

Securitização da Política Migratória na Europa entre 2015 e 2022: Um Estudo de Caso da Grécia

Francisco Nabais Moiteiro Rio de Castro

**Relatório de Estágio de Mestrado em Ciência
Política e Relações Internacionais**

Setembro, 2023

Índice

Agradecimentos	2
Resumo	3
Lista de Abreviaturas.....	4
Introdução	5
Capítulo I – Migrações: uma abordagem teórica	10
1.1 - O que é a migração?	10
a) Debate teórico nas Relações Internacionais	14
1.2 – O papel da Globalização.....	17
Capítulo II – A Crise Migratória e a (ausência de) resposta europeia	20
2.1 – O que é a crise migratória?	20
2.2 – A crise migratória na Europa	24
2.3 – A resposta europeia.....	28
Capítulo III – A resposta helénica	36
Conclusão	47
Bibliografia.....	50
Anexo A – Principais Pontos de Entrada de Migrantes na Grécia	57

Relatório de Estágio apresentado para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, especialização em Globalização e Dinâmicas Regionais, realizado sob a orientação científica da Professora Doutora Madalena Resende.

Agradecimentos

Gostaria de deixar expressa a minha gratidão àqueles com trabalhei diariamente durante os seis meses do meu estágio, em concreto, ao Sr. Georgios Christofidis, à Sra. Margarida Barradas, à Sra. Vassiliki Kouteri, à Sra. Constanina Golfi, ao Sr. Georgios Volis, ao Sr. Christos Kotsakopoulos e ao Sr. Laurent Armaos. Em especial, ao Dr. Thiago Carvalho pela orientação e apoio incansáveis durante a totalidade da minha estadia e a S. Exa. Embaixadora de Portugal na Grécia Helena Paiva, que me recebeu desde o primeiro dia como um verdadeiro membro da missão. Se raros foram os momentos em que, a 2700 quilómetros, me senti longe de casa foi também graças a toda a equipa desta Embaixada.

Deixo, de igual forma, um agradecimento especial à professora Dra. Madalena Resende que, através de constante *feedback* e permanente disponibilidade me permitiu elaborar este relatório com o rigor e qualidade que o assunto merece.

À Rosa, à minha família, aos meus amigos bestiais, e aos restantes colegas que, felizmente, são demasiados para enunciar, com quem tive o prazer de partilhar o meu percurso académico e que, sob diversos contornos, me auxiliaram na conclusão do Mestrado, gostaria que soubessem que lhes estou eternamente grato.

Aos meus pais e irmãos, que sempre me apoiaram, estivesse eu a trinta minutos de distância ou a vinte e quatro horas, reconheço que nunca deixei de poder contar com eles. Estendo, por isso, o meu mais profundo obrigado, uma vez que este relatório, bem como tudo o que vier alguma vez a escrever, também lhes pertence.

Securitização da Política Migratória na Europa entre 2015 e 2022: Um Estudo de Caso da Grécia

Relatório de Estágio na Embaixada de Portugal na Grécia

Francisco Nabais Moiteiro Rio de Castro

Resumo: Este relatório é o produto de uma investigação paralela ao estágio realizado na Embaixada de Portugal na Grécia, desenvolvida de modo simultâneo e, em diversas instâncias, dotada de pontos de convergência com o trabalho efetuado nessa Missão Diplomática. Trata, assim, a resposta europeia à crise migratória de 2015 a 2022, que viu chegar às suas fronteiras externas centenas de milhares de requerentes de asilo. Através do estudo de caso da Grécia, analisam-se as particularidades da resposta grega, um país da linha da frente nesta crise, e de que modo estas decorreram da (falta de) resposta europeia como um todo. Dessa forma, começa-se por caracterizar a crise migratória no intervalo definido, avançando para a abordagem europeia a este estímulo e terminando com a singularidade da resposta grega. Conclui-se que a política grega, amplamente criticada e alegadamente desprovida de um sentimento humanitário, face à crise migratória deriva da perceção de um elevado grau de ameaça advinda do aumento dos fluxos migratórios nas suas fronteiras, em larga medida acentuado pela falta de uma abordagem comum europeia que assegurasse ao Estado grego uma resposta unida e solidária, que cimentou a securitização desta política.

Palavras-chave: Securitização; Crise Migratória; União Europeia; Grécia; Refugiados

Abstract: This report is the product of the research conducted in parallel to the internship conducted at the Portuguese Embassy in Greece, developed simultaneously and, in several instances, endowed with points of convergence with the work carried out at that Diplomatic Mission. It deals with the European response to the migration crisis from 2015 to 2022, which saw hundreds of thousands of asylum seekers arrive at its external borders. Through the case study of Greece, I analyze the particularities of the Greek response, a frontline country in this crisis, and how they stemmed from the European response (or lack thereof) as a whole. In this way, I begin by characterizing the migration crisis in the defined interval, moving on to the European approach to this stimulus and ending with the singularities of the Greek response. I conclude that the Greek policy, widely criticized and allegedly devoid of a humanitarian framework, towards the migration crisis stems from the perception of a high degree of threat arising from the increased migration flows at its borders. This was also largely accentuated by the lack of a common European approach that would ensure the Greek state a united and supportive response, which assured the securitization of the Greek policy.

Keywords: Securitization; Migration Crisis; European Union; Greece; Refugees

Lista de Abreviaturas

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

EASO – Gabinete Europeu de Apoio em matérias de Asilo

EMUE – Estado-membro da União Europeia

EUA – Estados Unidos da América

FRONTEX - Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

ONG – Organização Não-Governamental

PEC-MNE – Programa de Estágios Curriculares do Ministério dos Negócios Estrangeiros

REPER – Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia

SECA – Sistema Europeu Comum de Asilo

UE – União Europeia

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

O presente relatório insere-se na componente não-letiva do Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais na especialização de Globalização e Dinâmicas Regionais da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Versa, por isso, sobre o estágio curricular que realizei no sentido de complementar o conhecimento adquirido ao longo do primeiro ano do Mestrado, com uma experiência direta de intervenção nesta área de estudos, acrescentando a vertente diplomática que se apresenta como um motivo de particular interesse pessoal.

Enquanto candidato ao Programa de Estágios Curriculares do Ministério dos Negócios Estrangeiros (PEC-MNE), selecionei, entre as vagas disponíveis para candidatura, que correspondiam, com algumas exceções, a todas as missões diplomáticas no ativo do Estado português, a posição que desempenhei na Embaixada de Portugal em Atenas como primeira na ordem de preferência. Começando por justificar a candidatura ao PEC-MNE, afigura-se, simultaneamente, um programa de elevada reputação a nível curricular e uma oportunidade singular que oferece aos estudantes a possibilidade de não só conhecer a realidade interna do dispositivo diplomático português, mas também de trabalhar com profissionais altamente qualificados, em diversos estados da sua carreira, num ambiente desafiante e motivador.

Por sua vez, a opção por um posto bilateral, em detrimento de um multilateral como, por exemplo, a Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER) surge, essencialmente, de uma motivação pessoal e particular em relação à aquisição de conhecimento plurissetorial, isto é, concernente às atividades consulares e culturais de uma Embaixada, que não se apresentariam numa missão multilateral.

Finalmente, a candidatura à Embaixada de Portugal na Grécia deriva a sua racionalidade de vários fatores: o custo de vida similar ao português, o confronto com uma cultura e uma língua novas, a pertença do país de destino à União Europeia (UE) e os benefícios económicos e de deslocação que daí advêm (isenção de visto e possibilidade de atribuição da bolsa de estudos ERASMUS+) sem os quais esta permanência no estrangeiro não me seria possível. Suplantando, em certa medida, os fatores mencionados anteriormente, o posicionamento ímpar da Grécia no quadro europeu, no que toca à problemática da migração, constituiu a condição decisiva, visto que já se esculpia um

interesse pessoal em investigar um objeto sob o guarda-chuva temático das migrações desde um período anterior do meu percurso académico.

A Embaixada de Portugal na Grécia, que integra em si mesma a Secção Política/Diplomática, a Secção Consular (à qual, caso operasse de forma independente, se atribuiria a designação de Consulado) e a Secção Económica, emprega, na totalidade dos seus ramos, nove funcionários. Configura-se, por isso, um posto de dimensões reduzidas em comparação com representações diplomáticas de outros Estados em Atenas, o que se atribui, por um lado, à baixa densidade de relações bilaterais entre Portugal e Grécia e, por outro, a uma comunidade portuguesa neste país pouco numerosa.

Ocupa, atualmente, a posição de Chefe de Missão a Embaixadora Helena Paiva (entenda-se a representante máxima da República Portuguesa junto do Estado grego) que, em conjunto com o Dr. Thiago Carvalho, Chefe de Missão Adjunto e Encarregado da Secção Consular, compõem a totalidade do corpo diplomático português residente na Grécia. Encabeceia a Secção Económica desta Missão o delegado da AICEP, Laurent Armaos, que labora conjuntamente com a Vassiliki Kouteri. Encontram-se igualmente distribuídos pelas respetivas secções, Constantina Golfi, Christos Kotsakopoulos, Margarida Barradas, Georgios Volis e Georgios Christofidis. Dada a dimensão da Embaixada, previamente justificada, foi-me oferecida a oportunidade de trabalhar direta e diariamente com todos os membros da equipa, experienciando o quotidiano em várias posições do espectro de trabalho desta Missão. Presentemente, e até ao momento, a Embaixada de Portugal em Atenas tem mantido, em simultâneo, apenas um estagiário em funções, pelo que a posição que desempenhei em regime presencial de 15 de outubro de 2022 a 15 de abril de 2023, será retomada posteriormente pelo seguinte candidato aceite sob o programa PEC-MNE.

Num hemisfério com um maior grau de praticidade, tive a meu cargo a tradução de documentos oficiais entre as três línguas de trabalho: português, inglês e grego com recurso às demais tecnologias disponíveis, a manutenção e remodelação de determinadas secções do website da Embaixada, a redação de comunicados de imprensa e publicações das redes sociais, a organização e atualização parcial do catálogo da Biblioteca Ulisseia, o auxílio na transição digital de processos administrativos com recurso a tecnologias baseadas na nuvem e a modelos pré-formatados escaláveis de documentos, a prestação de auxílio tecnológico diverso aos membros da equipa, a revisão e destruição de arquivos consulares expirados, a organização e devolução de documentos e bens pessoais perdidos

ou furtados em território grego aos cidadãos portugueses residentes em Portugal, o desenho e configuração do novo sistema de redireccionamento de chamadas telefónicas da Embaixada e a criação e implementação de um sistema de monitorização e aumento da produtividade da Secção Consular.

Por sua vez, num âmbito mais periódico, acompanhei os diplomatas desta Missão em eventos de cariz cultural (ex.: festival de cinema italiano organizado pela Embaixada de Itália), organizei, calendarizei, preparei e participei em atividades culturais organizadas por esta Missão (ex.: festival de cinema dedicado ao centenário de José Saramago), participei em eventos organizados pelas representações diplomáticas de outros Estados em Atenas, em representação de S.Exa. a Embaixadora (exs.: debate sobre a igualdade de género organizado na residência oficial do Embaixador da Suíça, palestra sobre a liberdade de imprensa na Grécia organizado pelo instituto Friedrich Ebert Stiftung, briefing Conselho de Assuntos Gerais da União Europeia). Ainda neste sentido, participei, em representação do Chefe de Missão Adjunto, no bazar solidário natalício de comércio e promoção de produtos portugueses e planeei a celebração institucional do Dia da Mulher de 2023.

Em colaboração com a Secção Política/Diplomática da Embaixada, desempenhei as funções que envolveram um maior compromisso temporal e intelectual ao longo do estágio. Em primeiro lugar, a imersão inicial nos dossiês tratados por esta Missão exigiu a revisão de literatura e imprensa relativa aos pilares centrais da política externa helénica, ou seja, a crise migratória, a dinâmica bilateral com o Chipre, as relações greco-turcas, a luta pela independência energética, a diplomacia cultural e desportiva e a cooperação multilateral para o desenvolvimento. Acrescentando, a constante atualização sobre o contexto político e social grego que constitui um requisito obrigatório para o exercício desta atividade envolve também a revisão diária de vários meios de imprensa com diferentes ideologias ao longo do espectro político. Por último, a elaboração de relatórios de elevada frequência com vista à atualização do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) sobre os desenvolvimentos da política externa ou diplomacia gregas que se afigurem pertinentes para o Estado português e cujas temáticas variam desde visitas oficiais de dirigentes de alto nível do governo helénico a Estados terceiros até matérias mais sensíveis como acontecimentos relevantes para a segurança nacional como compras de armamento, passando pelo posicionamento grego no quadro europeu e no Sistema Internacional.

A comprovada necessidade de familiarização com o tema da migração para o desempenho das funções enquanto estagiário na Embaixada de Portugal em Atenas, aliada a um interesse prévio nas causas e consequências dos fluxos regionais e intrarregionais de pessoas, demonstrado e desenvolvido em unidades curriculares deste Mestrado, com particular foco nas correntes migratórias desencadeadas pelas alterações climáticas no Bangladesh, fundiram-se para gerar o ponto de partida da investigação que consta deste relatório. Partindo de tarefas que me foram atribuídas enquanto parte do trabalho diário na Embaixada, a minha disposição para este objeto de estudo foi-se agudizando, tendo, por isso, promovido investigações autónomas no sentido de melhor compreender a relevância social e política dos fluxos migratórios na Grécia para este país, bem como para a União Europeia.

Nesse sentido, como justificado anteriormente, para o cumprimento dos requisitos definidos para a posição de estagiário, tornou-se crucial a assimilação do contexto político da Grécia e, conseqüentemente, das matérias que moldam esse cenário, como é o caso da migração e, mais concretamente, da crise migratória. Partindo, por isso, de uma determinação em aprofundar o conhecimento sobre a abordagem grega à crise migratória, a investigação sintetizada neste relatório almeja descrever e justificar o racional por detrás da securitização da política migratória na Europa no período de 2015 a 2022, considerando, em particular, o caso da Grécia, um Estado que, pela sua condição geográfica, apresenta, numa primeira instância, um maior grau de exposição a fluxos migratórios vindos do Norte de África e do Médio Oriente.

Confrontado por uma realidade diametralmente oposta à portuguesa com a qual estou mais familiarizado, quer comparando o número de campos de acolhimento de migrantes em território nacional, quer considerando a dimensão do investimento governamental na gestão fronteiriça, e alimentado pela curiosidade científica de interpretar o impacto dos fluxos migratórios na definição estrutural e moral das fronteiras da UE, fui impelido a realizar a análise presente no relatório. Desse modo, a experiência direta adquirida na Embaixada em Atenas não só reforçou a atratividade deste tópico através da iluminação de conjunturas às quais não teria, de outro modo, tido acesso, como também multiplicou os contactos relevantes para a atual investigação.

Considerando este plano de fundo, a questão central que impulsiona este estudo é: De que modo uma concertação ou desconcertação europeia moldou a abordagem grega aos fluxos migratórios? Evidentemente, daí decorrem outras questões secundárias que

necessitam igualmente de uma resposta convincente para suportar a formulação da principal e a sua lente como: De que forma se acentuou a fronteira externa da União Europeia localizada no território grego durante a crise migratória? Terá havido também uma acentuação das fronteiras internas da UE? É prudente afirmar que a crise migratória já não é uma questão pertinente para a agenda europeia? Visando oferecer uma resposta terminante à questão primordial, bem como às subsequentes, desenvolveu-se a investigação que consta deste relatório.

O presente estudo organiza-se em três capítulos distintos, além de uma nota introdutória e da conclusão. Inicia-se com a exposição das motivações pessoais que justificam a prossecução de um estágio curricular, bem como da candidatura ao programa PEC-MNE e finalmente da integração na equipa da Embaixada de Portugal em Atenas. Igualmente nesta secção, se detalha o âmbito da investigação e a racionalidade por detrás da mesma. Cronologicamente, os dois primeiros capítulos vão enquadrar e caracterizar o plano de fundo do objeto de estudo desta investigação, a resposta grega à crise migratória, sendo que o terceiro capítulo se irá debruçar sobre ela em concreto, tecendo as relevantes conclusões. No 1º capítulo, realizar-se-á o enquadramento conceptual da migração enquanto fenómeno multidisciplinar, a definição de conceitos-chave para a compreensão do referido fenómeno, a localização temporal, espacial e no Sistema Internacional da crise migratória à luz de uma abordagem construtivista. Ainda neste capítulo, estudar-se-á o impacto da Globalização na multiplicação e complexificação dos fluxos migratórios. No 2º capítulo, caracterizar-se-á a dimensão da crise migratória na Europa, num primeiro plano, definindo o carácter de crise que adquire e posteriormente desenvolvendo sobre as suas causas e consequências para o continente europeu, ao contextualizar e descrever a resposta política dos atores políticos comunitários relevantes, recorrendo a um retrato político da UE e considerando também o papel da Diplomacia nesses desenvolvimentos. No 3º capítulo, localizar-se-á a Grécia no quadro europeu face à emergência migratória, remetendo para as singularidades patentes na abordagem helénica que advêm de pressões distintas em relação aos parceiros europeus, em complemento com a análise de como o impacto da crise migratória moldou a sua política externa e interna. Por último, concluir-se-á com uma hipótese de como a abordagem grega não só sofreu influência da (falta de) resposta política europeia face à crise migratória, como também resultou numa acentuação efetiva das fronteiras externas da UE, mencionando as consequências que essa evolução acarretou, isto é, a securitização da migração.

Capítulo I – Migrações: uma abordagem teórica

1.1 – O que é a migração?

Tendo em conta a temática abordada neste relatório, revela-se imperativo recuperar a base conceptual necessária para sustentar o objeto de estudo, isto é, a resposta grega à crise migratória de 2015 a 2022. Inicia-se, por isso, este capítulo, através da introdução à abordagem teórica preterida e, enquadrando-a na disciplina das Relações Internacionais, analisar-se-á também os conceitos de migrações e Globalização.

Sob uma lente ainda mais aproximada, a dinâmica da questão migratória divide-se subsequentemente em duas partes igualmente relevantes para a sua compreensão: o que caracteriza uma migração e o que a transforma numa questão de crise.

O emprego indiscriminado da palavra migração, desprovido de uma especificação adicional, provar-se-ia, para efeitos deste trabalho, altamente ineficaz e potencialmente impreciso uma vez que, segundo o dicionário da língua portuguesa, descreve o “ato ou efeito de migrar” (Priberam, n.d.), que, por sua vez, designa a ação de “deslocar-se para outro lugar, país ou região” (ibid.). Com o propósito de combater a inexatidão que daí possa surgir, define-se, neste relatório, migração como o ato de deslocamento coletivo de um grupo de pessoas de um Estado de origem para um Estado de destino, podendo ou não atravessar fronteiras de um Estado terceiro no decurso deste movimento. Assim, excluem-se desta designação, no presente texto, movimentos de pequena escala, esporádicos ou intranacionais já que não apresentam suficiente relevância quantitativa que sustente a sua inclusão numa macroabordagem às relações da Grécia com os outros membros da União Europeia ou da Grécia com os países de origem dos migrantes e países terceiros.

Na mesma linha ideológica e no sentido de evitar o debate da voluntariedade da migração, remete-se o discernimento dos critérios que definem a voluntariedade de um movimento migratório para segundo plano, optando, em vez disso, pela consideração objetiva e utilitária das motivações inalienáveis que resultaram no abandono permanente ou temporário do país de origem. Distingue-se, no entanto, um grupo de migrantes sobre os quais se assume por definição involuntariedade absoluta, os refugiados e/ou requerentes de asilo, ou seja, indivíduos "que não possam regressar ao seu país de origem devido a um receio justificado de ser perseguido por motivos de raça, religião,

nacionalidade, pertença a um determinado grupo social, ou opinião política" (United Nations, 1951).

Apesar da aparente especificidade da definição em utilização, é ainda possível a subdivisão deste conceito sob dois eixos distintos, consoante a área de foco. Por um lado, no que toca à extensão do movimento, que presume, relembre-se, o trânsito entre dois Estados, poderá tratar-se de uma deslocação intrarregional ou inter-regional, dependendo se o país de origem e de destino estão contidos na mesma região. Tornar-se-á mais visível esta diferenciação aquando da introdução do caso de estudo da Grécia, contudo, poderá ser adiantado que este trabalho tratará maioritariamente dinâmicas inter-regionais, sendo as intrarregionais de carácter secundário, uma vez que estas últimas se verificarão apenas quando a Grécia não for o destino final. Por outro lado, no que concerne a duração da estadia no país de destino, poderá caracterizar-se como sazonal ou permanente. A migração sazonal descreve o movimento de pessoas durante um período predefinido e prevê o regresso ao Estado de origem no final desse período. Este tipo de migração está normalmente associado ao preenchimento de vagas profissionais sobrantes durante épocas de maior necessidade de mão de obra em mercados e setores sujeitos a um elevado grau de sazonalidade como o setor agrícola ou, com maior relevância para o caso de estudo, o setor do turismo (Choe e Lugosi, 2022) (Bauleo, 2010).

A migração, como definida anteriormente, poderia ser observada como um fenómeno recente tendo em conta que o aparecimento da noção de fronteiras nacionais pertence, em comparação com a história da Humanidade, a um passado próximo uma vez que é consensualmente atribuído ao período posterior ao Tratado de Vestefália, celebrado em 1648 (Gross, 1948). Contudo, o movimento de largos grupos de pessoas por distâncias que igualam ou ultrapassam as fronteiras nacionais atuais, em busca de melhores condições de vida mais liberdade, melhores condições de vida, oportunidades financeiras ou laborais ou, pelo contrário, em fuga de catástrofes naturais, fome, pobreza e insegurança tem sido uma característica da existência humana ao longo de milhares de anos (Chamie, 2016). Não obstante a ancianidade destes movimentos, não há ainda uma teoria englobante sobre a migração, em larga medida, porque, não pode, atualmente, ser dissociada da ação dos Estados (Petersen, 1978). Estas análises surgem de diversas áreas da academia: economia, geografia, demografia, sociologia, ciência política, relações internacionais (Weiner, 1985); sendo que todas as áreas de estudo mencionadas contribuem de modo relevante e distinto, frequentemente oferecendo perspectivas

interseccionais sobre as quais são construídas investigações futuras. Trata-se, por isso, de um fenómeno multidisciplinar.

Da perspetiva das relações internacionais, a migração tem sido um tema crescentemente relevante quer a nível de agenda política, quer a nível de importância atribuída pela academia. Na verdade, a circulação de indivíduos através das fronteiras nacionais afeta claramente as relações entre Estados, e tem tido em alguns casos efeitos dramáticos na política interna dos mesmos, particularmente nas democracias liberais ocidentais (Hollifield, 1992).

Assim, há muito que deixou de ser assunto de tutela exclusiva dos Ministérios de Administração Interna ou dos Ministérios de Migração e constitui agora “*high-politics*”, atraindo para esses cálculos os chefes de estado e Ministérios da Defesa, da Segurança Nacional e dos Negócios Estrangeiros (Weiner, 1992). Isto deve-se, em primeiro lugar, e como será descrito neste trabalho, a um processo de securitização dos fluxos migratórios que se transformaram gradualmente de fatores de consideração na gestão demográfica de um Estado a ferramentas geopolíticas.

A análise e escrutínio dos fluxos migratórios afigura-se, desse modo, altamente relevante para o estudo das relações internacionais e é crucial quer para investigadores, quer para os decisores de cada Estado gerirem competentemente as dinâmicas migratórias com que se deparam, equilibrando eventuais benefícios que possam daí aferir e/ou riscos que possam surgir. Por um lado, e através do prisma da política externa, a fixação de diásporas no território de um país exige necessariamente uma colaboração mais próxima entre o Estado em que se fixam e o Estado de origem (Koinova e Tsourapas, 2018), frequentemente desenvolvendo relações bilaterais que poderiam de outro modo ser desprovidas de matéria. Numa dinâmica diametralmente oposta, uma política migratória desfavorável ou observada como propositadamente discriminatória perante cidadãos de um Estado específico ou de um grupo de Estados pode estimular um ponto de fricção nas relações diplomáticas e gerar tensões bilaterais.

A nível económico, a transferência de recursos humanos entre Estados configura igualmente um elemento meritório de ponderação, dada a necessidade de alguns países de atrair profissionais qualificados para suprir eventuais lacunas na força laboral nacional em determinados setores. Por outro lado, o *brain-drain* ou fuga de cérebros definido como a incapacidade dos Estados de evitar o êxodo em massa de população jovem e altamente

qualificada e que, embora se verifique de forma mais notória nos países em desenvolvimento do Sul global afeta também EMUE's como Portugal (Cerdeira et al., 2016), constitui uma enorme preocupação para os estadistas que pretendem impedir a perda de capital humano que germina efeitos nefastos nas sociedades e delonga o seu desenvolvimento (Docquier et al., 2007).

Numa dimensão sociocultural, o equilíbrio entre a coesão social numa unidade política e a integração de migrantes provenientes de grupos étnicos ou culturais distintos dos predominantes nos países de fixação constitui igualmente um desafio para os governos, uma vez que esta dinâmica apresenta algum potencial para a génese de conflitos internos. A capacidade de gestão destes processos influencia também a definição da política externa de um Estado, pelo que não deve ser menosprezada na contextualização das suas relações internacionais.

Por último e talvez abordando a componente que atrai maior atenção no debate político contemporâneo, os fluxos migratórios assumem um carácter significativo no que toca à definição da política de segurança nacional (Adamson, 2006). A ameaça real ou percebida, influenciada por processos de securitização ou instrumentalização que serão abordados posteriormente, que advém da gestão das correntes migratórias resulta numa acoplagem entre as políticas migratórias e as políticas de segurança nacional, notadamente dentro da UE (Bruijne et al., 2017). Tendo em conta que a segurança nacional é um dos diplomas ao qual é conferido um enorme grau de relevância pela maioria dos Estados, isso significa que também a migração é elevada a um dos pontos prominentes da agenda política de cada interveniente moldando frequentemente a política externa de um Estado. Considere-se, a título de exemplo, o considerável armamento da Polónia, empenho excecional no fortalecimento da NATO e alinhamento político orgânico com a Aliança Atlântica, tendo em conta as suas condições geográficas. Nesse sentido, tal como as condições geográficas de um Estado, os fluxos migratórios que por lá passam, não só, mas também por se apresentarem crescentemente como uma ferramenta geopolítica, ou qualquer outro fator passível de moldar a política interna ou externa estatais, observa a sua consideração justificável nas relações internacionais desse ator. Pelo mesmo motivo, afigura-se crucial a integração deste tema no debate teórico contemporâneo das Relações Internacionais.

a) Debate teórico nas Relações Internacionais

Como consequência da relevância comprovada e multissetorial da migração, importa examinar as diferentes abordagens teóricas no campo das relações internacionais sob as teorias dominantes nesta área de investigação: neorrealismo e neoliberalismo.

Tomando como ponto de partida a concepção inicialmente avançada por Waltz (2001), consensualmente designado como o autor primordial da teoria neorrealista ou realismo estrutural, de que o Estado é a unidade central de análise e as relações entre eles são, de modo quase absoluto, governadas pelas relações de poder estabelecidas, ainda que sujeitas a alterações, considera-se, segundo este ponto de vista, que os Estados atuam de modo autónomo e racional, sobrepondo a tudo o resto a sua sobrevivência num Sistema Internacional anárquico. Desse ângulo, a migração internacional é observada como uma decorrência natural de diferenças políticas e económicas relativas entre os Estados, isto é um veículo de prossecução de oportunidades económicas ou objetivos políticos.

Esta perspetiva não confere apenas, por isso, relevância aos motivos específicos por trás da génese das correntes migratórias, concedendo um foco significativamente superior às implicações que os fluxos possam comportar para os Estados de destino. Observa, por isso, a migração internacional como um fator passível de gerar instabilidade política interna ou regional. Sob a formulação teórica neorrealista, a imigração de enormes proporções pode enfraquecer as estruturas sociais e políticas de um país, além de contribuir efetivamente para uma alteração de poder entre os Estados por resultar na transformação do panorama demográfico de um país ou região.

Apresenta, pois, lacunas inalienáveis que inviabilizam a construção teórica deste relatório sobre esses pressupostos, uma vez que ao focar as implicações interestatais e a variabilidade do seu poder relativo, ignora os fatores políticos internos dos países de origem, cuja compreensão é essencial para a caracterização dos fluxos migratórios. Além disso, menospreza igualmente a perceção social nos países de destino da possibilidade de integração de um grupo de migrantes com base em critérios ou culturais. Finalmente, descarta a responsabilidade moral de acolhimento de migrantes ou refugiados sob o pressuposto de que as condições de vida no país de origem se afiguram inaceitáveis, que encontra enquadramento legal na Convenção de Genebra relativamente aos Direitos dos Refugiados de 1951 e na Carta das Nações Unidas (United Nations, 1951), e que motiva

frequentemente a permeabilidade a determinados fluxos migratórios em prejuízo de eventuais malefícios económicos ou sociais (Weiner, 1996).

Em contraste, segundo a teoria neoliberal ou liberalismo institucional que postula que as relações internacionais são conduzidas através da cooperação e negociação entre Estados, e instituições por eles formadas, de forma a maximizar o seu potencial económico e os seus interesses políticos (Keohane, 1984), a migração é geralmente observada como um acontecimento natural entre economias integradas e benéfico para ambas as partes.

Na realidade, os defensores desta teoria acreditam que a contínua e gradual integração económica interestatal acarreta vantagens (Moravcsik, 1997), uma vez que promove o movimento de mão de obra qualificada entre Estados desencadeando o desenvolvimento mútuo. Dessa forma, esta corrente teórica argumenta que o desvanecimento paulatino das fronteiras nacionais e a remoção de barreiras à migração promovem o crescimento económico e erodem a desigualdade.

Ainda que esta abordagem não sustente o desaparecimento total dos mecanismos atuais de controlo de migração, é essencial ter em conta que a priorização do crescimento económico nos países de destino não implica necessariamente o bem estar dos migrantes, que podem vir suprir posições mal remuneradas e para as quais não há oferta no mercado nacional, estando por isso, sujeitos a condições de vida que não são equiparáveis aos cidadãos do país de destino, o que resulta efetivamente na exploração desses indivíduos. Por outro lado, a atração de mão de obra qualificada poderá resultar na absorção de recursos humanos de outro Estado, sem os quais não é possível o seu desenvolvimento, terminantemente perpetuando a desigualdade económica entre os Estados.

No entanto, o que condena finalmente esta teoria à sua inviabilização para o assunto em apreço é precisamente o mesmo ponto que foi abordado em relação ao neorealismo. Apesar de constituir uma ferramenta útil para analisar o impacto das correntes migratórias nas relações entre os estados e, em particular, o impacto económico dentro de cada um, não procura oferecer uma resposta convincente à caracterização dos agentes que instigam os fluxos migratórios em primeiro lugar, além de não considerar nenhum fator além do benefício económico como influenciador da recetividade de um Estado a um determinado grupo de migrantes e que pode ter dimensões sociais, culturais, étnicas, raciais ou religiosas.

Em contrapartida, de uma perspectiva construtivista, como avança Wendt (1992), os Estados agem, em relação a outros atores, sejam eles estatais ou não, consoante o valor que esses atores e as interações mútuas possuem para os primeiros. Significa então que a abordagem construtivista às relações internacionais confere relevância ao papel das ideias, normas culturais e identidades na moldagem do comportamento dos Estados, refutando, em termos gerais, a primordialidade da racionalidade e a maximização do benefício económico e político como princípios estruturantes do Sistema Internacional como defendido, respetivamente, pelo neorrealismo e pelo neoliberalismo, em relação à migração.

Deste ponto de vista, não só a migração internacional é observada como um produto da fusão entre o impacto de diferentes identidades e condições sociais e o modo como as circunstâncias políticas e económicas de um Estado são interpretadas pelo indivíduo que migra, como também, as respostas ao próprio movimento e ao acolhimento de migrantes no país de destino são permeáveis a fatores políticos, históricos e culturais. A título ilustrativo, e aproveitando a célebre analogia de Wendt (ibid.), tal como vinte mísseis intercontinentais, apresentavam, durante a Guerra Fria, para os Estados Unidos da América (EUA), diferentes graus de ameaça, dependendo se pertencessem ao Reino Unido ou à União Soviética (URSS), correntes migratórias de equivalentes dimensões quantitativas poderão ser percecionadas pela Grécia ou por qualquer outro EMUE como riscos de variável importância conforme o país ou região de origem dos migrantes.

Sinteticamente, enquanto alguns países ou sociedades poderão contemplar os fluxos migratórios como oportunidades económicas e demográficas, outros poderão atentar em vez disso na ameaça que poderá representar para a identidade ou segurança nacionais e poderão, ainda, os mesmos Estados, observar as duas realidades simultaneamente. Não obstante, independentemente da perceção num determinado momento, apresenta em diferentes casos, diferentes graus de mutabilidade, o que significa que o mesmo Estado poderá, ao longo do tempo, alterar o seu comportamento face ao mesmo objeto. De um modo similar, a postulação construtivista de que a migração internacional possui a capacidade de reconfiguração das normas sociais, quer no país de destino, quer no país de origem, e que a presença de migrantes pode gerar novas práticas culturais e ultimamente resultar na criação de sociedades transnacionais pode, igualmente, ser percecionado como algo positivo, de acordo com o observador, o objeto específico e o instante temporal em análise.

Alguns críticos, como Jervis (1998), afirmam que a teoria construtivista não se trata, realmente, de uma teoria, mas sim de uma abordagem ou de um “estilo de pensamento” e que apresenta um potencial de previsão da evolução das relações internacionais extremamente limitado, uma vez que a própria evolução da identidade e das normas de uma sociedade são essencialmente imprevisíveis. Outros, como Baldwin (2016), denotam que, ao cimentar a sua justificação do comportamento do Estados nas ideias e valores sociais, menosprezam o potencial da individualidade, isto é, desconsideram a ação de indivíduos como decisores, chefes de Estado, chefes de governo, entre outros, cuja interação com as estruturas sociais em que estão inseridos poderá ser relevante para a análise das relações internacionais do Estado em análise.

Contudo, a visão deste autor em relação ao construtivismo pressupõe que as estruturas sociais em que os atores individuais não são perenes, pelo contrário, encontram-se em permanente evolução e, simultaneamente, moldam e são moldadas por esses atores, o que resulta, logicamente, na consideração do potencial da sua ação. Além disso, o cálculo construtivista não ignora por completo as motivações tradicionalmente postuladas pelas teorias realistas e liberais do benefício económico pessoal e das dinâmicas de poder subjacentes às relações entre os Estados (Wendt, 1995), pelo que os estímulos individuais de um ator são também pesados.

Por outro lado, em resposta à crítica ao alcance preditivo do construtivismo, o mesmo parecer poderia ser aplicado a qualquer teoria das relações internacionais já que o objeto de estudo desta disciplina é, por natureza, imprevisível. Em várias ocasiões se provou que o comportamento dos Estados não pode nem deve ser profetizado por cálculos racionais, dado que nem sempre foi conduzido com a maximização do poder relativo ou do benefício económico em primeiro plano. Por outras palavras, o valor de uma teoria não poderá ser avaliado apenas considerando o seu potencial de previsão de eventos futuros, sob o risco de nulificar qualquer uma. Em concreto, no âmbito deste relatório, a capacidade de prognóstico da abordagem teórica assume também um carácter irrelevante visto que a investigação em apreço visa caracterizar e retratar a resposta grega à crise migratória e o seu impacto na definição e reativação das fronteiras europeias externas.

Ainda relevante para a contextualização teórica da migração, à política migratória (europeia e não só) têm sido crescentemente conferidas duas dimensões: interna e externa (Boswell, 2003; Czaika et al., 2021). A componente interna adquire, no presente estudo, especial importância na consideração da opinião pública, da realidade política nacional e

das infraestruturas de acolhimento como elementos caracterizadores da resposta à pressão migratória. A componente externa, por outro lado, debruça-se sobre a gestão fronteiriça, bem como sobre as relações entre Estados e instituições internacionais, influenciadas pela crise migratória. Neste sentido, poderá apelidar-se de uma política híbrida. Considerando que a securitização da política migratória se vai demonstrar, naturalmente, em ambas as dimensões, apenas uma abordagem que permita a conjugação entre as políticas externas e internas de um Estado poderá ser tida como englobante para a análise em apreço.

Concluindo, a formulação construtivista afigura-se favorável à eleição como abordagem teórica subjacente ao caso em estudo em virtude de visualizar a migração como um fenómeno complexo e dinâmico numa interpretação que exige a ponderação de fatores sociais, políticos internos e externos, e identitários individuais e coletivos. Somente através de uma examinação detalhada dessas variáveis se poderá compreender a perceção e resposta de um Estado a um fluxo migratório, num determinado contexto.

1.2 – O papel da Globalização

Além da opção pela abordagem descrita na secção anterior, importa também relevar o papel da Globalização na definição da migração no mundo atual. A Globalização, definida por Held et al. (1999) como “um processo (ou conjunto de processos) que envolve uma transformação no espaço organização das relações e transações sociais - medida em termos da sua extensão, intensidade, velocidade e impacto - gerando fluxos transcontinentais ou inter-regionais e redes de atividade, interação e exercício do poder”, é também ela um fenómeno complexo e multidisciplinar com impacto na migração. Embora a sua definição não reúna consenso, a mencionada anteriormente apresenta-se como singularmente relevante para este relatório uma vez que se refere diretamente aos “fluxos transcontinentais ou inter-regionais” (ibid.) que, quando aplicados ao movimento de indivíduos, se encontra imediatamente associado às migrações.

A Globalização influenciou importantes evoluções na tecnologia, transporte e comunicação que facilitaram a circulação de pessoas e promoveram o crescimento do comércio global e a integração económica regional e inter-regional (Steger, 2020) e foi simultaneamente propulsionada por estes avanços. Esses rápidos desenvolvimentos resultaram na complexificação dos fluxos migratórios, dificultando a sua compreensão e

aumentando a sua intensidade e o seu impacto quer nos países de destino, quer nos países de origem.

Em primeiro lugar, e como já foi brevemente mencionado, a migração por motivos de trabalho aumentou exponencialmente devido à expansão e interligação dos mercados globais induzidas pela Globalização. Em concreto, o crescimento das economias a nível internacional foi exigindo uma força laboral cada vez mais numerosa, de tal forma que as exigências de mão de obra de alguns países só seriam satisfáveis recorrendo à imigração permanente ou sazonal em setores como o turismo, a agricultura e a tecnologia. Por sua vez, a interligação das economias permeabilizou ainda mais esse movimento de indivíduos através da criação de mercados comuns e zonas de livre circulação (ibid.). Isto, aliado à internacionalização das cadeias de distribuição, tem promovido o crescimento de comunidades transnacionais e de diásporas de vários países espalhadas pelo globo (Aman, 1994), o que requer uma intrincada cooperação internacional em relação aos migrantes.

Em segundo lugar, a proliferação das organizações internacionais e a multiplicação de fóruns globais que promoveu a ação interestatal concertada (Slaughter, 2004), ainda que nem sempre convergente, resultou, igualmente, na concessão de um maior ênfase à facilitação do movimento transfronteiriço de indivíduos. Por um lado, este desdobramento viabilizou a migração por motivos não exclusivamente ligados a guerra, fome e outras intempéries nos países de origem, ou seja, por exemplo, devido à procura de uma melhor qualidade de vida, a oportunidades educativas distintas e à ocupação de posições de alto nível por indivíduos qualificados. Por outro lado, uma maior facilidade de movimento internacional implicou uma maior afluência de fluxos migratórios constituídos por indivíduos com menos qualificações cujo principal motivo de deslocamento são as condições de vida insustentáveis no seu país de origem, sejam estes requerentes de asilo ou não, intensificando a pressão fronteiriça num grupo cada vez mais reduzido de países destinatários, que enfrentam um equilíbrio frágil de gestão desses fluxos (İçduygu e Keyman, 2000).

Em terceiro e último lugar, “a expansão das redes de atividade” mencionada por Held (1999) e atribuída à Globalização, aplica-se igualmente à amplificação das redes criminosas de migração e tráfico humano que observou um incremento relevante nas últimas décadas (Donato e Massey, 2016). Mais, o reverso da moeda exposta previamente, isto é, o aumento da migração por via da expansão e integração económicas, produziu igualmente o efeito negativo da normalização do recurso a mão-de-obra barata

que, em certos casos, encoraja a exploração de trabalhadores migrantes através do abuso e do trabalho forçado (Bales, 2000).

Para finalizar, apesar de recentes acontecimentos como a pandemia COVID-19, o nacionalismo económico crescente, a disrupção das cadeias de abastecimento globais e as crises financeiras das últimas décadas construirão uma moldura apontada por alguns autores como Altman (2009), Postelnicu et al. (2015) e Olivé e García (2020), como sendo preconizadora de um abrandamento ou recessão da Globalização, o número de migrantes internacionais tem aumentado consistentemente nas últimas cinco décadas (World Migration Report, 2021). Desse modo, é provável que a evolução contínua dos fluxos migratórios continue a apresentar desafios e oportunidades para os Estados e para a comunidade internacional, exigindo, em último caso, uma resposta política convincente.

Discorreu-se, neste primeiro capítulo, sobre os conceitos de migração e Globalização, assim como localizado a política migratória no seio governativo, dado o seu carácter híbrido, aludindo, simultaneamente, a alguns fatores que vão ser cruciais para a compreensão da crise migratória. Estando situadas concetualmente as pedras basulares da análise da resposta grega securitizada à crise migratória, evolui-se, de seguida, para a segunda parte desta investigação, que se concentra no fator primordial dessa securitização que é a falta de uma resposta comunitária à crise, que será igualmente descrita de forma a contextualizar cronológica e quantitativamente o leitor.

Capítulo II – A Crise Migratória e a (ausência de) resposta europeia

2.1 – O que é a crise migratória?

A crise migratória, ou “crise dos refugiados” como também é designada (Quinn, 2016; Tassinari, 2016; Theodorou, 2016), extrai a sua nomenclatura da complexidade, subitaneidade e dimensão dos fluxos migratórios que atingiram a Europa a partir do ano de 2015 e que se vieram sobrepor àqueles que já existiam em 2014 e nos anos anteriores. Verificou-se, pela combinação destes fatores, um impacto extraordinariamente negativo nas três partes envolvidas neste processo: os países de origem, os migrantes e os países de destino.

Primeiramente, numa análise superficial, a assimilação de que a maioria dos migrantes abandona o seu país de origem devido a perseguição, guerra, conflito, violência civil, desastre ambiental ou a uma fusão única destes agentes causais dependente do Estado em questão (UNHCR, 2022) prevê, desde logo, um cenário de perturbação da ordem normal que pode ou não constituir uma situação de crise. Numa parte vindoura deste capítulo, descrever-se-á, de modo sucinto, as condicionantes que provocam este êxodo em massa da população dos países de origem e que geram um maior volume de deslocados involuntários. Ainda referente à terra natal dos migrantes, importa relevar que a partida em grande número de crianças, jovens e adultos que, de acordo com o Alto Comissariado para os Refugiados das Nações Unidas (ACNUR) são os grupos etários que compõem a maioria dos fluxos migratórios (ibid.), poderá contribuir para uma perpetuação de condições desfavoráveis em nações como a Síria, já que esvazia, efetivamente, o país dos recursos humanos que necessitaria para a manutenção de uma força laboral saudável e para a sustentabilidade da sua economia e cujos impactos definitivos são ainda difíceis de prever (Dahi e Makkas, 2017).

Segundamente, no que toca à realidade dos migrantes, em virtude da subitaneidade e volume destes movimentos, estão frequentemente expostos a circunstâncias inferiores ao desejado no que concerne o acesso a necessidades básicas para a sobrevivência humana como comida, água, higiene e abrigo (UNHCR, 2022). Além disso, este grupo encontra-se particularmente sujeito a novas e diversas formas de criminalidade, que vão desde o tráfico humano à violência sexual e discriminação, decorrente do desafio demográfico que constituem e do difícil acesso de Organizações Não Governamentais (ONG's) e agências governamentais às raízes destes problemas. Por

consequente, a aglutinação dos aspetos mencionados resulta no palpável declínio da qualidade de vida dos migrantes que já enfrentariam uma situação crítica antes de iniciarem a sua jornada.

Terceiramente, no que diz respeito aos países de acolhimento, e que se afigura, portanto, o principal foco desta investigação através do estudo de caso da Grécia, a proporção da onda migratória que se fez sentir no continente europeu apresentou um vasto leque de desafios sociais, políticos e económicos. Como brevemente mencionado, a entrada simultânea de dezenas de milhares de migrantes possui um potencial significativo de criação de pressão nas infraestruturas de um Estado no que toca ao fornecimento de alimento, abrigo e cuidados de higiene aos recém-chegados e, por vezes, à população original (Betts, 2013). Da mesma forma, os riscos de segurança acrescidos que os deslocados enfrentam tornam difícil a garantia da sua proteção, que, apesar de ser um direito internacional reconhecido pela maioria dos Estados (United Nations, 1951), nem sempre tem sido possível ser assegurado devido à existência de conflitos ou discriminação contínua. A integração permanente na sociedade de acolhimento e no respetivo mercado de trabalho também não ocorre isenta de adversidades dadas as eventuais diferenças culturais, linguísticas, educacionais e económicas entre os novos habitantes de um determinado território e aqueles que já lá se encontrariam (Betts e Collier, 2015; Brell et al., 2020). Em suma, a receção de migrantes nos Estados de acolhimento exige a manutenção de um equilíbrio estável das necessidades da população anfitriã e da população recém-chegada, o que cria frequentemente tensões indesejadas e que podem ou não evoluir para conflitos. O sucesso desta integração depende de uma resposta coordenada e competente, não só governamental, mas também de vários atores envolvidos no processo, como ONG's, empresas privadas e até indivíduos (UNHCR, 2014).

Paralelamente a estes desafios de natureza “realista” (na falta de melhor palavra), importa considerar aqueles que comportam na sua constituição uma natureza social ou psicológica, que podem apresentar-se isolados ou como base racional daqueles descritos no parágrafo anterior, e que, por norma, são trazidos para o debate das relações internacionais pela abordagem construtivista.

Uma das condicionantes com maior impacto negativo na integração bem-sucedida de migrantes é a atitude xenófoba e/ou discriminatória com que se deparam na chegada ao Estado de acolhimento e que pode manifestar-se de modo explícito ou implícito

(UNHCR, 2022). Na realidade, o preconceito e a discriminação em relação aos migrantes, e as consequências destas atitudes e comportamentos nocivos, são determinantes fundamentais do futuro económico, sociocultural e político das sociedades de acolhimento e dos indivíduos (Esses, 2021). A população que se tenta integrar numa sociedade preformada acumula vários fatores que, alternada ou simultaneamente, são visualizados através de lentes discriminatórias: etnia, cultura, raça, religião, língua, entre outros. As consequências desta abordagem incidem não só sobre a inserção dos migrantes na sociedade, como também na saúde mental destes indivíduos que somadas às repercussões psicológicas do ambiente pré-migração e durante a deslocação efetivamente reduzem a sua probabilidade de se integrar completamente no país de acolhimento (Hynie, 2018).

A título ilustrativo, como demonstrado estatisticamente, a discriminação religiosa é particularmente danosa para a adaptação de uma comunidade migrante no país de acolhimento, de modo crescentemente mais intenso quanto maior for a perceção de diferença da prática religiosa, verificando-se, por isso, mais acentuadamente na integração de indivíduos muçulmanos na Europa, onde 27% dos fiéis desta religião reportavam ter sido vítimas de assédio nos 12 meses anteriores (European Union Agency for Fundamental Rights, 2018). Contextualizando, o islamismo é uma religião minoritária na Europa, em termos de número de seguidores, onde a maioria da população é cristã ou atea (Pew Research Center, 2012). No relatório mencionado, 45% dos inquiridos sofreram 6 ou mais incidentes deste género no período mencionado (European Union Agency for Fundamental Rights, 2018). Como seria expectável, este tipo de discriminação não gera apenas casos de assédio, como também impediu 1/3 dos participantes do inquérito de receberem tratamento justo quando eram entrevistados para um emprego, metade dos participantes de receberem uma oportunidade igual quando procuravam alojamento ou cuidados de saúde e 90% dos participantes de sentirem confiança nas instituições e/ou autoridades do país de acolhimento para reportarem assédios sofridos a uma agência competente (ibid.).

Noutro prisma, a gestão dos fluxos migratórios é altamente suscetível às narrativas políticas construídas num determinado país ou região, num determinado momento, em relação à migração (Fröhlich e Müller-Funk, 2020). Como apontam Fröhlich e Müller-Funk (ibid.), a própria denominação de “crise” é uma construção política e social europeia, mais particularmente da UE, sendo que a Turquia e a Tunísia, a título de

exemplo, são dois Estados que, pela sua posição geográfica, entre outros fatores, estão frequentemente expostos a correntes migratórias significativas, mas consideram que a sua formulação enquanto crise, uma designação com conotação inerentemente negativa, é uma conceção eurocêntrica e desprovida de contemplação dos padrões históricos de movimentos em larga escala na região.

A nível estatal, as narrativas políticas, veiculadas através do discurso político e da comunicação social, podem moldar como a sociedade percebe a migração, influenciar as decisões políticas relacionadas com este dossiê, e, portanto, exercer impacto direto na vida dos migrantes e refugiados (Akbaba, 2018; Dekeyser e Freedman, 2023; Drymioti e Gerasopoulos, 2018; Ekman, 2019). O modo como este tópico é abordado numa sociedade pode ser pró-migração, implicando um reenquadramento positivo dos fluxos migratórios, argumentando sobre as vantagens económicas, demográficas e sociais que a eles estão associadas e alertando para a responsabilidade universal de garantir o cumprimento dos Direitos Humanos básicos. Por outro lado, poderá igualmente ser enunciado através de uma retórica anti-imigração onde são exaltadas as ameaças que migrantes ou refugiados podem representar para a segurança nacional e estabilidade económica do país, criando barreiras explícitas (institucionais ou legais) ou implícitas (lentes discriminatórias ou comportamentos xenófobos).

Numa dinâmica interestatal, a instrumentalização das correntes migratórias, ou “*weaponization*” (Steger, 2017), é cada vez mais utilizada enquanto ferramenta geopolítica utilizada por altos dirigentes para atingir fins políticos ou económicos (Ho e Wijnkoop, 2022). Poderá assumir, como veremos na secção seguinte deste capítulo, diversas formas, desde o enquadramento de certos fluxos como uma ameaça à segurança nacional de um Estado-alvo à criação de fluxos artificiais através da facilitação ou promoção do movimento de indivíduos no seu território até às fronteiras de um Estado-alvo.

Para a total compreensão da situação da crise migratória, é necessário refletir sobre as implicações da Globalização na gestão dos fluxos migratórios. Em primeiro lugar, até certo ponto, a Globalização foi responsável pela exacerbação das causas da crise migratória como as alterações climáticas, a perpetuação da desigualdade global e a manutenção da pobreza no Sul global (Steger, 2020). Além disto, como foi explicado no primeiro capítulo, permitiu da mesma forma uma maior mobilidade transfronteiriça em busca de melhores condições de vida o que avolumou efetivamente as correntes

migratórias. Em segundo lugar, o aspeto económico deste fenómeno gera uma maior competição por postos de trabalho e oportunidades no país de acolhimento (ibid.), o que poderá não ser recebido com bons olhos pela população original e poderá despertar sentimentos de injustiça e, *in extremis*, xenofobia. Em terceiro e último lugar, a Globalização das comunicações, abastecida por uma maior acessibilidade das novas tecnologias, promoveu a aceleração da circulação de informação (Dahlman, 2007), o que amplificou a crise migratória, quer num elemento de urgência, quer num elemento de permeabilidade da opinião pública a imagens e notícias disponibilizadas, polarizando a sociedade civil.

2.2 – A crise migratória na Europa

A crise migratória na Europa teve início em 2015 e, à data da redação deste relatório ainda não se deu por terminada, no entanto, definiu-se o período de análise de 2015 a 2022, sem prejuízo de algumas das conclusões aqui veiculadas se provarem inexatas pela correção ou aparecimento de novos dados relativos ao ano de 2022 e/ou a um desenvolvimento inesperado na evolução dos fluxos migratórios. Tendo já sido descrito o fenómeno da migração nas secções anteriores, eleva-se agora uma necessidade de caracterização quantitativa e de contextualização temporal da situação em apreço.

Em 2015, 1 032 408 migrantes tentaram atravessar as fronteiras europeias por via marítima e terrestre, quadruplicando o número de entradas de 2014 que correspondia a 219 000 (UNHCR, 2023). Para efeitos de comparação, por via marítima, tinham chegado à Europa, desde 2010 a 2013, 162 000 migrantes (Quinn, 2016). Em 2016, este número decresceu para os 373 652, continuando esta tendência em 2017 com 185 139, em 2018 com 141 472 e em 2019 com 123 663 (UNHCR, 2023). Em 2020, em virtude da pandemia COVID-19 e das restrições de mobilidade impostas globalmente, deu-se uma diminuição acentuada no número de migrantes que tentaram atravessar as fronteiras europeias (Migration Data Portal, 2022), tendo esse valor sido de 95 774 indivíduos (UNHCR, 2023). Em 2021 e 2022, com o levantamento gradual das restrições, o número de entradas voltava a aumentar, tendo chegado aos 123 318 e 159 410, respetivamente. Importa relevar que os números anteriores não incluem os migrantes de nacionalidade ucraniana e refletem apenas a situação no Mediterrâneo. Nesse sentido, os pontos de chegada com mais entradas foram a Grécia, a Itália, Malta, o Chipre e Espanha. A título de exemplo, em 2014, a Grécia recebeu menos de 50.000 pessoas, sendo que esse número chegou aos 850.000 em 2015 (Quinn, 2016).

Similarmente pertinente para a assimilação da realidade quantitativa da crise, os dados relativos aos pedidos de asilo realizados em países da UE+ (membros da UE, aos quais se acrescenta a Suíça e a Noruega) demonstram um incremento desproporcional a partir de 2015. Nesse ano, realizaram-se 1 255 685 pedidos de asilo, enquanto no ano anterior, 2014, se realizaram 562 680 pedidos (note-se que estes dados se referem a pedidos de primeira instância, ou seja, relativos a indivíduos que nunca tenham requerido proteção internacional anteriormente) (ibid.). Em comparação, de 2010 a 2013, isto é, nos quatro anos anteriores, realizaram-se 1 121 175 pedidos de asilo, um valor inferior ao isolado de 2015 (ibid.). Por comparação, em 2016 realizaram-se 1 235 115, em 2017 realizaram-se 674 575, em 2018 realizaram-se 618 515, em 2019 realizaram-se 690 240. Em 2020, analogamente ao número de chegadas, devido às circunstâncias pandémicas, o número de pedidos de asilo desceu para 460 435. Em 2021, voltou a subir para 552 185. Em 2022, em parte devido à guerra na Ucrânia, o número de pedidos de asilo escalou para os 912 980 (Eurostat, 2023). Importa salientar que estes valores incluem os registos provenientes do Reino Unido até ao final do ano de 2020 e não incluem os registos provenientes do Liechtenstein.

Além da dimensão quantitativa, antes de descrever a resposta europeia, a componente geográfica é também meritória de atenção. A localização dos países de origem dos migrantes permitirá compreender a sua motivação para iniciar o movimento e o posicionamento dos países de chegada, bem como dos de acolhimento enquadrará as considerações futuras sobre a reação europeia.

Segundo a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (FRONTEX) (FRONTEX, 2023), as rotas utilizadas pelos migrantes para chegar à Europa são 7: oeste africano (que faz a ligação entre os países do oeste africano e as Ilhas Canárias), Mediterrâneo ocidental (que faz a ligação marítima entre países do norte de África como Marrocos e Argélia e Espanha), Mediterrâneo central (que faz a ligação marítima entre o norte de África e Itália e Malta), Mediterrâneo oriental (que faz a ligação marítima e terrestre entre o Norte de África e Turquia e o Chipre, Grécia e Bulgária), Balcãs ocidentais (que faz a ligação terrestre entre os países na região dos Balcãs e Grécia, Bulgária, Roménia, Hungria e Croácia), leste da Europa (que faz a ligação terrestre entre Moldávia, Ucrânia, Bielorrússia, Rússia e Roménia, Hungria, Eslováquia, Polónia, Lituânia, Letónia, Estónia, Finlândia e Noruega) e Canal da Mancha (que faz a ligação entre o Reino Unido e França e Bélgica). Dessas 7, exclui-se a última da presente análise, pela mesma tratar, essencialmente, fluxos migratórios inter-regionais.

A diferenciação dos Estados de origem afigura-se uma dimensão extraordinariamente relevante para o entendimento não só da reposta europeia, que, como se tornará evidente mais à frente, não foi igual para todos os casos, mas também das motivações por detrás da formação das correntes migratórias. Assim, enuncia-se e descreve-se agora sucintamente as origens dos fluxos advindos do Médio Oriente (Síria, Iraque e Palestina), do Sudoeste Asiático (Afeganistão e Irão), Ásia Meridional (Paquistão e Bangladesh), Magrebe (Marrocos, Tunísia, Argélia) e África (Nigéria, Eritreia, República da Guiné, Costa do Marfim e Egito) que, de 2015 a 2022, configuram as nacionalidades com maior representação em termos quantitativos nos registos de chegadas à Europa (IOM, 2023).

No que toca aos fluxos migratórios com origem no Médio Oriente que, em termos numéricos absolutos, são dominados por nacionais da Síria, onde cerca de 50% da população se encontra deslocada em virtude da guerra civil nesse país (Ferris e Kirisci, 2016). É de salientar, no entanto, que nem todos estes nacionais sírios, aproximadamente 13 milhões, abandonaram o território nacional e dos que abandonaram, nem todos rumaram à União Europeia, havendo uma enorme comunidade síria estabelecida na Turquia (ibid.). A guerra civil na Síria que até 2021 já tinha vitimado mais de 600 000 pessoas (SOHR, 2021), permanece um dos conflitos mais mortíferos da atualidade e continua a gerar enormes quantidades de migrantes.

O potencial destrutivo deste conflito deriva da envolvimento de um grande número de atores internacionais e nacionais, privados e estatais, desde grupos terroristas a forças especiais estrangeiras (Ferris e Kirisci, 2016), num estilo de combate urbano que resulta no desrespeito total pelos Direitos Humanos da população local, manifestado através de taxas de mortalidade infantil superiores à média continental (ibid.) e na demolição de património residencial. A combinação destes fatores converte a guerra civil síria num motor de fluxos migratórios. Embora o número de chegadas evolua de forma cíclica consoante o estado do conflito (Ferris e Kirisci, 2016a), a continuidade verificada na deslocalização de nacionais sírios para os países fronteiriços e para a Europa constitui uma enorme preocupação para os decisores europeus e origina desafios sociais, políticos e económicos.

Numa nota similar, a instabilidade política interna no Iraque, promovida pela ação de grupos terroristas e pelo afastamento entre as elites políticas e religiosas e a população geral, aliada a um contexto regional de volatilidade desde o início da Primavera Árabe, garantiu a representação iraquiana nos migrantes chegados à Europa desde 2015 (Ferris

e Kirisci, 2016; IOM, 2023), ainda que em números significativamente menores que os sírios.

Paralelamente, o caráter aparentemente irresolúvel do conflito israelo-palestiniano tem gerado ao longo dos anos um fluxo constante de migrantes palestinos com destino às fronteiras europeias, tendo atingido o seu máximo até ao momento em 2019 (IOM, 2023).

No que diz respeito à Ásia Ocidental e Central, a conclusão da retirada das tropas norte-americanas do Afeganistão a 31 de agosto de 2021 (Council on Foreign Relations, 2023), num ambiente já caracterizado por insegurança, conflito e um fluxo estável de deslocados, e a subsequente tomada de poder por parte dos talibãs despoletou um incremento exponencial no número de chegadas de nacionais afegãos às fronteiras europeias a partir de 2021 (IOM, 2023). Adicionalmente, a ressurgência de protestos no Irão face à aplicação excessiva de ações punitivas pelas autoridades religiosas pelo incumprimento das normas islâmicas por uma geração cada vez mais desfasada da visão religiosa das elites (Abadi, 2022), constitui um fator de possível perpetuação e talvez acentuação destes fluxos migratórios, que, pela sua recentidade, ainda não se mostram visíveis nos valores analisados. Ainda assim, em 2021, os migrantes iranianos eram já a 9ª nacionalidade mais representada nas chegadas às fronteiras europeias (IOM, 2023), o que decorre, tal como no Afeganistão, de um clima geral de declínio das condições da vida da população que abandona o seu país à procura de melhores oportunidades.

No que concerne à Ásia Meridional, nomeadamente os nacionais do Bangladesh e do Paquistão, estes enfrentam condições particulares não só associadas à instabilidade política e dificuldades económicas no seu país de origem, mas também, de forma muito particular, materializam uma nova onda de deslocados ambientais, isto é, indivíduos que devido às condições de infraestrutura do seu Estado bem como devido a uma suscetibilidade acrescida desse território a desastres ambientais, alavancados pelas alterações climáticas, decidem abandonar o território nacional. (Mohammad, 2015; Tower e Plano, 2022).

Embora, apenas uma pequena percentagem destes deslocados realize o movimento transcontinental com direção à Europa, os elevados números de indivíduos afetados por estes fenómenos resultam na sua apresentação no topo das nacionalidades mais representadas à chegada às fronteiras europeias (IOM, 2023). Prevê-se ainda que este número aumente consideravelmente nos próximos anos graças à acentuação e aceleração das alterações climáticas (Mohammad, 2015).

Em relação ao Magrebe (Tunísia, Marrocos e Argélia) e aos restantes países africanos mencionados (Nigéria, Eritreia, Guiné, Costa do Marfim e Egito), há vários fatores a considerar na examinação das motivações dos fluxos migratórios. O Egito e os países do Magrebe, pela sua proximidade geográfica às fronteiras europeias, constituem nacionalidades bastante representadas nas correntes migratórias (IOM, 2023) para o continente europeu, uma vez que as populações destes Estados o observam como um mar de oportunidades económicas, que permitem uma qualidade de vida superior à aquela de que usufruem no país de origem. No entanto, frequentemente essas oportunidades não lhes são proporcionadas *in loco*, devido às barreiras à integração, já descritas anteriormente, ou à entrada por completo, sendo aliás, das nacionalidades com menor percentagem de reconhecimento de pedidos de asilo político (European Agency for Asylum, 2023).

Além da procura por melhores oportunidades económicas, a população migratória advinda da Costa do Marfim, da Nigéria, da Eritreia e da Guiné abandona o seu país devido à instabilidade política vivida em cada um deles (Robert Press, 2017), ainda que se imponham condicionantes particulares em cada um. Na Eritreia, a crise humanitária e os elevadíssimos índices de violência levam a população a tentar escapar para norte, numa jornada muitas vezes sem sucesso, mas que, em 2021, concedeu a maior percentagem de reconhecimento de pedidos de asilo de todas as nacionalidades, 81%, em larga medida, devido à situação extrema que assola esse Estado (European Agency for Asylum, 2023). A maior frequência de desastres ambientais vividos na República da Guiné assume um potencial igualmente destabilizador e origina relevantes fluxos migratórios (UNFPA, 2023). Nos casos da Costa do Marfim e da Nigéria, os resquícios de guerras civis e um ambiente geral de instabilidade, bem como a vontade de reunificação com comunidades já estabelecidas no continente europeu intensificam o processo descrito (Robert Press, 2017).

2.3 – A resposta europeia

Perante a subitaneidade e dimensão dos fluxos migratórios que atingiram este continente, que, como descrito na secção anterior, equivaleu a um aumento de quatro vezes das chegadas às fronteiras europeias em 2015, quando comparado com o ano anterior, a resposta europeia caracterizou-se por um elevado grau de assimetria e divisão interna. No calor do momento, foram até testadas noções fundamentais do núcleo de valores europeu como o princípio de livre circulação (Martin, 2016).

Esta divisão materializou-se na formação, entre os Estados membros da UE, de dois grupos distintos, com duas perspectivas diferentes sobre a urgência e relevância dos fluxos migratórios que chegavam à Europa: os países de linha da frente e os outros. Os países da linha da frente, como a Grécia, a Itália, a Espanha, a Bulgária, a Roménia, são os Estados que compõem as fronteiras externas europeias a sul e a este e foram aqueles que enfrentaram, num primeiro momento, o abater da generalidade dos fluxos migratórios (não se inclui, nesta análise, a Polónia nos países de linha da frente, apesar de integrar a fronteira este da União, já que os fluxos que recebeu, vindos da Bielorrússia eram significativamente menores que os provenientes do continente africano e do Médio Oriente (FRONTEX, 2023)). No segundo grupo, encontram-se os Estados membros da UE, aos quais se adiciona a Suíça e a Noruega, que não foram afetados diretamente pelos fluxos primários, apenas pelos secundários ou até por nenhum fluxo. É, no entanto, evidente que a permeabilidade de cada país às correntes migratórias é variável consoante o caso específico em análise e pode evoluir ao longo do tempo. Mesmo dentro deste segundo grupo é possível identificar Estados com abordagens diametralmente opostas aos fluxos migratórios. A título ilustrativo, considere-se a França e a Alemanha. Angela Merkel, chanceler alemã em 2015, liderou os esforços para receber mais de 1 milhão de refugiados só nesse ano (Karnitschnig, 2015a; Kroet, 2016). Dando continuação a essa abordagem, permaneceu convicta de que a política europeia deveria ser dirigida no sentido de manter “portas abertas” para todos aqueles que pretendam trabalhar e viver na UE, rejuvenescendo uma sociedade que a própria reconhecia estar em declínio demográfico (Baume, 2017). Essa interpretação da identidade alemã e europeia veio levantar um debate quer no seio nacional, quer no seio regional, sobre o impacto da composição étnica e demográfica na definição de uma identidade (Karnitschnig, 2015b). Posicionada no lado contrário do espectro, a França defendeu uma política extremamente restrita de imigração, que pressupunha a revisão dos critérios de admissibilidade, o fortalecimento das fronteiras externas da UE e a formação de um “Conselho Europeu para a Segurança Interna” que estaria encarregue de formular a política europeia para a migração e definir o enquadramento de uma política comum em relação ao asilo (Macron, 2019). Esta abordagem consideraria decisivamente a designação da gestão da migração como uma questão de segurança interna, através de um processo de securitização das correntes migratórias traduzido de forma clara: *“Yet no community can create a sense of belonging if it does not have bounds that it protects. The boundary is freedom in security.”* (ibid.). Assim, apesar da distinção inicial, para efeitos de simplificação da análise, entre

dois grupos, os países da linha da frente e os outros, não houve, de 2015 a 2022, uma só linha de divisão interna entre os EMUE's. Pelo contrário, o debate e o processo de formulação de uma política europeia para a migração apresentou um significativo grau de caos e de discórdia, com consequências históricas e atuais.

A 13 de maio de 2015, a Comissão Europeia divulgou a “*European Agenda on Migration*” que consistia numa sumarização da visão europeia para combater a crise migratória e evitar a contínua e desnecessária perda de vidas na sequência dos naufrágios no Mediterrâneo de embarcações transportadoras de migrantes (European Commission, 2015).

Reconhecendo o caráter urgente da situação, a Comissão propunha, no imediato, uma série de medidas que incluíam a triplicação dos recursos da FRONTEX, a ativação de um mecanismo de emergência para os EMUE's confrontados com um fluxo súbito e avolumado de migrantes, a calendarização da proposta de um mecanismo temporário de distribuição de migrantes para o final do mês de maio do mesmo ano, a calendarização da proposta de um sistema permanente de realocização de migrantes no final de 2015, a calendarização de uma proposta de realojamento de 20 000 pessoas em necessidade de proteção internacional e a possibilidade de criação política de segurança e defesa conjunta no Mediterrâneo para travar o tráfico ilegal de migrantes (ibid.).

A longo-prazo, esta mesma proposta designava como pilares fundamentais futuros para uma política de migração europeia os seguintes pontos: a redução dos incentivos para a migração irregular (leia-se a cooperação com os países de origem e o aumento da penalização do tráfico ilegal), o fortalecimento e acentuação das fronteiras externas europeias (através de um aumento do financiamento da FRONTEX e do auxílio aos países de origem e de trânsito na proteção das suas próprias fronteiras), o estabelecimento de uma política de asilo comum (prevendo a possível revisão do Regulamento de Dublin) e a formulação de uma nova política comum para a migração legal (reconhecendo a necessidade de apresentar a Europa, que se encontra em declínio demográfico, como um destino atrativo para migrantes).

Entre as várias críticas que podem ser apontadas a esta abordagem europeia, que é considerada por vários autores como malsucedida (Kyriakopoulos, 2019; Quinn, 2016), aquela que se afigura de maior relevância para este estudo é que não se trata, na realidade, de uma política centralizada europeia. Uma designação mais exata seria que se trata de uma declaração de ambições ou a descrição de uma estratégia minimalista, passível de obter consenso (que não alcança, como será descrito posteriormente) da Comissão

Europeia em reação à crise migratória em mãos.

No que concerne as medidas propostas no imediato para travar ou, pelo menos, abrandar os fluxos migratórios irregulares, é relevante notar que apenas a aprovação do orçamento excecional da FRONTEX para 2015 e 2016 se configurava uma ação imediata, sendo que as restantes constituíam prazos para apresentar determinadas soluções, sobre as quais não é providenciada informação adicional.

Por outro lado, no que toca aos pilares fundamentais a longo prazo de uma política migratória europeia, a sua conceptualização e eventual implementação assenta precisamente na vontade política concertada de todos os EMUE's em acordar uma política comum, o que por si só é uma suposição, que, até ao final de 2022, não encontrou comprovativo. Ainda assim, a serem concretizadas estas ambições, havia aquelas cuja formulação é específica e mensurável como a atribuir de maior relevância política e financeira à FRONTEX e a redefinição de prioridades da política de migração legal e havia outros que apresentam um elevado grau de ambiguidade e impraticabilidade como a avaliação e “possível” revisão do Regulamento de Dublin e a abertura de Escritórios de Ligação em países de origem onde a sua permanência seria rapidamente percecionada como insustentável.

Na ausência de uma política para a migração centralizada e sólida, os desenvolvimentos seguintes também não observaram particular sucesso. Ainda em 2015, iniciou-se o processo de redistribuição de migrantes pelos EMUE's, que, em setembro 2017, quando foi terminado tinha relocalizado 27 695 pessoas da Grécia e da Itália para outros Estados-membros (European Commission, 2017). Para comparação, entre 1 de janeiro e 4 de fevereiro de 2016, chegaram à Grécia 68 778 migrantes (IOM, 2016). Na mesma linha, o compromisso de realojamento de 20 000 pessoas fora da UE em EMUE's não atingiu o objetivo e situou-se nos 17 305 (European Commission, 2017). Mesmo estes escassos progressos não ocorreram sem obstáculos, já que países como a Hungria e a Polónia não receberam nenhum migrante proveniente do programa de relocalização da Grécia e de Itália e a República Checa só participou na iniciativa, de carácter obrigatório, durante metade da sua duração prevista.

Por sua vez, a implementação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) e a revisão proposta de um dos seus principais instrumentos legais, o Regulamento de Dublin, que determina, entre outros pontos, que o Estado responsável por conferir asilo a um migrante é o Estado onde os dados desse migrante são recolhidos e/ou onde é apresentada a primeira candidatura ao estatuto de refugiado e que, no caso de o migrante se encontrar

noutro Estado deve ser devolvido ao primeiro (European Commission, 2023), não avançaram significativamente desde 2015 até 2022. Em 2015, a Comissão Europeia propôs alterações ao Regulamento de Dublin que viriam impor uma quota de pedidos de asilo por cada Estado-membro numa dinâmica de solidariedade para com os países da linha da frente, em paralelo com o sistema já existente de primeiro registo. Esta iniciativa foi bloqueada por países como a Hungria, a Polónia, Eslováquia e a República Checa que não estariam de acordo com a obrigatoriedade de acolhimento de um número determinado de migrantes (Czech Republic, 2015). Porém, já nessa altura as vontades nacionais se tinham sobrepuesto à implementação do Regulamento de Dublin. A título exemplificativo, a Hungria, em junho, ter-se-ia recusado a aceitar de volta e a processar os pedidos de asilo dos migrantes que tinham entrado na UE através das suas fronteiras, alegando “falta de recursos” (Agence-France Presse, 2015). Tendo as negociações essencialmente estagnado a partir do momento em que se tornou claro que não iria haver consenso nesta matéria, só em 2020, aquando da proposta da Comissão Europeia de um Novo Pacto Migratório é que o debate em relação à revisão do Regulamento de Dublin ressurgiu, não havendo desenvolvimentos concretos até ao final de 2022. Assim, não só a sua implementação falhou no momento de maior necessidade (2015 e 2016), como continuou a falhar em 2021. A título ilustrativo, nesse ano, a Alemanha apresentou 10 427 pedidos de retorno de migrantes cujo país de entrada teria sido a Grécia e apenas 1 retornou à Grécia, como estaria disposto no Regulamento de Dublin (Wallis, 2023).

Reiterando, o absentismo verificado no que toca a uma resposta uniforme suscitou uma amálgama de políticas unilaterais e bilaterais, empreendidas pelos Estados e pela UE no sentido de colmatar falhas a curto prazo, que mais do que uma vez se mostraram inefetivas a longo prazo e elas próprias apresentando falhas conceptuais advindas do facto de terem sido concebidas à pressa e na ausência de concertação multilateral. Ainda nesta secção se abordarão alguns desses desenvolvimentos, porém, esta hipótese tornar-se-á evidente quando se analisar o estudo de caso da Grécia e, em particular, como a sua política migratória proveio da ineficácia do poder central europeu em lidar com o assunto da migração, bem como da falha subsequente da diplomacia dos EMUE’s em orquestrar um plano harmonizado entre as várias partes.

Como joia da coroa das iniciativas europeias que não tiveram sucesso enquanto método de combate à migração ilegal e aos fluxos migratórios ingeríveis, o acordo UE-Turquia pode ser analisado ao tecer uma analogia com uma barragem. A Turquia, em troca de financiamento substancial por parte da UE e concessões políticas (incluindo a

“energização” do diálogo com vista à acessão da Turquia à UE), serviria como um ponto de interrupção das correntes migratórias que até aí atravessavam esse Estado para chegar à UE, através da Grécia, deixando passar apenas aqueles que cumprissem critérios determinados, naturalmente, pela UE e recebendo de volta aqueles que, já tendo atravessado, fossem devolvidos pelos EMUE’s por não cumprirem esses mesmos critérios (European Council, 2016).

De modo bastante visível, o acordo UE-Turquia (designação atribuída ao comunicado conjunto de cooperação), observou algum sucesso na medida em que, em 2020, segundo a Comissão Europeia, teria reduzido em 94% o número de chegadas de migrantes às ilhas gregas que fazem fronteira marítima com a Turquia em comparação com o período imediatamente anterior à assinatura deste acordo (European Commission, 2020). Dessa forma, também o número de mortes de migrantes no Mar Egeu diminuiu significativamente (ibid.). Em contrapartida, o número de pessoas aceites de volta em território turco, de entre as que teriam atravessado antes deste comunicado e que, de acordo com os termos do mesmo, deveriam ter sido devolvidas na íntegra à Turquia, ficou muito aquém das expectativas, tendo atingido apenas 2140 migrantes até 2022 (IRC, 2022). Relembre-se, para efeitos de comparação, que, apenas no último trimestre de 2015, se deram 419 268 chegadas ao território da União Europeia (European Commission, 2020).

Neste sentido, as relações UE-Turquia nem sempre decorreram sem alterações e espelham um complexo novelo de visões distintas no que toca ao Estado de direito, ao respeito pelos Direitos Humanos, à política monetária, à intervenção em conflitos regionais, à força das instituições democráticas, à garantia de liberdades sociais, entre outros setores da governação que colocam muitas vezes estes dois parceiros em campos opostos e/ou caminhos divergentes (Benvenuti, 2017; Rumelili, 2008). Ainda que a convergência ideológica ou política total entre parceiros seja, de certa forma, utópica no Sistema Internacional, a dimensão da clivagem entre a Turquia e a União Europeia dificultou a implementação deste acordo, já que houve, em ambas as partes, uma reticência em cumprir as obrigações acordadas, demonstrada, a título de exemplo, pela estagnação percecionada do processo de acessão do Estado turco à União Europeia (Tastan et al., 2020; van Heukelingen and Zweers, 2020).

Pondo de parte, momentaneamente, as falhas específicas do acordo UE-Turquia, e recorrendo novamente à analogia da barragem, a construção de um empreendimento sem a devida precaução pode implicar a inundação dos vales a montante dessa barragem

e a gênese de cursos efluentes. Estes cursos efluentes, regressando à realidade da migração, traduzem-se na diminuição dos fluxos migratórios que atravessam a Turquia em direção à Grécia e no aumento de fluxos migratórios alternativos que procuram contornar este obstáculo, aplicando pressão noutro Estado ou noutra secção das fronteiras externas da União Europeia. Tendo esta alteração do comportamento migratório ficado comprovada através do aumento do número de chegadas por outras rotas a partir da entrada em funcionamento deste acordo (FRONTEX, 2023), este plano de ação conjunta perde o potencial que lhe era atribuído inicialmente de solução permanente e, até certo ponto, eficaz e demonstra-se uma resolução parcial da pressão migratória irregular na União Europeia.

A desconsideração do carácter dinâmico da migração pode fomentar a conceção de fórmulas que rapidamente se tornam obsoletas à medida que as circunstâncias se alteram pela oscilação de fatores geopolíticos, pela mutação de políticas internas nos atores envolvidos ou tão simplesmente pela passagem do tempo. Assim sendo, um maior foco poderia ter sido conferido às soluções dotadas de maior transversalidade como o combate ao tráfico, a gestão centralizada e mais eficaz das fronteiras externas e a cooperação com os países de origem dos fluxos migratórios para mitigação dos fatores que motivam o êxodo.

No seguimento da reunião informal do Conselho da União Europeia a 23 de setembro de 2015, uma das prioridades de ação acordada seria “o aumento do financiamento com vista à abordagem das causas basilares da migração irregular e deslocamento forçado no continente africano” (European Council, 2015), com fundos que adviriam de contribuições adicionais dos EMUE’s. A necessidade de cooperação com os países de origem dos fluxos migratórios pode parecer óbvia, uma vez que para a UE é especialmente importante reduzir o número de chegadas irregulares ao continente europeu e para os países de origem é igualmente crucial não perder uma percentagem significativa da população jovem. No entanto, a ação da União Europeia neste campo tem demonstrado ser bastante limitada, ao contrário, por exemplo, da gestão das suas fronteiras externas e do combate ao crime de tráfico que tem sido relevada como uma das principais armas da União para a interrupção da migração irregular, o que se torna evidente quando se considera que o orçamento da FRONTEX aumentou mais de 3,5 vezes de 2015 para 2021 (FRONTEX, 2021, 2015) e que a UE tem multiplicado também o financiamento para o policiamento e infraestruturas físicas das fronteiras nos Estados que aí se localizam (European Commission, 2018). Contudo, a concertação de ações com os

países de origem exige mais do que um aumento proposto no financiamento, pode implicar o diálogo e planos de ação conjunta com intervenientes que nem sempre partilham os valores defendidos na maioria dos EMUE's e implica igualmente a consideração de prioridades de desenvolvimento nesses Estados que nem sempre convergem com as ideias europeias. Por outro lado, a abertura de vias legais para a entrada de migração controlada, especialmente proveniente do continente africano, é também essencial para que se reduza a pressão da migração irregular (MEDAM, 2019).

Como tem sido desenvolvido ao longo deste capítulo, a ausência de uma ação conjunta da União Europeia relativa à gestão da crise migratória de 2015 e ao combate à migração irregular, que ainda está longe de se encontrar mitigada, não revelou a melhor faceta do Velho Continente. Perante estas circunstâncias, a cooperação falhou e foi depositada em cada Estado (não só de primeira linha, mas principalmente) a responsabilidade simultânea de defender as suas fronteiras e as fronteiras europeias como um todo. Em larga medida, a atuação europeia, percecionada como falhada por parte dos gregos, contribuirá para a securitização da política migratória grega e para a agitação do debate público. No próximo capítulo, através do estudo de caso da Grécia, descrever-se-á os moldes em que a resposta helénica decorreu, bem como as consequências quer dos fluxos migratórios quer dessa resposta para o próprio país, começando pela descrição da evolução política grega ao longo do período estudado, avançando posteriormente para a explicação da mesma, não menosprezando os restantes fatores internos que moldaram a abordagem nacional à crise migratória.

Capítulo III – A resposta helénica

A resposta grega no que concerne a crise migratória de 2015 a 2022 está longe de ser observada por vários atores como perfeita ou completa, quer a nível dos resultados obtidos, quer a nível das próprias medidas tomadas. Frequentemente acusado de inúmeras violações de Direitos Humanos decorrentes do combate à migração irregular (Human Rights Watch, 2017, 2018a, 2019, 2020, 2021, 2022; Siapikoudi, 2022; Tagaris, 2021), o Estado grego desenvolveu uma dura campanha de gestão dos fluxos migratórios vindos do Sul e do Leste. Ficou, assim, marcada por uma série de dificuldades que serão agora abordadas e que mudaram permanentemente a visão europeia das suas fronteiras externas, bem como a visão grega do envolvimento europeu na defesa suas fronteiras nacionais, além de resultarem, como se veio a verificar, num elevado número de perdas humanas (Kermeliotis, 2016).

De todas as medidas implementadas pelo Governo grego durante o combate à crise migratória, aquela que representou uma resposta mais imediata terá provavelmente sido o reforço do controlo fronteiriço, quer nas ilhas, quer no continente (Kathimerini, 2016). Materializando-se no destacamento extraordinário de elementos de forças policiais, guarda-costeira, guardas fronteiriços com o intuito de aumentar a vigilância e impedir entradas ilegais, em primeiro lugar, e posteriormente, na construção de vedações e barreiras físicas (em particular na fronteira com a Turquia em Evros), resultou num controlo dotado de um maior grau de sistematização e exigência do que anteriormente. Algo que contribuiu igualmente para a maior vigilância das fronteiras, e sendo a Grécia um Estado com uma enorme linha costeira, foi o aumento das patrulhas marítimas e da Guarda Costeira no Mar Egeu com vista à interceção de embarcações antes de estas atingirem o território grego (Tsourapas and Zartaloudis, 2022).

Conferindo a esta abordagem de gestão da crise ampla cobertura mediática um pouco por todo o mundo, o estabelecimento de “*hotspots*” nas ilhas gregas do Mar Egeu com o apoio da UE constituiu uma das medidas-chave do Executivo helénico para a receção e identificação dos migrantes. Os “*hotspots*” eram, assim, centros de receção e identificação de migrantes, localizados em pontos cruciais do território grego com maior número de entradas diárias onde se registavam todos os migrantes que chegavam e se dava início ao seu processamento (European Commission, n.d.). Inicialmente construídos como soluções temporárias, tornaram-se numa parte extremamente relevante na estratégia grega devido à quantidade de elos da cadeia de processamento dos migrantes que lá se

concentravam: registo inicial e recolha de dados biométricos, análise médica, análise de riscos de segurança, determinação de elegibilidade para candidatura a estatuto de refugiado, acomodação temporária e auxílio humanitário.

Geralmente associada a estes centros de receção, a construção de campos de refugiados pelo Governo grego sofreu, ao longo do tempo, várias viragens estratégicas e gerou contestação quer interna, quer externa. O estabelecimento de campos, que alguns afirmavam assemelhar-se a prisões (Refugees International, 2022), foi alternadamente posto em causa e viabilizado consoante a maré política. Esta imprevisibilidade propiciou a falta de condições básicas nas infraestruturas nalguns desses campos, bem como a evolução de abordagens de “campos abertos” para campos fechados em que os seus habitantes estariam sujeitos a um elevado grau de vigilância e controlo de movimentos (Statewatch, 2021). Realça-se, porém, a implementação do programa ESTIA, que permitia a realocação de migrantes para os arredores das cidades gregas em alojamento privado, evitando assim a sobrepopulação dos campos e permitindo uma melhor qualidade de vida, com acesso aos serviços públicos de educação e saúde, onde a integração na sociedade com sucesso seria o objetivo final. Este programa foi abandonado pelo Executivo grego em 2022, apesar do compromisso da Comissão Europeia em financiá-lo até 2027, sendo os seus utilizadores transportados de volta para os campos. (MacGregor, 2022)

Ao contrário do que se verifica com o caso alemão e o italiano (Ayoub, 2019; Fullerton, 2016), não existe, até ao momento, suficiente literatura relevante que descreva, de modo sistemático, a evolução até 2022 no processo de requisição de asilo na legislação nacional grega e constrangimentos de amplitude do trabalho atual impedem este autor de se debruçar sobre esse tópico de modo extenso. Ainda assim, para efeitos de ilustração da resposta grega ao aumento do volume migratório e ao conseqüente aumento do número de requisições de asilo nesse país, em linha com a legislação europeia da qual alguns autores apontam a Grécia como laboratório de experimentação (Karageorgiou, 2020), foram introduzidas importantes alterações legais ao modo de gestão dos procedimentos aplicados aos requerentes de asilo que davam entrada no território helénico. Em 2015, o Governo anunciou o encerramento dos centros de detenção de migrantes que até aí funcionavam e a sua imediata conversão em centros de acolhimento abertos, sendo, nas semanas que se seguiram, libertados os migrantes e transportados para Atenas, onde lhes seriam fornecidos os endereços de organizações que poderiam providenciar auxílio

(Skleparis, 2017). No mesmo ano, foi reativada a Lei 3709/11, segundo a qual todos os refugiados seriam acolhidos em centros de alojamento abertos, enquanto os migrantes e os requerentes de asilo rejeitados teriam 30 dias, sem serem detidos, para regressar voluntariamente aos seus países de origem. Só após o termo do prazo de 30 dias é que os migrantes e os requerentes de asilo cujos casos teriam sido rejeitados seriam deportados para os seus países de origem. No entanto, nos casos em que a deportação não fosse possível durante esse período, os migrantes e os requerentes de asilo recusados receberiam uma autorização de residência temporária de 6 meses, sem direito a trabalhar e sem disposições em matéria de proteção social (ibid.), o que significava que não teriam acesso a educação, saúde e qualquer outro serviço público.

Após o acordo UE-Turquia, os migrantes que davam entrada na Grécia estavam sujeitos a dois sistemas diferentes de processamento de pedido de asilo consoante a sua chegada se ter dado antes ou depois da entrada em vigor do acordo (ibid.). Aqueles que chegaram antes, eram transportados das ilhas para o continente, para os centros de alojamento abertos mencionados anteriormente (ibid.). Os migrantes que chegaram depois, por outro lado, estariam sujeitos ao novo regime *fast-track* de processamento em que as suas candidaturas a proteção internacional eram decididas como “admissíveis” ou “não admissíveis” pelo Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO) e pelo Serviço Grego de Asilo, numa análise caso a caso. Podendo recorrer da decisão inicial, aqueles cujo recurso fosse recusado, seriam deportados para a Turquia, sendo esta considerada, em todo o processo um país terceiro seguro. A lei que permitia essa integração do acordo UE-Turquia na legislação grega, a Lei 4375/2016, assim como outras leis que a seguiram, previa, igualmente, a integração dos refugiados na sociedade grega, realizando disposições sobre matérias de trabalho, saúde e educação (European Commission, 2016).

Em 2021, em resultado da Decisão Ministerial Conjunta 42799/2021, para os migrantes que deram entrada a partir de Junho desse ano e de nacionalidade síria, afegã, somali, paquistanesa e bengalês, a sua requisição de asilo não seria considerada caso a caso, uma vez que a Turquia seria imediatamente considerada um país terceiro seguro, estando aberto o precedente legal para serem devolvidos a esse Estado (AIDA, 2023). Adicionalmente, os retornos de migrantes no quadro do acordo UE – Turquia estariam suspensos desde Março de 2020, primeiramente devido a restrições de movimento decorrentes da pandemia COVID-19 e posteriormente reféns de reivindicações políticas

turcas (European Commission, 2022), o que degradaria ainda mais a situação dos requerentes de asilo nas ilhas gregas. Até ao final de 2022, sem haver desenvolvimentos concretos relativamente ao Novo Pacto Migratório e a uma nova política comum de asilo, essa situação não sofreu alterações significativas.

Noutra dimensão, e excluindo, por momentos, o acordo UE-Turquia, por não se tratar de uma iniciativa bilateral, outra das ferramentas utilizadas pela Grécia para combater a crise migratória foi a assinatura de acordos bilaterais em matérias de migração com Estados terceiros fora do âmbito da UE. A título de exemplo, assinou, em 2022, dois acordos de facilitação de movimento e residência de trabalhadores sazonais com o Egito e com o Bangladesh, tendo igualmente assinado com o primeiro um acordo de coordenação de missões marítimas de resgate no Mediterrâneo (Bathke, 2022; Mitarachis, 2022).

Dotada de um certo grau de descontinuidade desde 2015, como comprovado anteriormente pela sucessiva contraposição de medidas legais e decisões fraturantes, a resposta grega ao aumento do volume dos fluxos migratórios nas suas fronteiras não se encontrava, em 2022, mais polida do que em 2015. De 2015 a 2019, o Governo liderado pelo Primeiro-Ministro Alexis Tsipras, secretário-geral do partido de esquerda SYRIZA, prometeu, durante o processo eleitoral, adotar uma abordagem solidária centrada em valores humanitários, em relação aos migrantes que cresciam em número junto às suas fronteiras (Skleparis, 2017). Nessa linha, foi durante o seu período de governação que foram aprovadas as leis mencionadas acima, que conferiam um maior grau expectável de decência no processamento de um requerente de asilo nesse país. No entanto, muitas das promessas que tinha feito nunca chegaram a ver a luz do dia e as que efetivamente se concretizaram apresentavam um carácter simbólico de “samaritanismo”, mas destoavam da situação preocupante que se vivia em particular nas ilhas gregas e não contribuía para uma gestão saudável do número crescente de migrantes, abrindo espaço para condições humanitárias deploráveis (ABC News, 2016; Human Rights Watch, 2018b; Karakoulaki and Tosidis, 2017).

Em contraste, Kyriákos Mitsotákis e o seu partido de centro-direita Nova Democracia, quando assumiram o poder executivo na Grécia, optaram, desde o primeiro momento, por uma postura assumidamente demarcada do anterior Governo, referindo-se aos migrantes como um problema, adotando uma narrativa de securitização (Sabchev, 2019), isto é, de reconstrução concetual na sociedade grega que transformaria uma área

de política numa área de segurança, recorrendo a uma retórica de emergência, de ameaça e de perigo, com o potencial objetivo de justificar a adoção de medidas extraordinárias ou de outra forma desaprovadas pela generalidade da população.

A transferência de pasta da crise migratória do Ministério para a Política Migratória para o Ministério da Proteção do Cidadão e a redefinição das prioridades do Executivo relativamente à migração ilustram esta viragem de modo exímio (Neos Kosmos, 2019; Vythoukas, 2019). Em consequência da redistribuição de responsabilidade ministerial, o órgão governamental responsável pela polícia, guarda costeira e proteção civil adquiriu poderes de supervisão sobre a receção, identificação, detenção e atribuição de decisões de asilo dos migrantes, o que remete para a visão securitária com que esse Governo observava a migração. Além disso, as novas prioridades do Executivo para a política migratória embora colocassem em primeiro lugar a melhoria imediata das condições de vida dos refugiados e migrantes, colocavam o ónus financeiro no fortalecimento das fronteiras marítimas e terrestres e das forças policiais responsáveis por cada uma (ibid.). Sabchev (2019) afirma, por isso, que apesar de ser prematuro tecer afirmações absolutas, o equilíbrio anunciado pela Nova Democracia se afigurava, até ao momento, “mais uma quimera, do que uma realidade”. Em conformidade, lembre-se que a decisão em 2021 de considerar a Turquia um país terceiro seguro para cidadãos de nacionalidade síria, afegã, somali, paquistanesa e bengalês, da qual resulta uma rejeição imediata dos pedidos de asilo destes cidadãos e do seu retorno para a Turquia, onde se encontram fora das fronteiras externas da União Europeia, sustenta aquela que tem sido a abordagem mais rígida do Governo de Kyriákos Mitsotákis face à crise migratória.

Em suma, é difícil observar alguma continuidade política na resposta helénica ao aumento dos fluxos migratórios de 2015 a 2022. Por um lado, observa-se uma incrementação gradual da rigidez enfrentada pelos requerentes de asilo à chegada à Grécia, acompanhada da normalização do seu tratamento como prisioneiros, comprovadas pelo perplexo aumento do número de casos reportados de abuso de Direitos Humanos em proporcionalidade inversa ao número de chegadas diárias às fronteiras gregas (Human Rights Watch, 2023; UNHCR, 2023).

Por outro lado, analisando, numa macro perspectiva, a evolução do Governo grego, constata-se que, avançando para além da tradicional demarcação entre o primeiro governo de esquerda e o segundo de direito, o próprio Executivo liderado por Kyriákos Mitsotákis foi introduzindo um gradual, mas notório aumento de firmeza no tratamento dos

migrantes, pondo em risco o frágil equilíbrio entre a máxima humanista de proteção de requerentes de asilo, entre outros direitos inerentes (e nem sempre assegurados) ao estatuto de migrante e a manutenção da segurança nas fronteiras e no demais território nacional. Nas palavras do próprio Primeiro-Ministro, a Grécia ostenta uma responsabilidade acrescentada de “entre a gestão das fronteiras enquanto um Estado soberano, mas também a proteção das fronteiras da União Europeia, assegurando ao mesmo tempo a proteção dos direitos fundamentais e o salvamento das pessoas em perigo” (Mitsotákis, 2023). No entanto, perante os relatórios mencionados nos parágrafos seguintes de *pushbacks* e retornos forçados (Horowitz, 2023), adicionando ao crescente papel que a securitização adquire em discursos políticos dos altos dirigentes gregos (Mitsotákis, 2023), a balança parece, atualmente, pender para a predileção de uma nação segura em detrimento de uma nação solidária.

Melhor enquadrando as medidas que compuseram a resposta grega à crise migratória, afigura-se essencial descrever a componente geográfica dos fluxos na Grécia por dois principais motivos: Em primeiro lugar, a linha costeira deste Estado mede aproximadamente 13 676 km (incluindo as ilhas), tendo, por isso, a terceira maior costa na Europa, enquanto o comprimento somado das suas fronteiras atinge os 689km (Kiprop, 2019; Sen Nag, 2018). A avaliação mais próxima dos pontos geográficos que observaram um maior volume de movimento permitirá uma perceção mais exata de como as rotas migratórias intersetaram as fronteiras externas da União Europeia. Em segundo lugar, mas igualmente relevante, é a consideração de como a localização destes pontos no território nacional grego e as suas características naturais podem ter influenciado a ação do Governo e de que modo poderão ter moldado algumas das medidas implementadas ao longo do tempo, em particular aquelas que envolvem a concertação com as autarquias ou poderes regionais/locais.

Nesse sentido, o quadrante geográfico que verificou um maior número de tentativas de entradas ilegais na Grécia foi o leste deste país (IOM, 2023), que, por ser maioritariamente constituído por ilhas, ofereceu um desafio superior ao expectável às autoridades gregas. Longe da capital, Atenas, e visíveis no Anexo A, os principais pontos de entrada foram os arquipélagos do Mar Egeu de Leste e o Arquipélago do Dodecaneso. No que toca às ilhas com o maior número de chegadas ao longo do período em análise (ibid.), destacam-se Lesbos, Chios, Samos, Agathonisi, Leros, Kos, Simi e Rodas, representadas numericamente e por esta ordem no mapa presente no Anexo A. É de

relevar ainda que é consensual que estas foram as ilhas que observaram um fluxo migratório mais volumoso devido à sua proximidade com a Turquia, de onde provinha a maioria dos migrantes como explorado no capítulo anterior. Estas travessias, embora curtas em distância, são frequentemente levadas a cabo em embarcações sem condições para viajar e/ou sobrelotadas, resultando, ao longo dos anos, em centenas de naufrágios conhecidos e, por consequência, na morte de milhares de migrantes (Statista, 2023).

Além dos pontos de entrada localizados nas ilhas, evidencia-se ainda a fronteira de Evros, no norte do território grego, em que o rio com o mesmo nome sublinha a fronteira terrestre entre a Grécia e a Turquia, que, por sua vez, já foi palco de desastres humanitários com repercussões mediáticas internacionais (BBC, 2022; Cookman, 2022; The Telegraph, 2022). No Anexo A, a fronteira de Evros está representada com o ponto 1.

Por último, em menor escala, alguns migrantes tentaram também alcançar o território helénico através das suas fronteiras a norte com a Albânia, com a Macedónia do Norte e com a Bulgária (IOM, 2023). Da mesma forma, houve também movimento migratório ilegal a reportar proveniente de portos e marinas no continente grego, apesar de estes números serem irrelevantes no contexto geral (ibid.).

Adotando presentemente uma perspetiva quantitativa, a Tabela 1 apresenta os dados numéricos relativos ao número anual de chegadas ao território grego de migrantes por vias terrestre e marítima, bem como o valor total. Enquanto no capítulo anterior se observou a resposta europeia em função da dimensão da crise migratória no contexto global da Europa, a análise da abordagem helénica deve ser realizada considerando o número de pessoas que efetivamente chegaram ao território deste Estado.

Ano	Número anual de chegadas por via marítima	Número anual de chegadas por via terrestre	Número total anual de chegadas
2022	12758	6022	18780
2021	4331	4826	9157
2020	9714	5982	15696
2019	59724	14887	74611
2018	32494	18014	50508
2017	29718	6592	36310
2016	173450	3784	177234
2015	856723	4907	861630

Tabela 1 - Número de Chegadas de Migrantes à Grécia (UNHCR, 2023)

Atentando na tabela acima, tornam-se particularmente óbvias duas ilações: Primeiro, o número anual de chegadas por via marítima, que reflete, em larga medida, o número de chegadas às ilhas gregas do Mar Egeu é significativamente superior ao número anual de chegadas por via terrestre, com exceção do ano de 2021. Segundo, o número anual total de chegadas de migrantes ao território grego não sofreu um decréscimo constante de 2015 a 2022, mas era, em 2021, cerca de 100 vezes inferior do que em 2015, tendo, porém, duplicado no ano seguinte.

Quer a predominância da via marítima, quer a variação negativa do número anual de chegadas de 2015 a 2022 discorrem de vários fatores distintos que compõem a natureza permutável e evolutiva da crise migratória, alguns dos quais foram explorados no primeiro capítulo deste trabalho, e que podem advir do país de origem dos migrantes, dos motivos de êxodo do seu país de origem, da existência de redes de tráfico estabelecidas, da facilitação do tráfego por um ou mais países intermédios, da percepção da facilidade ou aceitação por parte de um local de chegada, entre outros. Neste capítulo, após a enunciação, descrição e examinação das medidas de combate à crise migratória executadas pelo Governo helénico, será relevante analisar o potencial efeito das mesmas na evolução dos números apresentados na Tabela 1.

Em paralelo com a vontade política do partido governante, partindo de uma perspectiva construtivista com que esta investigação manifestamente é construída, outras pressões internas, como a opinião popular e o grau de ameaça percebido advindo da crise migratória, influenciaram não só a definição, mas também a implementação e evolução da abordagem grega, retratando a componente interna da política migratória.

Um coeficiente a incluir no estudo da abordagem helénica foi a elevada frequência de publicação de relatórios de abusos de Direitos Humanos na receção e processamento dos migrantes e que se prendiam com algumas das maiores dificuldades que o Executivo grego enfrentou na dimensão logística: sobrelotação e instalações de alojamento inadequadas, trágicas condições de vida para os migrantes e insuficiência de infraestruturas e recursos financeiros, humanos e materiais. Desde organizações governamentais como o *U.S. Department of State* a ONG's como a Human Rights Watch, publicaram dezenas de relatórios descrevendo abusos de Direitos Humanos, em particular nas ilhas gregas, que vão desde o desrespeito pelo direito à privacidade ao desrespeito pelo direito à vida e de retornos forçados ao uso excessivo uso de força pelas autoridades

fronteiriças (Amnistia Internacional, 2023; Human Rights Watch, 2023, 2022, 2021, 2020, 2019, 2018b; U.S. Department of State, 2022).

De acordo com estes relatórios, os abusos foram frequentes e contínuos e remetem para comportamentos característicos de uma desumanização dos migrantes e da normalização da sua alienação da sociedade. Como consequência, e pela natureza chocante das atrocidades cometidas, a sua publicação moldou a abordagem do Governo helénico, contribuindo diretamente para um acesso cada vez mais restrito aos campos de refugiados nas ilhas para jornalistas, investigadores e imprensa internacional (European Centre for Press and Media Freedom, 2020; Human Rights Watch, 2023).

Estas alegações materializaram-se, a título de exemplo, em oito casos contra o Estado grego perante o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no ano de 2021, acusando as autoridades helénicas de violarem o artigo 2.º (direito à vida), o artigo 3.º (proibição da tortura e de tratamentos desumanos ou degradantes), o artigo 5.º (direito à liberdade e à segurança), o artigo 8.º (direito ao respeito pela vida privada e familiar) e o artigo 13º (direito a um recurso efetivo) da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (European Center for Constitutional and Human Rights, 2023).

Numa dimensão superior, outro fator a considerar, que simultaneamente influencia e é influenciado pela vontade política e legislativa, é a opinião popular, que no caso da Grécia para o intervalo definido, apresenta um elevadíssimo grau de volatilidade, mas aponta não só para a convergência com os valores conservadores incorporados no partido de centro-direita que governou desde 2019 (aquele que foi eleito após o pico da crise migratória), como também para um sentimento de abandono pelos decisores europeus. Em 2018, de acordo com um inquérito do Pew Research Center, 69% dos gregos apoiavam o acolhimento de migrantes que procurassem refúgio de guerra ou violência nos seus países de origem (Connor, 2018). No mesmo inquérito, em resposta a outra questão, 82% dos gregos (a percentagem mais elevada de entre os países participantes no inquérito) afirmaram que desejavam que fossem acolhidos pelo seu país menos migrantes do que aqueles que acolhiam no momento (Connor e Krogstad, 2018). Ainda nesse inquérito, 74% dos gregos declararam que os imigrantes no geral representam um fardo para a sociedade (Connor e Gonzalez-Barrera, 2019). Noutro inquérito, em 2016, 72% dos gregos afirmaram que os refugiados representavam um fardo uma vez que se apropriavam de empregos que estariam destinados a cidadãos gregos, bem como entupiam os sistemas sociais, como o de saúde e educação (Wike et al., 2016).

Nesse mesmo inquérito, 55% dos inquiridos gregos afirmaram acreditar que o acolhimento de refugiados aumentaria a probabilidade de atos terroristas no seu território, ainda que apenas 30% considerassem que os refugiados são mais responsáveis por crimes do que outros grupos no país (ibid.).

Embora estes inquéritos dificilmente produzam uma caracterização exata e exaustiva daquela que é a opinião pública grega sobre os migrantes que chegavam às suas fronteiras, devido, em parte à aparente contradição em algumas das respostas, mas também à seleção da amostragem, permitem, pelo menos, questionar a receptividade da sociedade grega em relação aos requerentes de asilo. Além disso, permite igualmente descartar que o processo de securitização da migração se tenha limitado à elite política, permanecendo a dúvida se observou um desmedido sucesso na imposição *top-down* ou se simplesmente é partilhado pelos vários círculos sociais. Ainda outra ilação que se retira destes resultados é a de que ainda que a população helénica adira a um certo grau de solidariedade internacional, não adere certamente à postulação de que os requerentes de asilo que procuram refúgio de guerra e violência devam ser acolhidos pelo seu próprio país. A suposta incoerência assim representada demonstra-se igualmente, como já estudado, na eleição de dirigentes políticos com distintas abordagens à questão da migração, eles próprios com características populistas assumindo uma postura mais ou menos transigente consoante o momento na vontade pública. Afigura-se, por isso, extremamente relevante considerar o seio popular na moldagem da resposta grega à crise migratória, uma vez que a realidade política e público se espelharam em inúmeros instantes, com mais ou menos atraso, mas guardando sempre um elevado grau de retratação mútua.

Desta perspetiva, que assenta numa lente construtivista, é possível admitir que os desafios enfrentados pela Grécia no combate à crise migratória e que resultaram no desrespeito pelos Direitos Humanos dos migrantes em diversas ocasiões inflacionaram a perceção de ameaça da crise migratória, uma vez que provaram o quão danosa poderiam ser os passos em falso na gestão dos migrantes ao degradar a sua reputação internacional e motivar ações judiciais contra o Estado. Por sua vez, este aumento no grau percecionado de ameaça poderá ter provocado um aprofundamento do processo de securitização dos fluxos migratórios. Noutro prisma, a generalização da securitização da política migratória no contexto internacional, bem como a comprovada instrumentalização da migração contra o Estado grego, contribuíram para a hiperbolização da perceção dessa ameaça.

No final de 2022, muitos dos obstáculos que se impunham às autoridades gregas em 2015, ainda permaneciam relevantes. Em primeiro lugar, a complexidade da crise migratória em si que, devido a uma multitude de fatores de base explorados já no primeiro capítulo do presente trabalho, é simultaneamente dotada de um elevado grau de imprevisibilidade e variabilidade no que toca aos países de origem, aos países de destino, às rotas, ao volume dos fluxos migratórios. Estas características dificultam em larga medida o planeamento e implementação de estratégias de integração de requerentes de asilo e de combate ao tráfico humano.

Em segundo lugar, numa altura em que a generalidade das economias mundiais entrava num período de recessão, os recursos que um Estado como a Grécia, recentemente saído de uma crise financeira, pode atribuir à gestão das suas fronteiras é naturalmente limitado pela necessidade de equilibrar todas as áreas de governação. Ao mesmo tempo, o número de chegadas, embora tenha diminuído ao longo dos anos, continua a representar um fluxo constante de migrantes que alcançam as fronteiras gregas à procura de uma solução de vida.

Em terceiro lugar, a falta de eficiência, falta de transparência, excesso de burocracia e corrupção generalizada demonstradas não só na gestão da crise migratória, mas que são também características dos sistemas políticos e sociais helénicos (Freedom House, 2022) configuram entraves que não podem ser ignorados enquanto fatores gravemente perturbadores dessa resposta.

Em quarto lugar, sendo a Grécia um Estado-membro da União Europeia, a falta de concertação e absoluta ineficácia em encontrar uma solução comum, convincente e duradoura, a nível comunitário, prejudicou de forma inequívoca a resposta helénica à crise migratória de 2015 a 2022. De um modo bastante ilustrativo, de acordo com um inquérito realizado em 2018, 92% dos gregos afirmaram discordar da forma como a União Europeia geriu essa situação (Connor, 2018). Ainda não havendo, no final de 2022, uma verdadeira abordagem europeia, esse continua a ser o maior obstáculo à resolução com sucesso desta conjuntura e se, até ser encontrada uma solução comum, aos migrantes que procuram refúgio da guerra e violência nos seus países de origem forem oferecidas condições de vida menos dignas daquelas que merecem enquanto seres humanos, essa responsabilidade deve ser partilhada por toda a comunidade europeia.

Conclusão

Sinteticamente, a abordagem encontrada pela Grécia para lidar com um elevado número de chegadas de migrantes às suas fronteiras, que representam também fronteiras externas da União Europeia, foi, moldada pelos obstáculos existenciais, que motivaram a sua redefinição ao longo do tempo: pela ideologia política do Governo em funções, pela opinião popular, por pressões internacionais estatais e não-estatais, pelas características mutáveis da crise em si e pelo grau de ameaça percebido advindo da mesma, mas particularmente pela falta de resposta comunitária à crise migratória. Este cruzamento de fatores gerou uma resposta que ficou aquém das expectativas de vários observadores, incubadora de gravíssimos problemas humanitários, que resultaram na perda desnecessária de vidas humanas e no sofrimento de muitos. Não pode, no entanto, ser dissociada da dimensão desproporcional da tarefa em questão que foi-lhe atribuída pelos Estados-membros da União Europeia, o que levou, em última análise, ao asoerbamento da Grécia e à consequente securitização da política migratória.

Decorrente do facto de que as fronteiras da UE têm sido, ao longo dos últimos anos e independentemente da crise migratória, um dos tópicos omnipresentes no seio das instituições europeias, seja através das negociações de alargamento com um vasto leque de Estados, ou ainda através da saída do Reino Unido desta organização em 2020, a perspectiva de que os limites externos geográficos da comunidade europeia não são representados por linhas imutáveis, desvinculadas da evolução do Sistema Internacional ganhou significativa tração. Ainda assim, nenhum acontecimento externo alumiu tão súbita e intensamente uma fronteira externa, localizada no sudeste da Europa, nas ilhas e território continental gregos, como a crise migratória iniciada em 2015. A chegada consistente e inesperada de centenas de milhares de requerentes de asilo a esse local reativou de forma absoluta, quer retórica, quer física, a fronteira externa da União Europeia. Em contraste com o esbatimento que vinha sofrendo devido à aproximação gradual e melhoria de relações entre a Turquia e a União, que se materializavam em sucessivas negociações de adesão, a linha que separa o Estado grego e o Estado turco observou um delineamento político claro nos fóruns de discussão europeus, acompanhado pelo delineamento palpável pelo meio de reforço de vedações, reforço de vigilância, aumento do financiamento, reforço do policiamento, entre outras medidas já discutidas neste trabalho.

Nesse sentido, não restam dúvidas de que se acentuou de facto a fronteira externa da União Europeia na Grécia. Em menor grau, mas de importância equiparável, acentuaram-se também as fronteiras internas da União, uma vez que, não encontrada uma abordagem comum para o tema da migração, transpareceu entre os EMUE uma política de “cada um por si”, que deixou, naturalmente, a Grécia, um país da linha da frente, em condições mais precárias do que outros Estados do norte e centro do continente europeu. Ainda na mesma linha, a premissa de que a solidariedade voluntária se iria impor em tempos de maior necessidade acabou por não se materializar, o que levou à distribuição desigual do peso da crise migratória pelos diferentes Estados. Em primeiro lugar, a descridibilização da hipótese de que as situações desfavoráveis no continente africano e asiático pudessem traduzir-se num volume migratório ingerível para a UE, sabotou desde o primeiro momento a ação coletiva. Em segundo lugar, uma vez que se tornou impossível a desconsideração destes fluxos migratórios, a divisão e atrasos na apresentação de soluções resultou essencialmente na instalação de uma inércia política que não favoreceu nenhum dos intervenientes. Em terceiro e último lugar, a quebra dessa inércia chegou demasiado tarde com a proposta do Novo Pacto Migratório, num momento posterior àquele em que as respostas comunitárias seriam necessárias para alentar os Estados-membros mais afetados. Assim, a desunião na União e a elevação do princípio da soberania territorial traduziu-se não só na acentuação das fronteiras estatais dentro da União, mas também na formação de blocos distintos, por vezes convergentes com sub-regiões que sofriam a pressão migratória em diferentes medidas. Esta incapacidade comprovada de ação coletiva fomentou a introdução de estratégias unilaterais, que não gozavam de concordância comunitária e que, por isso, aprofundaram as divisões pré-existentes.

Esta investigação, desenvolvida em paralelo ao estágio curricular na Embaixada de Portugal na Grécia, centrou-se precisamente nas questões abordadas nos parágrafos anteriores, procurando uma resposta convincente para a pergunta de investigação enunciada, relacionada com a securitização da política migratória grega durante a crise de 2015 a 2022, contribuindo para a acentuação da fronteira europeia. Para isso, começou-se por definir a crise migratória e os conceitos que a sustentam (migração, Globalização, etc.) segundo uma perspetiva construtivista, bem como por localizá-la no tempo e no espaço, sem ignorar a sua dimensão quantitativa. Posteriormente, no segundo capítulo, caracterizou-se a resposta europeia à crise migratória marcadamente desconcertada e

heterogénea. Por último, no terceiro capítulo, analisou-se as particularidades da abordagem grega, enquanto país da linha da frente, a essa situação, moldada pelas pressões internas anteriormente mencionadas e largamente definida pela dimensão externa da falta de resposta comunitária à crise em mãos.

Ao longo desta investigação, tornou-se evidente que a diminuição do número de chegadas em 2015, quando comparado com 2015 e 2016, bem como a sucessão de outros acontecimentos relevantes como a recessão económica mundial e a guerra na Ucrânia, surtiram o efeito indesejado de relegar este assunto para um plano de fundo onde coabita com outros assuntos políticos cuja solução ou não é possível ou não é fácil. Apesar deste aparente esmorecimento no debate, mais de dez mil requerentes de asilo estão ainda retidos nas ilhas gregas e nos dois primeiros meses de 2023 houve um aumento de 167% no número de chegadas diárias, em comparação com o período homólogo no ano anterior (ANSA, 2023), o que remete claramente para a aceção de que este não é um tema fechado. Considerando que os conflitos e desastres naturais que motivaram, em 2015, um pico no volume dos fluxos migratórios ainda decorrem com alguma frequência, a iminência de um retorno da crise migratória deve servir como alerta para os decisores europeus de que uma estratégia comum e concertada, elaborada sem o peso de pressões imediatas intratáveis, poderá ser o caminho a seguir com vista a evitar os desastres humanitários verificados no passado. Os moldes que essa solução poderá tomar extravasam o âmbito desta investigação, porém, a diplomacia e a orientação política para o bem coletivo (demonstradas recentemente na sequência da invasão da Ucrânia), poderão ser peças-chave numa abordagem humanitária, que concilie os deveres decorrentes dos princípios globais consagrados na Carta das Nações Unidas e a segurança e proteção da identidade das sociedades europeias. Se a securitização da política migratória grega, moldada pela ineficácia da estratégia europeia, é, talvez, um caminho do qual poderá não haver retorno, futuros problemas, como aqueles denunciados neste texto, poderão ser evitados através de uma resposta verdadeiramente comunitária, uma que não contribua para o crescimento da ideologia de que a migração é um problema a resolver, mas uma oportunidade a aproveitar, pela Grécia e pela Europa.

Bibliografia

- Abadi, C., 2022. Iran's Revolutionary Year. Foreign Policy. URL <https://foreignpolicy.com/2022/12/25/iran-protest-revolution-2022-raisi-irgc/> (accessed 3.21.23).
- ABC News, 2016. Deplorable conditions in new Greek refugee camps, charity says. ABC News.
- Adamson, F.B., 2006. Crossing Borders: International Migration and National Security. *Int. Secur.* 31, 165–199. <https://doi.org/10.1162/isec.2006.31.1.165>
- Agence-France Presse, 2015. “The boat is full”: Hungary suspends EU asylum rule, blaming influx of migrants | Hungary | The Guardian [WWW Document]. URL <https://www.theguardian.com/world/2015/jun/24/the-boat-is-full-hungary-suspends-eu-asylum-rule-blaming-influx-of-migrants> (accessed 3.23.23).
- AIDA, 2023. Asylum Information Database - 2022 Country Report: Greece.
- Akbaba, S., 2018. Re-narrating Europe in the Face of Populism. *Insight Turk.* 20, 199–218. <https://doi.org/10.25253/99.2018203.14>
- Altman, R.C., 2009. Globalization in Retreat: Further Geopolitical Consequences of the Financial Crisis. *Foreign Aff.* 88, 2–7.
- Aman, A.C., 1994. Introduction: Migration and Globalization. *Indiana J. Glob. Leg. Stud.* 2, 1–4. <https://doi.org/10.1353/gls.2003.0002>
- Amnistia Internacional (Ed.), 2023. Amnesty International Report 2022/23: the state of the world's human rights. Amnesty International Ltd, London.
- ANSA, 2023. Greece reports plunge in migrant population and shifting trends [WWW Document]. InfoMigrants. URL <https://www.infomigrants.net/en/post/47873/greece-reports-plunge-in-migrant-population-and-shifting-trends> (accessed 6.15.23).
- Ayoub, M.A., 2019. Understanding Germany's response to the 2015 refugee crisis. *Rev. Econ. Polit. Sci.* ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/REPS-03-2019-0024>
- Baldwin, D.A., 2016. Constructivism, in: *Power and International Relations, A Conceptual Approach*. Princeton University Press, pp. 139–154.
- Bales, K., 2000. Expendable People: Slavery in the Age of Globalization. *J. Int. Aff.* 53, 461–484.
- Bathke, 2022. Egypt, Greece sign deals on migrant rescues, agriculture [WWW Document]. InfoMigrants. URL <https://www.infomigrants.net/en/post/44927/egypt-greece-sign-deals-on-migrant-rescues-agriculture> (accessed 6.13.23).
- Bauleo, L., 2010. “Social Dialogue for a responsible management of seasonal migration in period of economic crisis in the tourism sector” - VS/2009/0433.
- Baume, M. de la, 2017. Angela Merkel defends open border migration policy. POLITICO. URL <https://www.politico.eu/article/angela-merkel-defends-open-border-migration-refugee-policy-germany/> (accessed 3.23.23).
- BBC, 2022. Turkey-Greece migrants: 38 people found stranded on tiny, unnamed island. BBC News.
- Benvenuti, B., 2017. The Migration Paradox and EU-Turkey Relations. Istituto Affari Internazionali (IAI).
- Betts, A., 2013. *Survival migration: failed governance and the crisis of displacement*. Cornell University Press, Ithaca.
- Betts, A., Collier, P., 2015. Help Refugees Help Themselves: Let Displaced Syrians Join the Labor Market. *Foreign Aff.* 94, 84–92.
- Boswell, C., 2003. The “External Dimension” of EU Immigration and Asylum Policy. *Int. Aff. R. Inst. Int. Aff.* 1944- 79, 619–638.
- Brell, C., Dustmann, C., Preston, I., 2020. The Labor Market Integration of Refugee Migrants in High-Income Countries. *J. Econ. Perspect.* 34, 94–121. <https://doi.org/10.1257/jep.34.1.94>
- Bruijne, K. de, Meijnders, M., Héau, L., 2017. *New dots on the security horizon: Results from the Clingendael Expert Survey*. Clingendael Institute.
- Cerdeira, L., Cabrito, B., Taylor, M.D.L.M., Gomes, R., 2016. *A fuga de cérebros em Portugal:*

- hipótesis explicativas. *Rev. Bras. Política E Adm. Educ. - Periód. Científico Ed. Pela ANPAE* 31, 409. <https://doi.org/10.21573/vol31n22015.61736>
- Chamie, J., 2016. International migration. *Gt. Decis.* 35–50.
- Choe, J., Lugosi, P., 2022. Migration, tourism and social sustainability. *Tour. Geogr.* 24, 1–8. <https://doi.org/10.1080/14616688.2021.1965203>
- Connor, P., 2018. Europeans support taking in refugees – but not EU’s handling of issue. *Pew Res. Cent.* URL <https://www.pewresearch.org/short-reads/2018/09/19/a-majority-of-europeans-favor-taking-in-refugees-but-most-disapprove-of-eus-handling-of-the-issue/> (accessed 6.14.23).
- Connor, P., Gonzalez-Barrera, A., 2019. Around the World, More Say Immigrants Are a Strength Than a Burden. *Pew Res. Cent. Glob. Attitudes Proj.* URL <https://www.pewresearch.org/global/2019/03/14/around-the-world-more-say-immigrants-are-a-strength-than-a-burden/> (accessed 6.14.23).
- Connor, P., Krogstad, J.M., 2018. Many worldwide oppose more migration – both into and out of their countries. *Pew Res. Cent.* URL <https://www.pewresearch.org/short-reads/2018/12/10/many-worldwide-oppose-more-migration-both-into-and-out-of-their-countries/> (accessed 6.14.23).
- Cookman, L., 2022. Greece finally aids refugees stranded on scorpion and snake-infested islet. *The Guardian*.
- Council on Foreign Relations, 2023. The U.S. War in Afghanistan. *Timeline US War Afghan.* URL <https://www.cfr.org/timeline/us-war-afghanistan> (accessed 3.21.23).
- Czaika, M., Erdal, M.B., Talleraas, C., 2021. Theorising the interaction between migration-relevant policies and migration driver environments.
- Czech Republic, 2015. Statement of the Heads of Governments of the Visegrad Group | Government of the Czech Republic [WWW Document]. URL <https://www.vlada.cz/en/media-centrum/aktualne/statement-of-the-heads-of-governments-of-the-visegrad-group-134161/> (accessed 3.23.23).
- Dahi, O.S., Makkas, H., 2017. The Brain Drain and the Future of Syria. *Oasis.* URL <https://www.oasiscenter.eu/en/the-brain-drain-and-the-future-of-syria> (accessed 3.16.23).
- Dahlman, C., 2007. Technology, globalization, and international competitiveness: Challenges for developing countries.
- Dekeyser, E., Freedman, M., 2023. Elections, Party Rhetoric, and Public Attitudes Toward Immigration in Europe. *Polit. Behav.* 45, 197–209. <https://doi.org/10.1007/s11109-021-09695-w>
- Docquier, F., Lohest, O., Marfouk, A., 2007. Brain Drain in Developing Countries. *World Bank Econ. Rev.* 21, 193–218. <https://doi.org/10.1093/wber/lhm008>
- Donato, K.M., Massey, D.S., 2016. Twenty-First-Century Globalization and Illegal Migration. *Ann. Am. Acad. Pol. Soc. Sci.* 666, 7–26. <https://doi.org/10.1177/0002716216653563>
- Drymiotou, M., Gerasopoulos, V., 2018. Entangling the Migration and the Economic ‘Crisis.’ *Etnofoor* 30, 49–70.
- Ekman, M., 2019. Anti-immigration and racist discourse in social media. *Eur. J. Commun.* 34, 606–618. <https://doi.org/10.1177/0267323119886151>
- Esses, V.M., 2021. Prejudice and Discrimination Toward Immigrants. *Annu. Rev. Psychol.* 72, 503–531. <https://doi.org/10.1146/annurev-psych-080520-102803>
- European Agency for Asylum, 2023. Latest Asylum Trends - Annual Overview 2021. *Asylum Trends.* URL <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-annual-overview-2021> (accessed 3.21.23).
- European Center for Constitutional and Human Rights, 2023. Greece before the European Court of Human Rights [WWW Document]. URL <https://www.ecchr.eu/en/case/greece-before-the-european-court-of-human-rights/> (accessed 6.15.23).
- European Centre for Press and Media Freedom, 2020. ECPMF and MFRR partners write letter to the Greek authorities voicing concern over restricted access for media workers to Moria refugee camp.
- European Commission, 2023. Country responsible for asylum application (Dublin Regulation)

- [WWW Document]. URL https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/country-responsible-asylum-application-dublin-regulation_en (accessed 3.23.23).
- European Commission, 2022. Türkiye 2022 Report.
- European Commission, 2020. EU-Turkey Statement: Four years on.
- European Commission, 2018. EU budget: Commission proposes major funding increase for stronger borders and migration [WWW Document]. Eur. Comm. - Eur. Comm. URL https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4106 (accessed 5.22.23).
- European Commission, 2017. European Agenda on Migration: Good progress in managing migration flows needs to be sustained [WWW Document]. Eur. Comm. - Eur. Comm. URL https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_3081 (accessed 3.23.23).
- European Commission, 2016. Greek Asylum Law 4375/2016 | European Website on Integration [WWW Document]. URL https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/greek-asylum-law-43752016_en (accessed 6.13.23).
- European Commission, 2015. A European Agenda on Migration [WWW Document]. Eur. Comm. - Eur. Comm. URL https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4956 (accessed 3.23.23).
- European Commission, n.d. hotspot approach [WWW Document]. Migr. Home Aff. URL https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/hotspot-approach_en (accessed 7.26.23).
- European Council, 2016. EU-Turkey statement, 18 March 2016 [WWW Document]. URL <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> (accessed 5.18.23).
- European Council, 2015. Informal meeting of EU heads of state or government on migration, 23 September 2015 - statement [WWW Document]. URL <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23/statement-informal-meeting/> (accessed 5.22.23).
- European Union Agency for Fundamental Rights, 2018. Second European Union minorities and discrimination survey : Muslims : selected findings. Publications Office. <https://doi.org/10.2811/67149>
- Eurostat, 2023. Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - monthly data.
- Ferris, E., Kirisci, K., 2016a. The Context, Causes, and Consequences of Syrian Displacement, in: *The Consequences of Chaos, Syria's Humanitarian Crisis and the Failure to Protect*. Brookings Institution Press, pp. 1–32.
- Ferris, E., Kirisci, K., 2016b. Syrian Refugees: Challenges to Host Countries and the International Community, in: *The Consequences of Chaos, Syria's Humanitarian Crisis and the Failure to Protect*. Brookings Institution Press, pp. 33–70.
- Freedom House, 2022. Greece: Freedom in the World 2022 Country Report. Freedom House.
- Fröhlich, C., Müller-Funk, L., 2020. Perceiving Migration Crises: A View from the European Neighbourhood. German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
- FRONTEX, 2023. Migratory Routes. What We - Migr. Routes. URL <https://frontex.europa.eu/what-we-do/migratory-routes/western-mediterranean-route/> (accessed 3.20.23).
- FRONTEX, 2021. FRONTEX Budget 2021.
- FRONTEX, 2015. FRONTEX Budget 2015.
- Fullerton, M., 2016. Asylum Crisis Italian Style: The Dublin Regulation Collides With European Human Rights Law. https://doi.org/10.1163/2210-7975_HRD-9944-2016003
- Google, 2023. Mapa da Europa.
- Gross, L., 1948. The peace of Westphalia, 1648–1948. *Am. J. Int. Law* 42, 20–41. <https://doi.org/10.2307/2193560>
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D., Perraton, J., 1999. Globalization. *Glob. Gov.* 5, 483–496. <https://doi.org/10.1163/19426720-00504005>
- Ho, M.S.D., Wijnkoop, M., 2022. The Geopolitics of Migration, The instrumentalization of migration. Clingendael Institute.

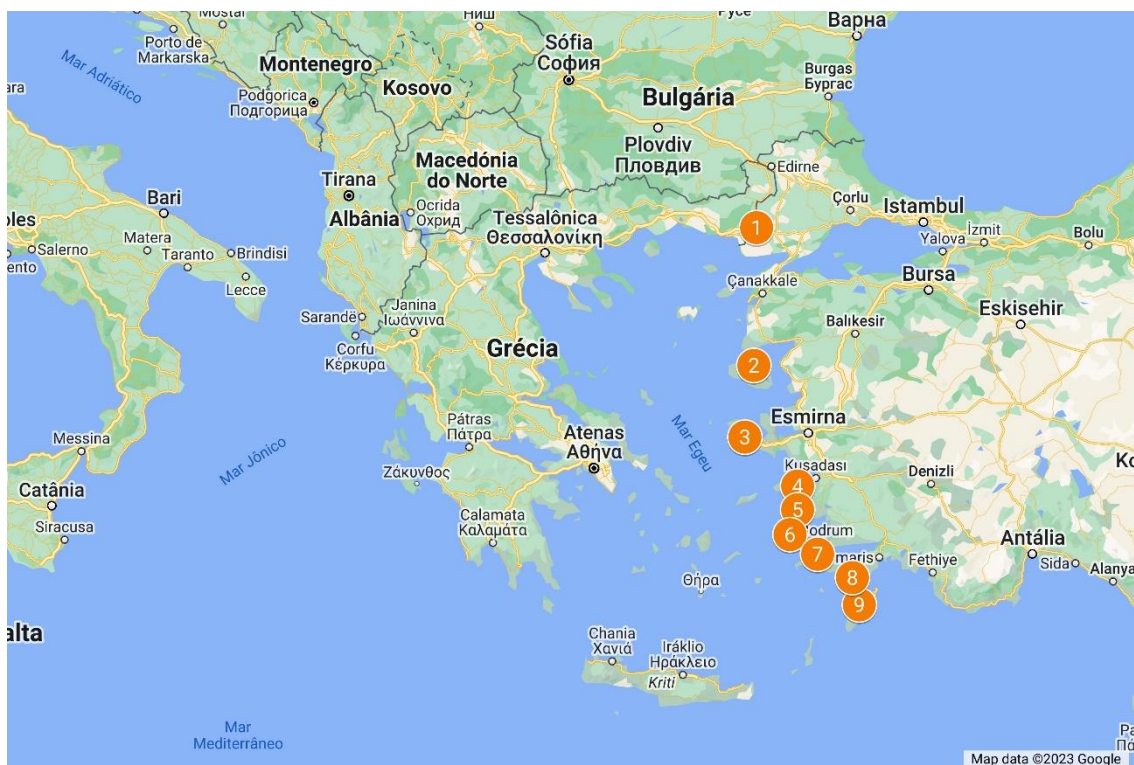
- Hollifield, J.F., 1992. Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community. *Int. Migr. Rev.* 6, 568–595.
- Horowitz, J., 2023. As Greece Votes, Leader Says Blocking Migrants Built ‘Good Will’ With Europe. *N. Y. Times*.
- Human Rights Watch, 2023. *World Report 2023*. Seven Stories Press, S.I.
- Human Rights Watch, 2022. Greece: Events of 2021, in: *World Report 2022*.
- Human Rights Watch, 2021. Greece: Events of 2020, in: *World Report 2021*.
- Human Rights Watch, 2020. Greece: Events of 2019 - Part of the EU Chapter, in: *World Report 2020*.
- Human Rights Watch, 2019. Greece: Events of 2018 - Part of the EU Chapter, in: *World Report 2019*.
- Human Rights Watch, 2018a. European Union: Events of 2017, in: *World Report 2018*.
- Human Rights Watch, 2018b. Greece: Dire Conditions for Asylum Seekers on Lesbos. *Hum. Rights Watch*. URL <https://www.hrw.org/news/2018/11/21/greece-dire-conditions-asylum-seekers-lesbos> (accessed 6.14.23).
- Human Rights Watch, 2017. Greece: Events of 2016, in: *World Report 2017*.
- Hynie, M., 2018. The Social Determinants of Refugee Mental Health in the Post-Migration Context: A Critical Review. *Can. J. Psychiatry* 63, 297–303. <https://doi.org/10.1177/0706743717746666>
- İçduygu, A., Keyman, E.F., 2000. Globalization, Security, and Migration: The Case of Turkey. *Glob. Gov.* 6, 383–398. <https://doi.org/10.1163/19426720-00603006>
- IOM, 2023. Arrivals in Europe. *Displac. Track. Matrix IOM*. URL <https://dtm.iom.int/europe/arrivals> (accessed 3.20.23).
- IOM, 2016. Mediterranean Migrant Deaths Reach 374; Arrivals in Greece Top 68,000 in 2016 [WWW Document]. *Int. Organ. Migr.* URL <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-deaths-reach-374-arrivals-greece-top-68000-2016> (accessed 3.23.23).
- IRC, 2022. What is the EU-Turkey deal? | International Rescue Committee (IRC) [WWW Document]. URL <https://www.rescue.org/eu/article/what-eu-turkey-deal> (accessed 5.21.23).
- Jervis, R., 1998. Realism in the Study of World Politics. *Int. Organ.* 52, 971–991. <https://doi.org/10.1162/002081898550707>
- Karageorgiou, E., 2020. The impact of the new EU Pact on Europe’s external borders: The case of Greece. *Asile*. URL <https://www.asileproject.eu/the-impact-of-the-new-eu-pact-on-europes-external-borders-the-case-of-greece/> (accessed 6.13.23).
- Karakoulaki, M., Tosidis, D., 2017. Refugees on Chios trapped and desperate [WWW Document]. *Dtsch. Welle*. URL <https://www.dw.com/en/refugees-on-greek-islands-face-untenable-conditions/a-39484932> (accessed 6.14.23).
- Karnitschnig, M., 2015a. Germany now expects 1.5 million refugees in 2015. *POLITICO*. URL <https://www.politico.eu/article/germany-now-expects-1-5-million-refugees-in-2015-report/> (accessed 3.23.23).
- Karnitschnig, M., 2015b. Germany’s identity crisis. *POLITICO*. URL <https://www.politico.eu/article/german-identity-threat-refugees-migration-merkel/> (accessed 3.23.23).
- Kathimerini, 2016. EU gives Greece three months to strengthen border against migrants | eKathimerini.com [WWW Document]. URL <https://www.ekathimerini.com/news/205932/eu-gives-greece-three-months-to-strengthen-border-against-migrants/> (accessed 7.26.23).
- Keohane, R.O., 1984. *After Hegemony*. Princeton University Press.
- Kermeliotis, T., 2016. Refugees: Does anybody care anymore? [WWW Document]. URL <https://www.aljazeera.com/news/2016/11/22/spurned-hopeless-and-attacked-refugees-drama-goes-on> (accessed 6.5.23).
- Kiprop, J., 2019. What Countries Border Greece? [WWW Document]. *WorldAtlas*. URL <https://www.worldatlas.com/articles/what-countries-border-greece.html> (accessed 6.7.23).
- Koinova, M., Tsourapas, G., 2018. How do countries of origin engage migrants and diasporas?

- Multiple actors and comparative perspectives. *Int. Polit. Sci. Rev.* 39, 311–321.
<https://doi.org/10.1177/0192512118755843>
- Kroet, C., 2016. Germany: 1.1 million refugee arrivals in 2015. *POLITICO*. URL
<https://www.politico.eu/article/germany-1-1-million-refugee-arrivals-in-2015/> (accessed 7.26.23).
- Kyriakopoulos, I., 2019. Europe’s Responses to the Migration Crisis: Implications for European Integration. *Inst. Natl. Strateg. Stud.* URL
<https://inss.ndu.edu/Media/News/Article/1824758/europes-responses-to-the-migration-crisis-implications-for-european-integration/>
- MacGregor, M., 2022. Greece: ESTIA housing scheme for vulnerable asylum seekers to close for good [WWW Document]. *InfoMigrants*. URL
<https://www.infomigrants.net/en/post/45627/greece-estia-housing-scheme-for-vulnerable-asylum-seekers-to-close-for-good> (accessed 6.13.23).
- Macron, 2019. For European renewal [WWW Document]. *elysee.fr*. URL
<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/for-european-renewal.en> (accessed 3.23.23).
- Martin, M., 2016. Merkel says Europe is vulnerable in refugee crisis. *Reuters*.
- MEDAM, 2019. 2019 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe: Rethinking EU migration and asylum policies: Managing immigration jointly with countries of origin and transit. *Kiel*.
- Migration Data Portal, 2022. Migration data relevant for the COVID-19 pandemic. *Migr. Data Portal*. URL <https://www.migrationdataportal.org/themes/migration-data-relevant-covid-19-pandemic> (accessed 3.19.23).
- Mitarachis, N., 2022. A new strategy for immigration | *eKathimerini.com* [WWW Document]. *Ekathimerini*. URL <https://www.ekathimerini.com/opinion/1177266/a-new-strategy-for-immigration/> (accessed 6.13.23).
- Mitsotákis, K., 2023. Prime Minister Kyriakos Mitsotakis’ remarks during a discussion on Migration, entitled “Resetting Migration: Moving Toward Opportunities”, in the context of the Munich Security Conference | Prime Minister of the Hellenic Republic. URL <https://www.primeminister.gr/en/2023/02/17/31350> (accessed 7.26.23).
- Mohammad, N., 2015. Climate Change and Displacement in Bangladesh: Issues and Challenges, in: *Leal Filho, W. (Ed.), Handbook of Climate Change Adaptation*. Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg, pp. 177–194.
https://doi.org/10.1007/978-3-642-38670-1_4
- Moravcsik, A., 1997. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *Int. Organ.* 51, 513–553. <https://doi.org/10.1162/002081897550447>
- Neos Kosmos, 2019. Greek government’s six priorities for refugee and migration issues [WWW Document]. *NEOS Kosm.* URL
<https://neoskosmos.com/en/2019/07/16/news/greece/greek-governments-six-priorities-for-refugee-and-migration-issues/> (accessed 6.14.23).
- Olivié, I., Gracia, M., 2020. Is this the end of globalization (as we know it)? *Globalizations* 17, 990–1007. <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1716923>
- Petersen, W., 1978. International Migration. *Annu. Rev. Sociol.* 4, 533–575.
- Pew Research Center, 2012. *The Global Religious Landscape*. Pew Research Center.
- Postelnicu, C., Dinu, V., Dabija, D.-C., 2015. Economic deglobalization – from hypothesis to reality. *EM Ekon. Manag.* 18, 4–14. <https://doi.org/10.15240/tul/001/2015-2-001>
- Quinn, E., 2016. The Refugee and Migrant Crisis: Europe’s Challenge. *Stud. Ir. Q. Rev.* 105, 275–285.
- Refugees International, 2022. One Year Since Greece Opened New “Prison-Like” Refugee Camps, NGOs Call for a More Humane Approach [WWW Document]. *Refug. Int.* URL
<https://www.refugeesinternational.org/reports/2022/9/20/one-year-since-greece-opened-new-prison-like-refugee-camps-ngos-call-for-a-more-humane-approach> (accessed 6.13.23).
- Robert Press, 2017. Dangerous Crossings: Voices from the African Migration to Italy/Europe. *Afr. Today* 64, 3. <https://doi.org/10.2979/africatoday.64.1.01>

- Rumelili, B., 2008. Negotiating Europe: EU-Turkey Relations from an Identity Perspective. *Insight Turk.* 10, 97–110.
- Sabchev, T., 2019. Migration governance in Greece and the first steps of the new government: Securitization and lack of integration measures [WWW Document]. *Cities Refuge*. URL <https://citiesofrefuge.eu/blog/migration-governance-greece-and-first-steps-new-government-securitization-and-lack-integration> (accessed 6.14.23).
- Sen Nag, O., 2018. Countries In Europe With The Longest Coastline [WWW Document]. *WorldAtlas*. URL <https://www.worldatlas.com/articles/countries-in-europe-with-the-longest-coastline.html> (accessed 6.7.23).
- Siapikoudi, E., 2022. Greece : Refugee Crisis: Pushbacks and harsh sentences for Refugees [WWW Document]. URL <https://www.freiheit.org/greece/refugee-crisis-pushbacks-and-harsh-sentences-refugees> (accessed 5.25.23).
- Skleparis, D., 2017. The Greek response to the migration challenge: 2015-2017.
- Slaughter, A.-M., 2004. *A New World Order*. Princeton University Press, Princeton.
- SOHR, 2021. Total death toll | Over 606,000 people killed across Syria since the beginning of the “Syrian Revolution”, including 495,000 documented by SOHR. *Syr. HR*. URL <https://www.syriahr.com/en/217360/> (accessed 3.20.23).
- Statewatch, 2021. Statewatch | Greece: The new hotspots and the prevention of “primary flows”: a human rights disaster [WWW Document]. URL <https://www.statewatch.org/analyses/2021/greece-the-new-hotspots-and-the-prevention-of-primary-flows-a-human-rights-disaster/> (accessed 7.26.23).
- Statista, 2023. Deaths of migrants in the Mediterranean Sea 2022 [WWW Document]. *Statista*. URL <https://www.statista.com/statistics/1082077/deaths-of-migrants-in-the-mediterranean-sea/> (accessed 6.7.23).
- Steger, M.B., 2020. *Globalization: A Very Short Introduction*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrade/9780198849452.001.0001>
- Steger, N.D., 2017. *The Weaponization of Migration: Examining Migration as a 21st century tool of political warfare*.
- Tagaris, K., 2021. Council of Europe accuses Greece of migrant pushbacks, says they must stop. *Reuters*.
- Tassinari, F., 2016. The Disintegration of European Security. *PRISM* 6, 70–83.
- Tastan, K., Dalay, G., Lesser, I., Talbot, V., 2020. The Limits of what Is Possible between Turkey and the EU, Turkey and the West: German Marshall Fund of the United States.
- The Telegraph, 2022. Migrants found bruised and near naked. *The Telegraph*.
- Theodorou, M., 2016. Migration/Refugee Crisis. *Proc. Annu. Meet. Am. Soc. Int. Law* 110, 178–181. <https://doi.org/10.1017/S0272503700102940>
- Tower, A., Plano, R., 2022. Pakistan Floods Highlight Funding Shortfall for Climate Adaptation, Loss & Damage. *Clim. Refug.* URL <https://www.climate-refugees.org/spotlight/2022/9/8/pakistan-floods> (accessed 3.21.23).
- Tsourapas, G., Zartaloudis, S., 2022. Leveraging the European Refugee Crisis: Forced Displacement and Bargaining in Greece’s Bailout Negotiations. *JCMS J. Common Mark. Stud.* 60, 245–263. <https://doi.org/10.1111/jcms.13211>
- UNFPA, 2023. Guinea Humanitarian Emergency. *U. N. Popul. Fund.* URL <https://www.unfpa.org/data/emergencies/guinea-humanitarian-emergency> (accessed 3.21.23).
- UNHCR, 2023. Mediterranean Situation. *UNHCR*. URL <https://data.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (accessed 3.19.23).
- UNHCR, 2022. *Global Trends Report 2021*.
- UNHCR, 2014. *The Integration of Refugees (Discussion Paper)*.
- United Nations, 1951. *Text of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees*.
- U.S. Department of State, 2022. *2022 Country Reports on Human Rights Practices: Greece*.
- van Heukelingen, N., Zweers, W., 2020. *The EU enlargement package: Can one bad apple spoil the whole barrel?* Clingendael Institute.
- Vythoulkas, D., 2019. Πως διαμορφώνεται το νέο υπουργείο Προστασίας του Πολίτη - οι επιπλέον αρμοδιότητές του [WWW Document]. *TO BHMA*. URL

- <https://www.tovima.gr/2019/07/09/society/pos-diamorfonetai-to-neo-ypourgeio-prostasias-tou-politi-oi-epipleon-armodiotites-tou/> (accessed 6.14.23).
- Wallis, E., 2023. Germany unable to send back most migrants under “Dublin” rules [WWW Document]. InfoMigrants. URL <https://www.infomigrants.net/en/post/46133/germany-unable-to-send-back-most-migrants-under-dublin-rules> (accessed 3.23.23).
- Waltz, K.N., 2001. *Man, the State, and War, REV-Revised*, 2. ed. Columbia University Press.
- Weiner, M., 1996. Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration. *Int. Migr. Rev.* 30, 171–197. <https://doi.org/10.2307/2547466>
- Weiner, M., 1992. Security, Stability, and International Migration. *Int. Secur.* 17, 91. <https://doi.org/10.2307/2539131>
- Weiner, M., 1985. On International Migration and International Relations. *Popul. Dev. Rev.* 11, 441. <https://doi.org/10.2307/1973247>
- Wendt, A., 1995. Constructing International Politics. *Int. Secur.* 20, 71–81. <https://doi.org/10.2307/2539217>
- Wendt, A., 1992. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *Int. Organ.* 46, 391–425. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027764>
- Wike, R., Stokes, B., Simmons, K., 2016. Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs. *Pew Res. Cent. Glob. Attitudes Proj.* URL <https://www.pewresearch.org/global/2016/07/11/europeans-fear-wave-of-refugees-will-mean-more-terrorism-fewer-jobs/> (accessed 6.14.23).
- World migration report 2022, 2021. . International Organization for Migration (IOM).

Anexo A – Principais Pontos de Entrada de Migrantes na Grécia



Fonte: Elaboração própria com recurso à ferramenta Maps da Google (2023), com base em dados estatísticos da IOM (2023)

Legenda:

- 1 – Evros
- 2 – Lesbos
- 3 – Chios
- 4 – Samos
- 5 – Agathonisi
- 6 – Leros
- 7 – Kos
- 8 – Simi
- 9 - Rodes