

ÁFRICA E OS ODS:
OBJETIVOS COM FUTURO?

DESENVOLVIMENTO - POLITICAS E REALIDADE

Políticas de investimentos agrícolas em Angola: projetos em concorrência e as tendências do século XXI

Garcia Neves Quitari

Eficiência técnica das instituições de microfinanças na região da União Econômica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA)

Abdoulaye Aboubacari Mohamed, Felipe Miranda de Souza Almeida, Gabriel Teixeira Ervilha e João Eustáquio de Lima

Sino-Africa Relations and Implications for Neo-colonialism: a Case of China's Involvement in Ghana's Textiles and Mining Industries and its Implications in Achieving the Sustainable Development Goals in Ghana

Gideon Asante Yeboah, Kelvin Acheampong e Prince Henry Ebbey

A Agenda 2030 e a Economia Azul enquanto vetor para o desenvolvimento sustentável e diversificação económica em Angola

Damião Fernandes Capitão Ginga

Security and Sustainable Development in Africa: What Role for AFRICOM in the Continent

Mourad Aty

DESENVOLVIMENTO - SOCIEDADE E OPINIÃO

Traços da política de emigração na África Subsahariana. Fluxo ou refluxo da Agenda 2030?

Issau Agostinho

Centralidade de Quibaúla/Angola - Um olhar a partir dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Educação Informal

Ana Pérez, Teresa Medina e Júlio Santos

Objetivo Desenvolvimento Sustentável 4, nas redes sociais. O que se pode concluir? Análise do Twitter de 2020 a 2022

Rui da Silva e Carla Delgado

ENTREVISTA

Mario Novelli

Entrevista conduzida por Rui da Silva e Miguel Silva

ÁFRICA EM DEBATE – PODERES E IDENTIDADES

Whither Diversion or Broadening the Bargaining Space: Why Africa Needs New Non-traditional Partners in Development Cooperation

Armstrong Mudzengerere

NOTAS DE LEITURA

Mark Bray. *Educação Sombra na África: Tutoria Privada e suas Implicações para as Políticas Públicas*

Rui da Silva

Eduardo Medeiros. *Rotas da moção. Sino-moçambicanos na época colonial (1885-1975) e suas diásporas pós-independência*

Augusto Nascimento

ÁFRICA E OS ODS:
OBJETIVOS COM
FUTURO?

Traços da política de emigração da África Subsariana. Fluxo ou refluxo da Agenda 2030?

Issau Agostinho*

pp. 89-99

Nota introdutória

O continente africano tem sido uma das zonas do mundo de onde partem ou por onde passam consideráveis fluxos migratórios oriundos daí ou de outras paragens geográficas, mormente o Médio-Oriente e o Sul Asiático, que configuram, no complexo, as regiões de maior conflitualidade, risco e insegurança, aliados aos mais baixos Índices de Desenvolvimento Humano, mas também de elevada massa populacional jovem e de sub-desenvolvimento económico. Esses factores representam, de forma singular ou conjugada, motivos de migração em massa em direcção à Europa, passando por países da sub-região do Sahel, cuja instabilidade política e descontrolo das fronteiras facilitam a sua passagem até às costas líbias e de outros países mediterrânicos africanos, embora em menor escala.

O 10.º dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas, a materializar até ao ano de 2030, recomenda a redução das desigualdades quer no interior dos países, quer entre países, e daqui deriva a noção de que fluxos migratórios tais, constituídos por migrantes económicos, podem contribuir – sempre que ordenados e seguros – para o alcance parcial daquele enunciado da Agenda 2030. De facto, a proteção reservada aos migrantes económicos é anterior à aprovação desta agenda em 2015, na medida em que pode ser encontrada quer no Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 1966, quer na Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos seus Familiares. Ao abrigo do artigo 2.º, n.º 2 do Pacto, “Os Estados Partes do presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados serão exercidos sem discriminação alguma baseada em motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, fortuna, nascimento, ou qualquer outra situação” (UNFPA, 2021).

Todavia, para que tais fluxos ocorram de forma segura e ordenada, o sub-objectivo 10.7 recomenda precisamente isto, que os Estados-membros e demais intervenientes afins adotem medidas concretas com vista a garantir uma migração e mobilidade cada vez mais ordenadas e seguras aos potenciais refugiados, que de acordo com o artigo 1.º, n.º 2 da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados, é definido como a pessoa que

temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou,

 <https://doi.org/10.21747/0874-2375/afr38a6>

* Centro de Estudos Africanos da U. Porto e Centro de Estudos Africanos do Instituto de Ciências Sociais e Relações Internacionais (CIS), Luanda.

em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (Cf. ACNUR, 2021).

Por conseguinte, com o presente artigo trago a confronto a materialização do artigo 10º dos ODS, com particular enfoque no 10.7, que recomenda a facilitação da migração ordenada, segura e regular de sujeitos humanos, com a política pública de imigração da África Subsaariana e desumir daí de que modo esta contribui para o fluxo ou refluxo na materialização da Agenda 2030. Esta análise é baseada em relatórios de organismos internacionais que lidam com a migração a nível internacional, na política pública dispar que caracteriza a África Subsaariana nesta matéria, e nas recomendações da própria UA aos Estados-membros enquanto órgão sem legitimidade institucional para agir em nome daqueles.

Mediterrâneo, a ponte milenária entre povos e culturas de África e Europa

O Mediterrâneo encerra uma grande relevância para a comunicação, comércio, relações políticas, militares e humanas entre os povos africanos, europeus e asiáticos desde há milénios. A propósito, foi através dele que Júlio César chegou ao Egipto antigo, durante o domínio helénico dos Tolomeu (318-31 a.C.), em perseguição do seu rival romano, Pompeu, no âmbito da guerra civil romana de 49-44 a.C.

Narra a história que Pompeu (ex-aliado de Júlio César e Crasso, constituintes do chamado «Triunvirato» formado em 60 a.C., para sanar as divergências de ambição política pessoal sobre Roma), temendo a ascensão poderosa de Júlio César após a conquista da Gália entre 58 e 50 a.C., terá convencido o Senado Romano a destituí-lo das funções de Cônsul e fazê-lo regressar a Roma sem o seu exército. Júlio César, refutando o *ultimatum* a si imposto, no dia “17 de Dezembro de 50 a.C., chefiando o mesmo exército, atravessou o Rubicão, um pequeno rio que demarcava, a Norte, a fronteira do território romano (...), marcando assim o início da guerra civil”¹ (Bettazzi, 2017: 47).

Pompeu – que no jargão jurídico internacional estabelecido em 1948 seria considerado hoje como migrante político² –, derrotado em todas as frentes, refugiou-se no Egipto. Esse refúgio na outra parte do Mediterrâneo, junto de um Estado que não estava sob domínio romano, não desencorajou a perseguição de Júlio César. Pelo contrário, como narra Bettazzi, “durante cinco anos César perseguiu os seus inimigos em vários países do Mediterrâneo, onde esses se refugiavam” (Bettazzi, *ibid.*), marcando, de forma paradoxal, o início do fim do domínio helénico e o começo do domínio romano sobre o Egipto antigo (30 a.C.-395 d.C.).

Foi igualmente através do Mediterrâneo que os gregos e os egípcios antigos estabeleceram relações de aprendizagem filosófica, matemática, astronómica, de medicina, dentre outras disciplinas que os egípcios já dominavam na época, e que contribuíram para o nascimento e afirmação do *helenismo* enquanto civilização grega, pois “em cada país era possível aprender conhecimentos e ideias que provinham de zonas longínquas e fundi-los com as tradições culturais locais da própria região. Deste modo, foi elaborada uma cultura nova e original, chamada «helenismo»” (Bettazzi, *ivi*, p. 43). O contributo do Egipto antigo para o helenismo ocorreu como consequência da sua conquista pelo macedónio Alexandre Magno durante os últimos anos da Época tardia egípcia (1085-332 a.C.), cujas incursões teriam começado em

¹ [Traduzido pelo autor].

² Uma das mais amplas regulamentações de migrantes políticos vem estabelecida pelo artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que afirma que “Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.” Cf. UNICEF, 2021. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [Em linha]. [Consult. 3.set.2021]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

334 a.C. com a conquista da Pérsia, e seguindo em direcção ao noroeste, “se apossou das cidades gregas da Ásia menor, conquistou o Egipto, onde fundou Alexandria”(Bettazzi, *ivi*, p. 42) por volta do ano 331 a.C.

A sucessão entre esse período (1085-332 a.C.) e o do domínio dos Tolomeu (318-31 a.C.) teria acontecido considerando o facto que, após a morte de Alexandre Magno em 323 a.C., Tolomeu, um dos generais deste último, tornou-se o soberano do Egipto, cuja dinastia durou três séculos, derrotada, pois, pelo advento do “domínio romano (30 a.C.-395 d.C.), e este pelo domínio Bizâncio (395-642 d.C.), seguido pelo domínio árabe-islâmico (642-1171)” (Bettazzi, *ivi*, p. 14), caído sucessivamente no domínio otomano até à segunda metade do século XIX, e daí para o domínio britânico até à proclamação da independência em 1922.

Essa perspectiva da incorporação de saberes de outros povos na formação do helenismo é, igualmente, defendida pelo antropólogo Ivan San Sertima. Para ele,

*O que mais nos deve preocupar é a contribuição dos negros africanos para o nascimento da civilização egípcia, a sua participação no crescimento e desenvolvimento dessa civilização, e a eventual emergência para as dinastias próximas de uma potência negra – os núbios – a partir de uma terra a sul do mundo negróide e mulato egípcio durante o significativo período 800-700 a.C. de contacto entre Novo Mundo e Mundo Antigo*³ (Sertima, 1989: 114).

Acordos preliminares de contenção dos fluxos migratórios

Relativamente a casos recentes de emigração de africanos ou de fluxos migratórios que, não sendo de africanos, transitam através do corredor do Sahel, os governos italiano e líbio rubricaram em 2008 um acordo de contenção dos fluxos migratórios ilegais. Segundo Natalino Ronzitti (2009), do *Istituto di Affari Internazionali*, num artigo escrito para o Dossier n.º 108 dos serviços de Assuntos Internacionais do Senado Italiano,

*A disposição de interesse mais imediato é a que diz respeito à luta contra a imigração ilegal. A recente controvérsia sobre o fracasso da Líbia em pôr fim ao tráfico de migrantes para Itália é bem conhecida; esta controvérsia visa em parte acelerar a ratificação do tratado, que já teve lugar do lado líbio. É um facto que as ondas migratórias da Líbia são maciças. Claro que estes não são cidadãos líbios, mas pessoas de países a sul das fronteiras terrestres nas mãos de traficantes, que depois os embarcam nas costas de Sirte*⁴ (Ronzitti, 2009).

Esse acordo veio para dar corpo a dois protocolos “de 29 de Setembro de 2007, que previam um patrulhamento conjunto, com cedência de barcos de patrulha” (Ronzitti, *ibid.*), que à data da redacção do seu artigo, “continuavam ainda por concretizar” (Ronzitti, *ibid.*).

O Tratado de Amizade, Parceria e Cooperação Itália-Líbia, assinado em Benghazi a 30 de Agosto de 2008, pode ser considerado como sendo o primeiro de um Estado-membro da União Europeia (UE) com o governo líbio, ainda sob sanções internacionais, e que procurava re-estabelecer relações político-diplomáticas com relevantes países europeus e os EUA. Porém, isto não era um caso isolado, na medida em que no âmbito do *rapprochement* iniciado pela Líbia a partir da década 2000, o Parlamento Europeu aprovou, a 20 de Janeiro de 2011, uma recomendação dirigida ao Conselho relativamente às negociações UE-Líbia iniciadas em Julho de 2007, fazendo, também, referência ao tratado de amizade entre aqueles dois países. Uma das premissas da recomendação dizia,

³ [Traduzido pelo autor].

⁴ [Traduzido pelo autor].

A. Considerando que, apesar da persistência de um regime autoritário e da violação sistemática das convenções internacionais sobre direitos e liberdades fundamentais, a Líbia tem vindo a expandir relações comerciais e políticas com os Estados-membros da UE e desempenha um papel de parceiro da UE na região mediterrânica e em África, numa vasta gama de questões com impacto na segurança e estabilidade, nomeadamente migração, saúde pública, desenvolvimento, comércio e relações económicas, alterações climáticas, energia e património cultural⁵ (Parlamento Europeu, 2021).

para enfatizar, no ponto 1, alínea b) que o Parlamento Europeu “se congratula com a abertura de negociações entre a UE e a Líbia, como um passo para desenvolver uma nova relação para a UE na região mediterrânica e em África; considera a cooperação com a Líbia útil na abordagem de questões como segurança e estabilidade, *migração*, saúde pública, desenvolvimento, comércio, alterações climáticas, energia e cultura” (Parlamento Europeu, 2011, *ibid.*).

Em ambos os casos, destaca-se o acento posto na contenção dos fluxos migratórios de africanos ou idos de África, mas não necessariamente africanos, e a centralidade do papel a desempenhar pela Líbia enquanto país de chegada e de partida desses fluxos para a Itália, através do Mediterrâneo. Este quadro de cooperação quer com a Itália, quer com a UE, teve de se adaptar à nova realidade decorrente do fim do regime líbio em 2011, cuja instabilidade política que se lhe seguiu abriu portas a fluxos migratórios ainda maiores que os verificados no período anterior ao acordo.

Alguns números dos fluxos migratórios através do Mediterrâneo

De um mínimo de 4.500 registados em 2010, passou-se ao pico de 181 436 registados em 2016, para um aumento de mais de 4.031,9 % se comparado com os dados de 2010, para um total de 851 708 imigrantes de várias nacionalidades que chegaram à costa italiana entre 2011 e 2021 (Openpolis, 2021; Ministério do Interior da Itália, 2021; Fondazione Leone Moressa, 2014). Este aumento é consistente com a instabilidade política e a ingovernabilidade das fronteiras líbias, fundamentalmente, quer com o Tchade e Níger a Sul, quer com o Sudão a Sudoeste.

De 2012 a 2014, os cidadãos oriundos da África ao Sul do Saara representaram um peso significativo nos fluxos migratórios para a costa italiana, sendo mais de 2/3 em 2012, 2/4 em 2013 e mais da metade até ao primeiro trimestre de 2014, para um total de 30 490 indivíduos, encabeçados pelos eritreus (41,6 %), seguidos pelos somalis (20,4 %), gambianos (13,7 %), nigerianos (11,5 %), senegaleses (6,8 %) e pelos malianos (5,7 %). No geral, trata-se de um período de relativa baixa em termos de fluxos migratórios vindos daquela região africana, desencorajados pela incerteza e instabilidade militar que pairavam sobre a Líbia pós-Kadhafi.

Assim, do pico de 2016 estimado em 181 436 imigrantes registados, mais de 138 881 era constituído por cidadãos de países africanos ao Sul do Saara, com a Nigéria a encabeçar a lista com 37 551 imigrantes, seguida pela Eritreia (20 718) e Côte d'Ivoire (12 396). Este pico baixou para 63 583 africanos subsarianos em 2017, representando apenas 2/4 do universo de imigrantes registados ao desembarque junto da costa italiana, para chegar aos mínimos de 8.939 em 2018 (39 % do universo); 2.185 em 2019 (19 % do universo) e 3.075 em 2020 (19 % do universo). Essa redução é devida, em parte, à política restritiva adotada pelo governo italiano entre 2018 e 2019. Assim, no geral, entre o início de 2021 e Agosto do mesmo ano chegou à costa italiana um total estimado de 252 893 africanos, maioritariamente de países como Eritreia, Nigéria, Gâmbia, Somália, Sudão, Mali, Côte d'Ivoire, Guiné, Senegal,

⁵ [Traduzido pelo autor].

correspondendo a mais de $\frac{1}{4}$ de todos os imigrantes socorridos e registados pelas autoridades daquele país europeu.

Todavia, os dados acima mencionados não incluem as estimativas das vítimas mortais e os desaparecidos nos naufrágios, que só para o ano de 2011 foram calculados em 1.600 vítimas mortais (RAI, 2011). Aliás, a redução gradual dos picos registados entre 2014 e 2017 não revela só uma redução na partida desses fluxos migratórios para a Itália, mas também o aumento proporcional do número de embarcações que não chegaram, efetivamente, ao destino por motivo de naufrágios, mortes ou desaparecimentos dos embarcados. Isto é, se olharmos para Outubro de 2013, ano de relativa baixa no número de imigrantes desembarcados na Itália, registou-se naquele mesmo ano o mais letal naufrágio no mar italiano desde 1996, vitimando mortalmente 386 pessoas, maioritariamente eritreus, somalis e outros africanos subsarianos, tornando-se no símbolo de tragédia a que se submetem os transeuntes entre o Mediterrâneo e a Europa.

Sublinha ainda a Organização Internacional para as Migrações (OIM) que, “enquanto o número de migrantes que morreram no mar tentando chegar à Europa diminuiu em 2018 devido a menos travessias globais, a taxa de mortalidade ao longo da rota do Mediterrâneo Central aumentou de 2,6 % em 2017 para 3,5 % em 2018 e em Abril de 2019 tinha atingido 10 %”⁶ (Relatório de 2020, OIM).

Contudo, a tragédia de Lampedusa não foi nem a primeira nem a última, porquanto são comuns e frequentes naufrágios de migrantes africanos durante a tentativa de travessia para o continente europeu, com destinos que variam entre a Grécia, Itália, Espanha e Malta, para não descurar as vítimas por terra ou danos colaterais do conflito armado pelo poder na Líbia entre o campo de Haftar e o de Al Serraj, como é o caso de um bombardeamento que atingiu o Centro de Detenção de Tajoura, em Trípoli em 2019, tirando a vida a cerca de 50 emigrantes. O Relatório da OIM de 2020 (que começou a recolha de dados de pessoas mortas ou desaparecidas a partir de 2014, justamente em virtude do naufrágio de Lampedusa de 2013, através do MMP-Projecto sobre migrantes desaparecidos) estima que

*Nos cinco anos (2014-2018) de registo sistemático das mortes durante a migração, o MMP documentou mais de 30.900 mulheres, homens e crianças que perderam as suas vidas enquanto tentavam alcançar outros países. Durante esse tempo, o Mar Mediterrâneo registou o maior número de mortes, privando a vida de pelo menos 17.919 pessoas, 64 por cento das quais não foram recuperadas do mar*⁷ (OIM, Relatório de 2020, p. 32).

Este número, embora não distribuído por origem das vítimas mortais ou desaparecidas, inclui uma grande porção de cidadãos africanos de países ao Sul do Saara, quer pela proporção que representaram do total global de mais de $\frac{1}{4}$ no período em análise, quer pelo *trend* migratório derivado da proximidade à Líbia dentro do continente, ou ainda pelo facto de, tendencialmente, serem os africanos quem usa o Mediterrâneo, enquanto os Asiáticos e os Médio-orientais seguem a rota balcânica que, aliás, é bloqueada a fluxos irregulares desde 2016, graças ao acordo bilionário assinado entre a UE e a Turquia. Enfim, como diz o mesmo relatório, “migrantes de países da África Subsariana, por exemplo, embarcam frequentemente em viagens altamente perigosas para o Norte de África, incluindo através do Deserto do Sahara” (OIM, *op.cit.*, p. 68), com destino à Líbia ou Marrocos, para depois seguirem através da rota mediterrânica para Itália ou Espanha.

⁶ [Traduzido pelo autor].

⁷ [Traduzido pelo autor].

Traços da política migratória africana no âmbito da Agenda 2030

A Assembleia de Chefes de Estado e Governo da Organização de Unidade Africana (OUA) aprovou a Convenção da OUA sobre a Gestão dos Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África, a 10 de Setembro de 1969, a qual entrou em vigor a 20 de Junho de 1974, em decorrência e observância do Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas, aprovado em 1951. Não se trata de acordo paralelo a este, nem ao seu Protocolo de 1967, mas antes de um compromisso africano para com a salvaguarda dos direitos e princípios já aí convencionados, tendo em conta que África era, também, destino de fluxos migratórios quer internos, quer externos comuns nesse período pós-1945, como, aliás, se pode ler no primeiro parágrafo do preâmbulo da referida convenção: “[...] Notando com preocupação o *constante aumento do número de refugiados em África* e desejosos de encontrar formas e meios de aliviar a sua miséria e sofrimento, bem como de lhes proporcionar uma vida e um futuro melhores”⁸ (UA, 2020).

Não obstante, essa convenção não era – não é – especificamente dirigida aos africanos, mas a quaisquer refugiados em países membros da OUA/UA, independentemente da sua nacionalidade. Com base no seu artigo III, “Os Estados-membros da OUA envidarão os seus melhores esforços de acordo com as suas respectivas legislações para acolher refugiados e para assegurar a instalação de refugiados que, por razões bem fundamentadas, não podem ou não querem regressar ao seu país de origem ou nacionalidade” (UA, 2020). Este postulado vem em observância do artigo 3.º do Estatuto de 1951, que estabelece que “Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem” (ACNUR, *ibid.*). Assim, aquela convenção, sem desprimor do direito internacional humanitário, não era uma verdadeira política migratória comum entre Estados-membros da UA *vis-à-vis* os fluxos migratórios do interno para o externo do continente dos seus cidadãos.

No entanto, uma primeira tentativa de adopção da política africana sobre a emigração começou a desenhar-se a partir dos anos 90, com a aprovação do Tratado de Abuja de 1991 sobre a constituição da Comunidade Económica Africana, no âmbito da qual era prevista a liberdade de movimento de pessoas. A etapa seguinte, uma política migratória africana enquanto tal (ou algo semelhante), só acontecerá em 2006. Trata-se da Política-Quadro da UA para Migração, resultante da “74.ª Sessão Ordinária em Julho de 2001” (UA, 2018), em que o “Conselho de Ministros da Organização de Unidade Africana apelou para o desenvolvimento de uma política de migração-quadro à luz do desenvolvimento potencial e desafios colocados pela migração”⁹ (UA, 2018).

Acto contínuo, com aprovação da Agenda 2030 pelas Nações Unidas em Setembro de 2015, em particular do artigo 10.º e sub-objetivo 10.7, a UA aprovou, igualmente, a sua política-quadro de migração em 2018, denominada Política-Quadro da UA para Migração e Plano de Acção para o período entre 2018 e 2030 (cuja sigla em inglês é MPFA, *Migration Policy Framework for Africa and Plan of Action 2018-2030*), como parte integrante da sua Agenda 2063. Como esta última data coincidirá com o centenário da criação da organização continental, o desfecho desta política-quadro em 2030 visa respeitar o prazo para a materialização de todos os 17 ODS.

A referida política-quadro 2018-2030 compreende oito eixos, nomeadamente, e em ordem aleatória, a *migração económica*, o *engajamento com a diáspora*, o *controlo das fronteiras*, a *migração irregular*, o *deslocamento forçado* e *migração interna*, a *gestão de migração* e a *migração e comércio*. Porém, apesar de se tratar de uma política a desenvolver pela UA, os

⁸ [Traduzido pelo autor].

⁹ [Traduzido pelo autor].

dois últimos eixos, por estarem em harmonia com o 10.º e 10.7 do ODS, se confrontados com acções concretas das autoridades africanas relativamente aos fluxos emigratórios de 2018 – já que o citado plano começa a partir de 2018 – de cidadãos africanos, mormente os oriundos do Sul do Saara, configuram um quadro que não pressagia a materialização dos desideratos da Agenda 2030 no *timing* previsto.

Dito de outro modo, a UA, por não ter mandato institucional para gerir todos os fluxos migratórios dos Estados-membros, em relação a mercados laborais internos, limita-se a apelar à observação e aplicação de normas que sejam capazes de “promover a aplicação das normas laborais, e reduzir o recurso à *migração irregular*”¹⁰ (UA, 2018); já em relação à contenção dos fluxos emigratórios irregulares, apela igualmente aos Estados-membros para a observância dos direitos dos refugiados, dos candidatos a asilo e dos imigrantes económicos, tendo a organização continental a consciência de que a “prevenção de contrabandos de migrantes passa pela expansão de canais de migração legal e a sensibilização para os seus perigos” (*ibid.*), instando, novamente, os Estados-membros a “alinhar as suas legislações nacionais e estratégias de combate ao tráfico com as convenções e protocolos internacionais” (*ibid.*), tal como recomendado pelo ODS 10.7. Portanto, como se vê, é competência última dos Estados-membros a realização de todos os eixos daquela política-quadro, e não da UA, que não é uma entidade estatal federal ou confederal.

A falta do mandato institucional da UA nesta matéria, limitando-se a recomendação e apelos ao cumprimento das convenções internacionais pelos seus Estados-membros, significa que a política migratória é uma prerrogativa exclusiva e soberana destes últimos, os únicos capazes de traçar políticas de carácter vinculativo e obrigatório, embora só para dentro das suas fronteiras. Nos casos em que parece agir sob mandato directo dos Estados-membros, a actuação da UA reflecte, tão-somente, a implementação de uma decisão conjunta dos Chefes de Estado e de Governo da UA, que continuam a ser detentores de políticas migratórias nacionais, como acto de preservação das suas soberanias nacionais.

Além disto, o quadro da política emigratória da África Subsariana mostra ainda que, não obstante “76 % considerem a migração irregular como matéria de maior preocupação”¹¹ (ONU, 2019), ela possui a mais baixa percentagem em termos de “estratégias formais para o combate ao tráfico de seres humanos e o contrabando de migrantes [...] para menores não acompanhados ou separados [...] ou de realização de campanhas de informação e consciencialização aos migrantes” (*ibid.*, p. 37), se comparado com a América Latina e Caribe. Em termos de percentagem dos governos com políticas migratórias relativas, por exemplo, a saída regular de cidadãos ou de quadros altamente qualificados, os dados do Departamento de Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas são eloquentes: 55 % dos países ao Sul do Saara não possuem dados ou políticas emigratórias nem para um caso nem para o outro; apenas 21 % a tem para a saída regular de cidadãos; 33 % para emigração de quadros altamente qualificados; 18 % mantém a mesma política para emigração regular, contra 12 % para saída de quadros altamente qualificados (*ivi*, p. 42).

Em síntese, a África Subsariana – que possui “19 milhões de habitantes” (OIM, *op.cit.* p. 54) fora do continente africano, representando “2,2 % do total da população da região” (ONU, 2019: 4), cuja média de idade é de “18,7 anos em 2020 e 28,1 anos em 2070” (ONU, *ivi*, p. 29) (a mais baixa de todas as regiões do mundo), de onde milhares de emigrantes tentam a travessia no Mediterrâneo para chegar à outra margem – tem tido uma abordagem perdulária sobre os fluxos migratórios para o exterior do seu continente, nem tampouco tem aproveitado as mais-valias granjeadas por milhões de cidadãos seus já integrados nas sociedades de

¹⁰ [Itálico adicionado pelo autor].

¹¹ [Traduzido pelo autor].

chegada quer na Europa (10,6 milhões), quer na Ásia (4,6 milhões) ou na América do Norte (3,2 milhões) (OIM, *ibid.*), para alavancar o seu desenvolvimento integral.

Essa baixa percentagem e a forte desarmonia de políticas migratórias na região têm, pois, graves efeitos no descontrolo dos enormes fluxos que transitam de forma irregular e insegura para os pontos de partida situados na Líbia, além de não permitir uma maior e melhor concertação de esforços e vontades políticas para repatriar e realojar cidadãos africanos que se manifestam interessados em abandonar os centros de detenção naquele país, de tal sorte que se 50 000 foram repatriados da Líbia para seus países de origem entre Novembro de 2017 e Fevereiro de 2020, esta cifra representa apenas 19,7 % do universo de 252 893 imigrantes chegados irregularmente a solo italiano entre 2011 e 2021, e apenas 7,9 % dos 630 000 que ainda se encontram em centros de detenção na capital líbia.

Como consequência da ineficácia da actuação da política-quadro de 2018, que deveria garantir uma gestão comparticipada e solidária dos fluxos emigratórios que fossem legais e seguros para os emigrantes africanos, verifica-se, pelo contrário, a implementação de acções esporádicas que correspondem às pressões externas e internas de cidadãos africanos e de organismos internacionais, bem como de Estados de chegada desses fluxos, que não reflectem nem uma política nesse sentido nem a garantia de resolução do fenómeno emigratório de forma colectiva, limitando o plano de 2018-2030 a uma dimensão meramente programática e teórica, e menos pragmática, realista e consentânea com uma verdadeira política migratória virada para o exterior, para a salvaguarda dos interesses e da segurança do emigrante, como recomenda o 10.º e 10.7 dos ODS.

Uma prova disto consiste no facto de, para lidar com a preocupação global sobre a segurança dos migrantes africanos detidos na Líbia, estimados pela OIM em 630 000 em 2020, a UA ter criado o chamado ETM-Mecanismo de Trânsito Emergencial (*Emergency Transit Mechanism*), que permitiu repatriar para os seus países de origem “45 000 migrantes” (UA, 2019). O ETM, porém, não só requer a concertação da UA com países fronteiriços como o Níger – que permitam o trânsito e assentamento provisório dos imigrantes –, como também de países que, mesmo não partilhando fronteira com a Líbia, se disponibilizem autonomamente a acolhê-los com base no princípio do repatriamento voluntário. Até aqui apenas o Ruanda se disponibilizou a acolher perto de “306 indivíduos” (Portal da UA, 2020) em 2019, além de outros “3000” (*ibid.*) acolhidos pelo Níger no mesmo ano. No total, até Fevereiro de 2020 “50 000 migrantes retidos tinham sido ajudados a regressar aos seus países de origem desde Novembro de 2017” (*ibid.*). Este factor revela a existência de um número bastante significativo de migrantes que não regressaram aos seus países quer por falta de vontade própria, quer por falta de disponibilidade de países que os pudessem acolher em África, a par do Ruanda ou do Níger, o que torna o ETM e os esforços da *task-force* da UA e seus pares bastante limitados para fazer face ao ingente fenómeno.

Paradoxalmente, ainda que a África Subsariana continue a albergar maior número de migrantes africanos do que os que se encontram no exterior do continente, já que “em 2019, mais de 21 milhões de africanos viviam noutro país africano, um aumento significativo a partir de 2015, quando se estimava que cerca de 18,5 milhões de africanos viviam na região” (OIM, *op.cit.*, p. 54), em face dos 19 milhões distribuídos entre a Europa, Ásia e América do Norte, esses africanos, no geral, emigram (e emigram) de forma voluntária e autónoma, apoiados pelos laços familiares, culturais, linguísticos ou de pertença a comunidades trans-fronteiriças, exceptuando os casos de fuga forçada por conflitos ou perseguição. Em todo o caso, não emigram como resposta a uma política de re-distribuição de fluxos migratórios internos entre países do continente ou da região de pertença previamente acordada, nem tampouco se promove uma vontade expressa de países africanos para acolher migrantes africanos nos seus países. Se assim fosse, o número de participantes no ETM seria bem maior,

e os centros de detenção da Líbia estariam vazios, não se assistindo a travessias letais no Mediterrâneo.

Em suma, em presença de uma política migratória ineficaz, descoordenada e não solidária que caracteriza a África Subsariana, não se assiste a medidas efectivas destinadas a salvar vidas de africanos que naufragam no Mediterrâneo nem de busca de desaparecidos dos naufrágios, que deveriam ser poupados se se observasse o artigo 10.º, 10.7 dos ODS. Estes traços equidistantes e ineficazes da política de migração da África Subsariana constituem, de facto, um refluxo na materialização da Agenda 2030, no que aos fluxos ordenados e seguros diz respeito.

Notas Finais

O Mediterrâneo mantém-se como a ponte central na travessia dos fluxos migratórios tidos como clandestinos e ilegais de cidadãos de países africanos da região ocidental e oriental do continente, mas também de outros migrantes oriundos das outras regiões do mundo em fuga da miséria, conflitos e insegurança generalizada. Essa centralidade evoca para a historiografia imigratória italiana e europeia a memória de longos corredores humanitários dos finais dos anos 80 e 90, que permitiram a entrada e/ou a passagem pela península itálica de consideráveis ondas de refugiados dos conflitos inter-religiosos e étnicos nos Balcãs, mas também da volatilidade político-militar em curso no Golfo.

A concentração dos esforços humanitários europeus e do sistema internacional no mar Adriático mais do que no Mediterrâneo nesse período é igualmente reforçada, em certa medida, pela insegurança militar que decorria da confrontação ideológica entre a autocracia populista do regime líbio e a democracia neo-liberal em ascensão no Ocidente, tendo desencorajado fluxos migratórios significativos através do Mediterrâneo Central, que interessavam em boa medida àquele país norte-africano como trampolim para a Europa.

É certo que as ondas de migrantes clandestinos oriundos de ou através de África continuaram, mas não em quantidade e em constância como se assiste desde pelo menos 2011, altura em que caiu o regime líbio, tendo comprovado a inutilidade de toda uma estrutura normativa, política, e organizativa que previa a contenção dos fluxos migratórios destinados às costas italiana e europeia, assentes nos mecanismos assinados no seio da CEN-SAD e do Tratado de Paz Líbia-Itália de 2008. Como vimos, até finais de Outubro de 2021 foram registados mais de 54 mil imigrantes que chegaram à costa sul italiana, cifra igual à registada em 2020.

Relativamente aos fluxos migratórios que interessam e que envolvem a África Subsariana, o *trend* mostra um aumento constante de partidas, retenção em centros de concentração em Trípoli, bem como de travessias, desde 2013, com um ligeiro interregno entre 2018 e 2019 como consequência de uma política migratória restritiva e intolerante para com fluxos ilegais mediterrânicos, posta em prática pelo governo de coligação entre o M5S (tendencialmente de esquerda não declarada) e a Lega (direita) na Itália.

Não obstante a UA ter aprovado a sua política-quadro de migração em 2018, inserida na Agenda 2063, complementada pelo 10.º ODS, concretamente o 10.7 – relativo a migração ordenada e segura –, ela não tem a legitimidade institucional para impor uma política migratória que seja comum a todos os 55 Estados-membros, nem tampouco para os da África Subsariana, limitando-se a recomendar a observância de princípios, normas e compromissos internacionais e continentais em matéria de acolhimento de refugiados, migrantes económicos e políticos. Esta prática é típica de organizações que não possuem mandato institucional que suplante a soberania nacional de cada Estado-membro, cabendo a estes a prerrogativa em matéria de controlo das suas fronteiras de maneira absoluta.

Por conseguinte, tendo os Estados africanos a plena soberania em matéria de controlo das suas fronteiras e da mobilidade de pessoas, seria de esperar que estes actuassem, pelo menos, políticas migratórias eficazes a nível multi-regional. Pelo contrário, constata-se uma disparidade e descoordenação entre si, bem como uma incongruência gritante para com a política-quadro de 2018. Isto é, dado o risco de tráfico, violação de direitos elementares e de segurança que caracterizam migrantes africanos retidos na Líbia, a UA estabeleceu em 2020 o ETM-Mecanismo de Transição Emergencial para realocar os repatriados nos 55 Estados-membros com base no princípio do voluntariado. Porém, até hoje apenas o Ruanda e o Níger se disponibilizaram e acolheram alguns dos repatriados, impossibilitando um maior repatriamento em solo africano dos demais interessados a abandonar o cativeiro na Líbia, já que 53 Estados-membros não manifestaram interesse em acolhê-los. Enquanto essa disparidade persistir, e os governos da África Subsariana não adoptarem uma política migratória e medidas concretas de salvaguarda dos direitos dos seus cidadãos, os fluxos migratórios vão manter-se e intensificar-se, os migrantes africanos continuarão à mercê dos traficantes e do risco de morte quer durante a viagem até a Líbia, quer durante a travessia no Mediterrâneo, e o 10.7 não será materializado como previsto, contribuindo, assim, para o refluxo na materialização desta meta da Agenda 2030.

Referências bibliográficas

- Agostinho, Issau (2018), *Metodologia delle relazioni internazionali. Cenni concettuali generali*, Roma: Ed. Nuova Cultura.
- (2017), *Keita, il coraggio di partire*, Città di Castello: LuoghInteriori.
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (2021), *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)*. [Em linha]. [Consult. 3.set.2021]. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf.
- Bettazzi, Maria Chiara (2017), *Tutta la nostra fino ai nostri giorni*, Milano: Giunti Editore.
- European Parliament (2011), *European Parliament recommendation of 20 January 2011 to the Council on the negotiations on the EU-Libya Framework Agreement (2010/2268(INI))*. [Em linha]. [Consult. 6.set.2021]. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0020_PT.html.
- Fondazione Leone Moressa (2014), *Sbarchi in aumento. La situazione reale in Italia*. [Em linha]. [Consult. 30.jun.2021]. Disponível em: <https://immigrazione.it/docs/2014/moressa-cs-sbarchi-in-Italia.pdf>.
- Mahbubani, Kishore(2020), *The Chinese challenge to American primacy. Has China won?* New York: PublicAffairs.
- Ministero dell'Interno (2021), *Cruscotto statistico giornaliero*. [Em linha]. [Consult. 30.out.2021]. Disponível em: <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cruscotto-statistico-giornaliero>.
- OIM – Organização Internacional para as Migrações (2020), *World Migration Report 2020*. [Em linha]. [Consult. 30.agos.2020]. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2020>.
- ONU (2019), *International Migration Report 2019*. [Em linha]. [Consult. 30.agos.2019]. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf
- Openpolis (2021), *Gli sbarchi dei migranti sulle coste italiane*. [Em linha]. [Consult. 20.jun.2021]. Disponível em: <https://www.openpolis.it/gli-sbarchi-di-migranti-sulle-coste-italiane/>.
- RAI (2011), *Scheda: 1600 profughi morti in mare nel 2011*. [Em linha]. [Consult. 30.out.2021]. Disponível em: <http://www.tg1.rai.it/dl/tg1/2010/articoli/ContentItem-7d708aa9-1b57-42e8-9c74-73c18cce76e4.html>.

- Ronzitti, Natalino (2009), *Il trattato Italia-libia di amicizia, partenariato e cooperazione*. Dossier n.º 108, gennaio 2009, do Senado da República Italiana. [Em linha]. [Consult. 6.set.2021]. Disponível em: https://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_108.pdf.
- Roque, Ana Paula (2017), *Angola's Africa Policy*, Bruxelas: Egmont Paper 98, The Royal Institute for International Relations.
- Sertima, Ivan Van (1989), *Egypt revisited*, II edition, New Jersey: Transaction Publishers.
- Shaw, George Bernard (2021), *Cesare e Cleopatra*, Milano: Liberliber.
- Shakespeare, William (2012), *Antonio e Cleopatra*, Milano: Bur Rizzoli.
- Tishkoff, S. A., Dietzsch, E., Speed, W., Pakstis, A. J., Kidd, J. R., Cheung, K., Bonn -Tamir, B., Santa-chiara-Benerecetti, A. S., Moral, P. e Krings, M. (1996) *Global Patterns of Linkage Disequilibrium at the CD4 Locus and Modern Human Origins*. Science, Vol. 271: 8 de Mar o de 1996, pp. 1380-1387. [Em linha]. Disponível em: doi: 10.1126/science.271.5254.1380.
- UA (2020), *OAU Convention on Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa*. [Em linha]. [Consult. 30.agos.2020]. Disponível em: <https://au.int/en/treaties/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa>.
- (2020), *The AU-EU-UN taskforce renews its commitment to rescue stranded migrants and refugees in Libya*. [Em linha]. [Consult. 30.dez.2020]. Disponível em: <https://au.int/en/pressreleases/20200224/au-eu-un-taskforce-renews-its-commitment-rescue-stranded-migrants-and>.
- (2019), *Statement of the AU-EU-UN Taskforce on Libya on the shelling of the Tajoura Detention Centre*. [Em linha]. [Consult. 30.agos.2019]. Disponível em: <https://au.int/en/pressreleases/20190704/statement-au-eu-un-taskforce-libya-shelling-tajoura-detention-centre>.
- (2018), *Migration Policy Framework for Africa and Plan of Action (2018-2030)*. [Em linha]. [Consult. 30.agos.2019]. Disponível em: https://au.int/sites/default/files/documents/35956-doc-au-mpfa_2018-eng.pdf.
- (2017), *Joint Statement on the Migrant Situation in Libya*. [Em linha]. [Consult. 30.agos.2019]. Disponível em: <https://au.int/sites/default/files/pressreleases/33437-pr-libya20statement20283020-nov2010.pdf>.
- UNFPA (2021), *Pacto Internacional sobre os Direitos Econ micos, Sociais e Culturais*. [Em linha]. [Consult. 3.set.2021]. Disponível em: http://unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf.
- UNICEF (2021), *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. [Em linha]. [Consult. 3.set.2021]. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.