Migração e Asilo da União Europeia são, em 2013, um terreno preocupantemente mal elaborado onde o eco das narrativas normativas revela uma Europa internamente doente e profundamente dependente das estratégias Atlantistas para a região.

Lista de Referências Bibliográficas

Accenture (2006) Transforming global border management Facilitating trade, travel and security to achieve high performance [Acesso em 25 de Maio de 2013] http://www.accenture.com/SiteCollectionDocuments/PDF/5969_ACCE_BorMgt_v3.pdf

Aliboni, R.; Ammor, M. (2009) "Under the Shadow of 'Barcelona': From the EMP to the Union for the Mediterranean" Euromesco Paper 77, http://www.euromesco.net/euromesco/images/paper77eng.pdf [21 de Junho de 2013].

Assemblée nationale [XIIIe législature] Session ordinaire de 2010-2011. Première séance du mardi 11 janvier 2011. Compte rendu intégral. Paris : 2011. [Acesso em 14 de Maio de 2013] Disponível em : http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2010-2011/20110091.asp#INTER_5

Balzacq T.; Carrera S. (2005) *Migration, Borders and Asylum – Trends and Vulnerabilities in EU Policy*. Bruxelas: Centre for European Policy Studies.

Behr, T. (2012) *The European Union's Mediterranean Policies after the Arab Spring: Can the Leopard Change its Spots?* Amsterdam Law Forum, Vol4, No2.

Blockmans S.; Lazowsky A. (2006) *The European Union and Its Neighbours – A legal appraisal of EU's policies of stabilisation, partnership and integration*. Haia – T.M.C. Asser Press (distribution by Cambridge University Press).

Bonifazi, C.; Okólski, M.; Schoorl, J.; Simon, P. (2008) / *International Migration in Europe New Trends and New Methods of Analysis.* Amsterdam University Press.

Bouris, D. (2011) *The limits of Normative Power Europe: Evaluating the Third Pillar of the Euro-Mediterranean Partnership*. Political Perspectives, 5:2, pp. 80-106.

Bull, H. (1982) *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?* [Acesso a 10 de Fevereiro de 2013] Disponível em: http://polsci.colorado.edu/sites/default/files/5A_Bull.pdf.

Calleya, Stephan C. (2009) "The Union for the Mediterranean: An Exercise in Region Building" Mediterranean Quarterly, Volume 20, Number 4, Outono 2009. Pp.49-70.

Cameron, D. (2013) Transcript of the speech presented at Bloomber on the 23 January 2013. [Acesso em 15 de Agosto de 2013] Disponível em: https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg

Carrera, S.; Guild, E.; Merlino, M; Parkin, J. (2011) "*A Race against Solidarity The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair"* [Acesso em 13 de Agosto de 2013] Disponível em: http://aei.pitt.edu/31639/1/The_Franco-Italian_Affair.pdf

Cassarino, J.; Lavenex, S. (2012), "EU Migration Governance in the Mediterranean Region: the Promise of (a Balanced) Partnership?, *in* IEMed Mediterranean Yearbook, Barcelona: IEMed, pp. 284-288. [Acesso em 12 de Agosto de 2013]. Disponível em: http://www.academia.edu/2070607/Jean-Pierre_Cassarino_and_Sandra_Lavenex_2012_EU_Migration_Governance_in_the_Mediterranean_Region_the_Promise_of_a_Balanced_Partnership_in_IEMed_Mediterranean_Yearbook_Barcelona_IEMed_pp._284-288

Collett, E. (2010) "The European Union's Stockholm Program: Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans" [Acesso em 1 de Agosto de 2013] Disponível em: http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=768

Collett, E. (2010) "Facing 2020: developing a new European agenda for immigration and asylum policy" [Acesso em 1 de Agosto de 2013] Disponível em: http://www.migrationpolicy.org/pubs/MPIEurope-Facing2020.pdf

Comunicação da Comissão Europeia (2004) ao Conselho, ao Parlamento europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões de 4 de Junho de 2004 – "Estudo sobre as relações entre a imigração legal e a imigração clandestina" [COM(2004) 412 final]. Bruxelas: UE, 2004. [Acesso em 15 de Maio de 2013]. Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0412:FIN:PT:PDF

Comunicação da Comissão Europeia (2008b) ao Parlamento europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões de 17 de Junho de 2008 "Plano de acção em matéria de asilo uma abordagem integrada da protecção na UE" [COM(2008) 360 final]. Bruxelas: UE, 2008. [Acesso a 6 de Abril de 2013]. Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:PT:PDF

Comunicação da Comissão Europeia (2008a) ao Parlamento europeu e ao Conselho de 20 de Maio 2008 - "Processo de Barcelona: União para o Mediterrâneo" [COM(2008) 319 final]. Bruxelas: UE, 2008. [Acesso a 5 de Abril de 2013]. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0319:FIN:PT:PDF

Communication from the Commission (2011) to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions of 4 May 2011 "Communication on migration" [COM(2011) 248 final, 5]. Bruxelas: UE, 2004.[Acesso em 2 Abril de 2013]. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0248:FIN:EN:PDF

Declaração de Barcelona (1995), "Conferência Euro-Mediterrânica de 28 de Novembro de 1995. [Acesso a 12 de Fevereiro de 2013] Disponível em: http://www.eeas.europa.eu/euromed/docs/bd_en.pdf

Diretiva (2005/85/CE) do Conselho, de 1 de Dezembro de 2005, "relativa a normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros". Bruxelas: UE, 2005. [Acesso em 19 de Agosto de 2013]. Disponível em:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:01:PT:HTML

Directiva (2003/9/CE) do Conselho, de 27 de Janeiro de 2003, que "estabelece normas mínimas em matéria de acolhimento dos requerentes de asilo nos Estados-Membros" *in* Jornal Oficial nºL 031 de 06/02/2003 pp.0018-0025 Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0009:PT:HTML

Duchêne, F. (1973) *The European Community and the uncertainties of interdependence*" in *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*. Max Kohnstamm and Wolfgang Hager, eds., pp.1-22. London: Macmillan.

Economic Times (2013) "Accenture-led consortium wins EU Visa Information System contract", 21/02/2013, http://articles.economictimes.indiatimes.com/2013-02-21/news/37201271_1_schengen-visa-applications-biometric-data [23 de Fevereiro de 2013].

Eralp, A. (2009) "The European Neighbourhood Policy and the Southern Mediterranean – Drawing from the Lessons of Enlargement". Ankara: Middle East Technical University Press. [Acesso em 22 de Junho de 2013] Disponível em: http://www.ces.metu.edu.tr/docs/european_neighbourhood_policy.pdf

European Parliament resolution (2011) of 14 December 2011 on the "review of the European Neighbourhood Policy" [(2011/2157(INI)] [Acesso em 14 de Junho de 2013] Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:168E:0026:0044:en:PDF

European Parliament resolution (2000) on the European Council meeting in Tampere. "Outcome of the European Council on 15/16 October in Tampere" [JO. 5/6/2000 - C154/63]. Bruxelas: UE 2000. [Acesso em 14 de Maio de 2013]. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:154:0063:0066:En:PDF

European Policy Centre (2013) Information Paper: "The Stockholm programme: what's next?" Contribution to the informal meeting of Justice and Home Affairs Ministers (Vilnius, July 2013) [Acesso em 26 de Agosto de 2013] Disponível em: http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3671_the_stockholm_programme.pdf

Fargues P.; Frandrich C.(2012) *Migration after the Arab Spring* European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Migration Policy Centre [Acesso em 22 de Maio de 2013] Disponível em: http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%202012%20EN%2009.pdf

Freudenstein, R. (2011) *The Arab Spring: what's in it for us?* [Acesso em 22 Abril 2013]. Disponível em: http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs12290-011-0172-4#page-1

Green Paper (2007) "on the future Common European Asylum System". Bruxelas: UE, 2007. [Acesso em 19 de Maio de 2013]. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2007/com2007_0301en01.pdf

Hix, S. (2007) "*The EU as a new political system*". [Consultado a 13 de Março de 2013] Disponível em: http://personal.lse.ac.uk/hix/Working_Papers/Hix-ch23_in_Caramani.pdf

Huysmans, J. (2006) *The Politics of Insecurity - Fear, Migration and Asylum in the EU*. New York: Routledge.

Hyde-Price, A. (2006) *´Normative´ power Europe: a realist critique Journal of European* New York: Routledge

Ifantis, K. (2012) "*Addressing Irregular Migration in the Mediterranean"* [Acesso em 20 de Maio 2013]. Disponível em: http://images.europaemail.net/client_id_11260/PAPER_-_Addressing_Irregular_Migration_in_the_Mediterranean.pdf

International Organization for Migration (2011) "Key Migration Terms", http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#economic-migrant [29 de Agosto de 2013].

Joint statement (2011) by EU High Representative Catherine Ashton and Commissioner Stefan Füle on the situation in Tunisia of 10 January 2011 [MEMO/11/12], http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-12_en.htm [23 de Maio de 2013].

Jorgensen, K.; Knudsen, T. (2006) *International Relations in Europe – Traditions, Perspectives and destinations* – Routledge.

Jornal de Notícias (2011) "Kadafi alerta para eventual imigração de "milhares" da Líbia para a Europa", Jornal de Notícias, 06/03/2011, http://www.jn.pt/PaginaInicial/Mundo/Interior.aspx?content_id=1799886 [14 de Julho de 2013].

Laïdi, Z. (2008) European Preferences and their Reception. In: Laïdi, Z. *EU Foreign Policy in a Globalised World: normative power and social preferences*. London: Routledge.

Laïdi, Z. e Maria Carrilho, M. (2007). Quand l'Europe normative se tourne vers le monde. In : Synthèse de l'Entretien Européen du 11 octobre 2007, Paris.

Lavenex, S. (1999) *Safe Third Countries – Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*. Budapeste: Central European University Press.

Lavenex, Sandra (2006) Shifting up and out: The foreign policy of European immigration control', West European Politics, 29:2,329 — 350

Le Figaro (2011) "Tunisie: Ben Ali "mal jugé" (Le Maire)", Le Figaro, 11/01/2011,http://www.lefigaro.fr/flash-actu/2011/01/11/97001-20110111FILWWW00434-tunisie-ben-ali-mal-juge-le-maire.php [20 de Julho de 2013].

Lucaralli, S. e Fioramonti, L. (2010) External Perceptions of the European Union as a Global Actor –New York 2010, Routledge.

Manners, I. (2002) "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" – Journal of Market Common Studies - Volume 40. Number 2. pp.235-58,

Manners, I. (2008) "The normative ethics of the European Union" *International Affairs* 84: 1, pp. 45–60.

Maull (1990) "Germany and Japan: The New Civilian Powers", Foreign Affairs, vol. 69, no. 5, pp. 92-3.

McCormick, J. (1999). *Understanding the European Union: a concise introduction*. New York: St. Martin's Press.

Memo from the European Commission (2007) - MEMO/07/229 "Green Paper on the future Common European Asylum System". Bruxelas: UE, 2007. [Acesso em 19 de Agosto de 2013]. Disponível em: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-07-229_en.htm

MigrEurope (2009) Open letter about "readmission agreements" sent to the Union Council and the European Commission. Paris:2012 [Acesso em 12 de Maio de 2013] Disponível em: http://www.migreurop.org/article1350.html?lang=fr

Note of the Council (2004) of the European Union to the General Secretariat of JAI and the Delegations of the 13 December 2004 on "*The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union".* Bruxelas: UE 2004. [Acesso a 5 de Abril de 2013] Disponível em: http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf/hague_programme_en.pdf

Nye, J. (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.

Opinion of the European Data Protection Supervisor (2012) on "the amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No [COM(2010) 555 final - 2008/0242 (COD)]". Bruxelas: UE, 2012 [Acesso a 13 de Abril de 2013]. Disponível em: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2012/12-09-05_EURODAC_EN.pdf

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council of 3 December 2008 "concerning the establishment of 'Eurodac'" [2008/0242(COD)]. Bruxelas: UE, 2008. [Acesso a 9 de Maio de 2013]. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0825:FIN:EN:PDF

.

Proposal - Amended proposal for a "Regulation of the European Parliament and the Council on the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EC) No […/…] [establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person]" [COM(2010) 555 final - 2008/0242 (COD)]. Bruxelas: UE, 2010. [Acesso em 14 de Abril de 2013]. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0555:FIN:EN:PDF

Pureza, J.M. (2013) "*As Revoluções Árabes e os Desafios da Democracia".* Conferência realizada na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 20 de maio de 2013.

Rogers, J. (2009) *From 'Civilian Power' to 'Global Power': Explicating the European Union's 'Grand Strategy' Through the Articulation of Discourse Theory*. Journal of Common Market Studies. no. 47(4), pp. 831-862.

Sadako N. Ogata (1993) *Research Towards a European Immigration Policy*. Bruxelas: Philip Morris Institute for Public Policy Research.

Sapp, M. (2012) “Spain's amnesty programme attracts thousands” *in* EuObserver of the 24 February 2005. [Acesso em 22 de Abril de 2013]. Disponível em: http://euobserver.com/justice/18491

Smith, Karen E. (2003) *The European Union: a distinctive actor in international relations. The Brown journal of world affairs, 9 (2). pp. 103-113.*

Smith, Karen E. (2005) “The outsiders: the European neighbourhood policy” International affairs, 81 (4). pp. 757-773, http://eprints.lse.ac.uk/17012/ [21 de Junho de 2013].

Tocci, N. (2006) *“The European Neighbourhood Policy: A Framework for Modernisation?”in* European University Institute *Workshop organized by Profs. Marise Cremona and Wojciech Sadurski*, Badia Fiesolana (San Domenico/Firenze), Itália 1-2 de dezembro de 2005.

UNHCR (2012) Opinion of the UNHCR on “an efficient and protective EURODAC” *Privacy International* https://www.privacyinternational.org/sites/privacyinternational.org/files/file-downloads/2012-11-22_unhcr_comments_on_eurodac.pdf [Acedido a 3 de Maio de 2013].

UNHCR (2007) Response to the European Commission's Green Paper of September 2007 on “the Future Common European Asylum System”, UNHCR Regional Representation: 2007. [Acesso em 13 de Maio de 2013]. Disponível em: http://www.refworld.org/docid/46e159f82.html

União Europeia (1995) Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Outubro de 1995, “relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados” [95/46/EC]. Bruxelas: UE: 1995 [Acesso a 18 de Maio de 2013]. Disponível em: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/95-46-ce/dir1995-46_part1_en.pdf

União Europeia (2002) Presidency Conclusions on the "Seville European Council" of the 21 and 22 June 2002 [13463/02]. Bruxelas: 24 October 2002. [Acesso em 11 de Julho de 2013] Disponível em: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/72638.pdf

União Europeia (2003) Regulamento do Conselho de 18 de Fevereiro de 2003 "que estabelece os critérios do Estado-Membro responsável pela análise a um pedido de asilo apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro" [(EC) No 343/2003]. Bruxelas: UE. [Acesso em 20 de Maio de 2013]. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:EN:PDF

União Europeia (2000) Regulamento do Conselho de 11 de Dezembro de 2000 "relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin" [(EC) n°2725/2000]. Bruxelas: UE, 2000. [Acesso em 14 de Abril de 2013]. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:316:0001:0010:EN:PDF

União Europeia (2004), Diretiva do Conselho de 29 de Abril de 2004, que "estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outos motivos, necessite de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da protecção concedida". [2004/83/CE] Bruxelas: UE, 2004. [Acesso em 19 de Agosto de 2013]. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:PT:PDF

União Europeia (2003) Directiva (2003/86/CE) do Conselho, de 22 de Setembro de 2003, relativa ao "direito ao reagrupamento familiar". Bruxelas: UE, 2003. [Acesso em 13 de Julho de 2013]. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0086:PT:NOT

União Europeia (2004) Regulamento do Conselho de 13 de Dezembro de 2004 que estabelece normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e

documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros" [2004(CE) N.o 2252/2004]. UE, 2004. [Acesso a 13 de Junho de 2013]. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:385:0001:0006:PT:PDF

Van Selm, J. (2005) "The Hague Program Reflects New European" *Migration Information Source January 2005* [Acesso em 13 de Maio de 2013]. Disponível em: http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=276

Vink, M. (2012) "Dublin System" In I. Ness, ed. (2012). Encyclopedia of Global HumanMigration. [Acesso em 23 de Março de 2013]. Disponível em: http://www.fdcw.unimaas.nl/staff/files/users/215/Dublin%20System_EGHM.pdf

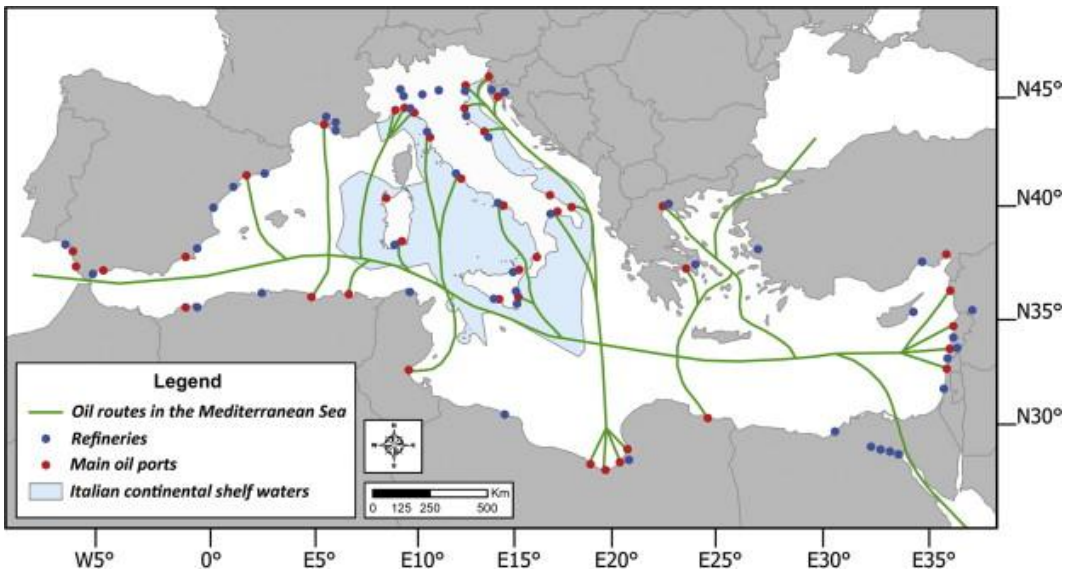
Xuereb, P. (2002) – Euro-Mediterranean Integration – The Mediterranean's European Challenge – Volume III – Malta 2002 – European Documentation and Research Centre, University of Malta.

Xuereb, P. (2000). *The Mediterranean's European Challenge* – Volume II - Malta 2000 – European Documentation and Research Centre, University of Malta.

Xynou, M. (2012) "The EURODAC debate: Do asylum-seekers deserve human rights?" *Privacy International*, https://www.privacyinternational.org/blog/the-eurodac-debate-do-asylum-seekers-deserve-human-rights [acedido a 1 de Maio de 2013].

Zielonka, J. (2006). *Europe as empire: the nature of the enlarged European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Anexo 1 – Principais rotas Petrolíferas (Principais Portos, Refinarias) no Mediterrâneo[49]



[49] http://origin-ars.els-cdn.com/content/image/1-s2.0-S0964569113000835-gr4.jpg