

Instrumentalização de Migrantes: uma Arma Híbrida

Vanessa do Carmo

Técnica Superior da Administração Pública, Licenciada em Relações Internacionais (ISCSP).

Resumo

As migrações constituem um fenómeno complexo e uma expressão da interdependência que caracteriza o nosso mundo. Embora a exploração, de forma instrumental, dos movimentos populacionais não constitua um fenómeno recente, consideramos que atualmente a manipulação destes fluxos reveste-se de uma natureza híbrida e assimétrica, sendo utilizada como verdadeira arma de guerra na prossecução de objetivos políticos, económicos e/ou militares. Apenas na última década, são variados os exemplos deste tipo de instrumentalização de migrantes, sendo a União Europeia (UE) um ator que tem sido impactado por esta atuação, capaz de colocar em causa a segurança europeia e o normal funcionamento dos seus Estados-membros mais afetados. A atual guerra na Ucrânia vem trazer receios de que novas rotas migratórias possam vir a ser exploradas por países terceiros, levando ao recrudescimento dos desafios migratórios para o espaço europeu e expondo algumas das eventuais deficiências que subsistem no sistema de asilo da UE.

Palavras-chave: Migrações, ameaça híbrida, instrumentalização de migrantes, União Europeia.

Artigo recebido: 06.03.2023

Aprovado: 09.05.2023

<https://doi.org/10.47906/ND2023.165.03>

Abstract

Migrant Instrumentalization: a Hybrid Weapon

Migration is both a complex phenomenon and an expression of the interdependence that characterises our world. Although the instrumental exploitation of population movements might not be a recent phenomenon, the current manipulation of these flows has a hybrid and asymmetric nature that is being used as a weapon of war in the pursuit of political, economic and/or military objectives. Only in the last decade, there are several examples of this type of exploitation of migrants, with the European Union (EU) being an actor that has been highly impacted by this action capable of jeopardizing European security and the normal functioning of its more affected Member States. The current Ukrainian war has brought deeper concerns that the migration crisis could be exploited by third countries, triggering a new migratory challenge for the European space, and exposing once again the deficiencies that remain in the EU's asylum system.

Keywords: Migration, hybrid threats, migrants instrumentalization, European Union.

Introdução

Contexto e Pertinência

No mundo atual, caracterizado por uma “nova” desordem internacional, com alterações rápidas do *statu quo* e uma cada vez mais profunda interdependência complexa¹, traduzida numa efetiva dependência mútua e assimétrica entre atores, os desafios que se colocam aos diferentes atores no tabuleiro internacional caracterizam-se por uma complexidade crescente². Neste contexto, deparamo-nos com alterações conceptuais em diversos domínios, não sendo a guerra e os seus instrumentos uma exceção. Assim, à chamada guerra convencional juntou-se toda uma nova forma de fazer a guerra, sendo que os instrumentos, métodos e estratégias utilizados por atores estatais e não estatais assumem nova abrangência, permitindo-lhes comutar a forma através da qual procuram atingir os seus objetivos.

A par de conceitos como o de guerra assimétrica ou guerra híbrida, o conceito de segurança acaba por abarcar novos domínios e dimensões³. De igual modo, numa aceção mais securitária, também as migrações, um fenómeno em crescendo, passam a constituir um instrumento não convencional em contexto de tensões entre atores, sendo utilizadas como um instrumento de poder. Desta forma, as migrações acabam por integrar, atualmente, o domínio securitário. Neste contexto, surge a ideia de ‘instrumentalização de migrantes’, que constituiu uma tentativa empregada por um determinado ator com o intuito de exercer poder sobre outrem, através da criação estratégica ou exploração de fluxos migratórios, ameaçando a capacidade do Estado visado de gerir aquele fluxo atípico, com o intuito de o desestabilizar. De facto, são já vários os exemplos da utilização de fenómenos migratórios como arma por parte de diversos Estados. No entanto, consideramos que, por vezes, torna-se difícil de comprovar, de forma contundente, essa mesma utilização, uma vez que ela é conduzida com recurso a métodos discretos, sem violência aparente, e empregada cumulativamente com outros instrumentos coercivos. Adicionalmente, em momentos em que se verifica uma particular pressão migratória numa dada fronteira, pode não ser fácil fazer a distinção entre o que é consequência dessa mesma pressão migratória e o que poderá decorrer de uma instrumentalização desse fluxo de migrantes.

1 Na aceção de Robert Keohane e Joseph Nye no seu livro *Power and Interdependence*.

2 Lei aplicada às relações internacionais, cunhada por Adriano Moreira, adaptada do pensamento de Teilhard de Chardin.

3 Como seja, a título exemplificativo, a segurança humana, a segurança energética, etc.

Objeto de estudo

Desta forma, o objeto de estudo deste artigo será a instrumentalização de fluxos migratórios por parte de Estados terceiros contra a União Europeia (UE), um fenómeno que parece estar a ganhar nova relevância e que encerra um grande potencial de desestabilização de todo o espaço europeu.

Objetivos, abordagem teórica e *corpus*

Pretendemos que este artigo constitua um contributo teórico e crítico sobre a temática e o objeto de estudo identificado, desejando contribuir para o debate em torno da instrumentalização de fluxos migratórios, que pode constituir um instrumento no quadro das guerras híbridas e um meio para a prossecução de fins de natureza diversa, aplicada sob a UE como um todo ou algum dos seus Estados-membros de forma mais isolada. Tendo em consideração o objeto e objetivos do presente trabalho, optaremos por uma abordagem qualitativa, sendo o *corpus* do trabalho constituído quer por fontes primárias, nomeadamente documentos oficiais produzidos pelas instituições europeias, quer por fontes secundárias, como literatura científica. A leitura e análise destes documentos permitir-nos-á uma abordagem crítica sobre o nosso objeto de estudo.

Estrutura

Neste artigo propomo-nos, num primeiro momento, contextualizar a problemática, nomeadamente através da concretização de alguns dos conceitos que nos parecem fundamentais para o melhor entendimento da mesma. Num segundo momento, pretendemos debruçar-nos sobre a abordagem da UE face a este fenómeno de instrumentalização de migrantes nas suas fronteiras externas. Começamos por procurar entender qual o enquadramento jurídico vigente sobre esta temática, para depois analisarmos alguns casos concretos do emprego desta abordagem assimétrica contra a UE e/ou algum(ns) dos seus Estados-membros. Por último, na conclusão, procuramos sintetizar as principais ilações retiradas da reflexão que desenvolvemos nos pontos anteriores.

1. Enquadramento teórico-conceitual

Conforme referido anteriormente, entendemos que as migrações constituem um aspeto central em termos securitários, sendo, igualmente, um elemento-chave no domínio da política externa dos Estados vestefalianos. De facto, a fronteira constitui um elemento fundamental para as noções de Estado⁴ e de soberania, esta última entendida como a capacidade de um ente estatal exercer o poder exclusivo, isto é, sem interferência externa, sobre o seu território.

A globalização, que acelerou o surgimento de fenómenos transnacionais, tem contribuído para um fenómeno contraditório, em que um esbatimento da importância das fronteiras pode coexistir simultaneamente com o aumento da importância das mesmas (Bakker, 2022). De facto, fenómenos como o vírus SARS-COV-2 vêm sublinhar os efeitos limitados do fecho das fronteiras, demonstrando que o carácter transnacional de algumas ameaças dificilmente será limitado por potenciais barreiras físicas. No entanto, e em igual medida, ataques terroristas como os de 11 de setembro de 2001, evento que marcou um ponto de viragem nos debates acerca do binómio migrações/segurança, sustentam teorias que defendem o reforço de políticas migratórias, das fronteiras, dos requisitos para a obtenção de vistos e dos diferentes procedimentos migratórios (Bakker, 2022).

No âmbito da UE, e uma vez que *“o projeto europeu é esse ‘quid’, esse qualquer coisa que, por vezes, só esotericamente se consegue traduzir”* (Maltez, 1996), estas questões assumem características particulares. Primeiramente porque quando foi criada, pelo Tratado de Roma em 1957, a Comunidade Europeia não tinha por objetivo desempenhar um papel enquanto ator global. As intenções dos Estados que a criaram passavam por uma integração económica entre os membros de modo a facilitar a paz, o crescimento económico e a prosperidade. Assuntos relacionados com a política externa e de defesa nacional eram considerados expressões da soberania nacional e, por isso, foram excluídos da Comunidade. Porém, as mudanças geoestratégicas no panorama mundial mostraram quão artificial podia ser essa separação. E a evolução deste projeto, tantas vezes catalogado de *sui generis*, possibilitou a construção de um espaço sem fronteiras internas, o espaço Schengen, que obrigou à criação de uma área robusta de justiça e segurança e a uma maior vigilância das fronteiras externas.

Adicionalmente, a evolução demográfica que se tem vindo a verificar no velho continente europeu impõe a necessidade crescente de os Estados-membros da UE conseguirem captar migrantes que os possam ajudar a suprir necessidades de mão-de-obra e a garantir a sustentabilidade do modelo social europeu.

4 *Vide*, a este respeito, Pascal Boniface, pp. 137-141 (Boniface, 1996).

Desta forma, a exploração do fenómeno migratório, especialmente de migrações em massa, constitui um fenómeno capaz de impactar negativamente a segurança dos Estados vestefalianos, podendo ser considerada uma ameaça híbrida⁵. Importa referir que *weaponisation of migration* ou *coercive engineered migration* são conceitos cunhados por Kelly M. Greenhill, sendo entendidos como um método coercivo e não-militar. De acordo com a autora, ocorrem através da indução deliberada ou manipulação de movimentos populacionais, por parte de Estados ou atores não estatais, utilizados como meios operacionais e estratégicos para a prossecução de fins políticos ou militares (Greenhill, 2008). Refere, ainda, a autora que essa manipulação poderá ser materializada, quer através da mera ameaça, quer da efetiva tomada de ação. No fundo, estaremos perante um fenómeno de uso deliberado de fluxos migratórios para desestabilizar um outro país ou ator. Desta forma, este fenómeno constitui uma ferramenta de interferência na soberania de um Estado terceiro, situação da qual podem resultar impactos significativos ao nível securitário para o Estado visado/atacado.

Neste contexto, a atual utilização das migrações como uma arma poderá ser observada quando um determinado ator (estatal ou não estatal) instrumentaliza um fluxo migratório, voluntário ou forçado, criado ou intensificado com fins políticos, militares ou de qualquer outra natureza (Başer, 2022).

De acordo com Greenhill, existem cinco formas distintas, embora não mutuamente exclusivas⁶, através das quais as migrações podem funcionar de forma estratégica como um instrumento de guerra (Greenhill, 2008):

- *Dispossessive* – atuação cujo principal objetivo assenta na apropriação de um território e/ou propriedade de um outro grupo(s), e/ou a eliminação desse(s) grupo(s) enquanto ameaça à dominância étnico-política do agressor; nesta categoria cabem os fenómenos de limpeza étnica.

5 Esta terminologia fazia parte do enquadramento conceptual da caracterização NATO das operações por parte da Federação Russa na Ucrânia já desde 2014. Atualmente, o conceito de ameaça híbrida encerra novas formas de guerrear que combinam métodos regulares e irregulares. Assim, táticas híbridas incluem guerrilhas urbanas, utilização de armas sofisticadas como *drones*, desinformação, ciberataques, raptos e até terrorismo, podendo ser empregadas por atores estatais e não estatais. A guerra híbrida representa assim um novo paradigma, uma rutura com as “guerras convencionais”, como seja a Primeira e Segunda Guerras Mundiais, caracterizadas pelo confronto convencional entre forças militares. Admitimos que as guerras híbridas não constituem necessariamente um fenómeno novo, mas entendemos que este conceito encerra a crescente incerteza que envolve tanto momentos de guerra como de paz, aliando-a à utilização verificável de meios e táticas assimétricas.

6 Refira-se que, segundo a autora, na guerra da Bósnia, entre 1992 e 1995, verificaram-se as quatro formas de *engineered migration* por todas as partes no conflito: bósnios, croatas e sérvios (Greenhill, 2008).

- *Exportive* – atuação para reforçar uma posição interna, através da expulsão de dissidentes políticos ou de outros adversários internos, ou para desestabilizar um outro governo(s) estrangeiro(s).
- *Militarized* – deslocamentos populacionais conduzidos sobretudo durante um conflito para ganhar vantagem militar face ao adversário – nomeadamente por via da disrupção ou destruição da cadeia de comando e controlo, da logística ou capacidade de movimentação do adversário – ou para reforçar a sua própria estrutura, através da obtenção de força humana adicional (ainda que, por vezes, relutante) ou de mais recursos.
- *Coercive* – quando os fluxos migratórios (reais ou a ameaça dos mesmos) são utilizados como um instrumento de política externa para induzir (ou prevenir) alterações no comportamento político e/ou garantir pagamentos por parte do(s) alvo(s); esta técnica faz uso propagandístico dos fluxos (geralmente gerados por elementos terceiros) para seu próprio benefício.

Greenhill defende que o recurso a estes métodos não convencionais e assimétricos parte sobretudo de atores mais fracos ou fragilizados, a quem faltam recursos para utilizar métodos mais convencionais de influência, revestindo a manipulação de fluxos migratórios de um carácter eminentemente racional e muito atrativo (Greenhill, 2008). Atendendo aos potenciais resultados que poderão ser conseguidos através da instrumentalização de fluxos migratórios, consideramos que esta estratégia poderá ser caracterizada como sendo de baixo custo e reduzido risco, podendo efetivamente trazer benefícios bastante superiores ao potencial risco que encerra. Adicionalmente, Greenhill aponta para um padrão no qual as democracias liberais constituem um alvo específico e preferencial por parte de regimes autoritários (Greenhill, 2010). O busílis da utilização desta estratégia assenta na convicção de que as democracias liberais acabarão por sucumbir a fluxos migratórios estrategicamente manipulados por diversas razões, nomeadamente relacionadas com questões humanitárias e por pressão do seu eleitorado nacional. De facto, a utilização de fluxos migratórios como arma numa guerra assimétrica levanta questões que assumem grande pertinência nas sociedades que têm sido afetadas pelo fenómeno, como sejam as associadas à dignidade da condição humana.

2. Instrumentalização de migrantes nas fronteiras externas da União Europeia

Enquadramento legal

A UE reconhece a existência deste fenómeno, apelidado de instrumentalização de migrantes, nas suas fronteiras externas, bem como a necessidade de o combater⁷, nomeadamente na proposta de alteração do Código das Fronteiras Schengen, no plano de ação renovado da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025) (COM(2021) 591 final, 29.9.2021) e, mais recentemente, na proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resposta a situações de instrumentalização no domínio da migração e do asilo (COM(2021) 890 final, 14.12.2021).

Entende a UE que, recentemente, se tem observado esse fenómeno preocupante, considerado um ataque híbrido, de instrumentalização dos migrantes, quando “um país terceiro instiga fluxos migratórios irregulares para a União, ao incentivar ou auxiliar ativamente a deslocação de nacionais de países terceiros para as fronteiras externas, de ou para o seu território e a partir daí até essas fronteiras externas, caso essas ações indiquem a intenção de um país terceiro de desestabilizar a União ou um Estado-Membro, sempre que a natureza dessas ações seja suscetível de colocar em risco as funções essenciais do Estado, nomeadamente a sua integridade territorial, a manutenção da ordem pública ou a garantia da segurança nacional” (COM(2021) 890 final, 14.12.2021). Neste contexto, a instrumentalização de migrantes, na aceção da UE, equivale ao conceito de *coercive engineered migration* de Greenhill, na sua vertente *coercive*.

Consideramos que o facto da UE ter começado a legislar sobre este fenómeno denota, por um lado, o reconhecimento da importância deste instrumento, que apresenta uma cada vez maior sofisticação e constitui uma poderosa arma de política externa, e, por outro, a sua vulnerabilidade no que concerne ao fenómeno. De facto, a UE tem vindo a confrontar-se com dificuldades na melhor gestão dos fluxos migratórios que têm tido Estados-membros como destino final, sendo diversas as rotas de entrada de milhares de pessoas que procuram uma vida melhor; verificamos então, que ao contrário dos receios iniciais, a construção de uma ‘fortaleza Europa’ não se materializou. No entanto, o enquadramento legislativo e jurídico no domínio da política de migração e asilo ainda apresenta aspetos que carecem de ser melhorados para que todo o sistema seja mais eficiente e eficaz. Assim, não obstante a UE procurar implementar, também neste domínio, os mais elevados padrões de respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, questões como a solidariedade e um *burden*

7 “Numa situação de instrumentalização de migrantes, é essencial impedir a entrada das pessoas que não satisfazem as condições de entrada, assegurando simultaneamente a proteção dos direitos fundamentais.” (COM(2021) 890 final, 14.12.2021)

sharing efetivo entre Estados-membros continuam ainda a ser mote de discussões no seio da União. Verificamos que os fluxos migratórios mistos em direção à UE são muitíssimo expressivos e que as rotas e meios utilizados por aqueles que pretendem ingressar em território europeu de forma irregular são altamente adaptativos, nomeadamente face às ações de controlo das fronteiras externas. Adicionalmente, estes fluxos não impactam os Estados-membros em igual medida, seja pelas rotas e pontos de entrada utilizados, seja pelos países de destino desses fluxos.

Na materialização do conceito de instrumentalização de migrantes por parte de países terceiros sobre o território da UE, verificamos que a mesma pode assumir formas diversas: (i) uma tentativa efetiva por parte de um ator terceiro de criar ou explorar, estrategicamente, fluxos migratórios massivos; (ii) a exigência, por parte de países terceiros que albergam uma vasta população de refugiados e deslocados, de maior assistência financeira, sob a ameaça de deixarem de proteger essas pessoas e/ou permitirem que as mesmas cheguem a território europeu, facilitando ativamente a sua passagem pelas fronteiras e entrada em território europeu; (iii) a recusa de cooperar com a UE no domínio da implementação de políticas de retorno e readmissão, caso algumas das suas pretensões/exigências não sejam atendidas.

Não obstante a UE parecer tentar implementar uma política que procura alguma reciprocidade aquando das negociações com países terceiros nos domínios migratórios (e.g., isenção de vistos, acordos de readmissão, política de retorno, assistência financeira, etc.), parece-nos que, ainda assim, alguns países terceiros, sobretudo aqueles que constituem países de trânsito ou origem de fluxos migratórios relevantes, acabam por conseguir exercer algum grau de influência neste diálogo que, na realidade, constitui uma negociação dinâmica e que, naturalmente, obriga a cedências de parte a parte. Esta potencial capacidade por parte de alguns países terceiros não coloca, no nosso entendimento, em causa a atuação da UE enquanto poder normativo na aceção de Ian Manners (Manners, 2002), para quem a UE promove princípios e normas universais nas suas relações com Estados terceiros, centradas em cinco valores chave (paz, liberdade, democracia, Estado de direito e respeito pelos direitos humanos) e quatro valores subsidiários (solidariedade social, antidiscriminação, desenvolvimento sustentável e boa governação).

Entendemos que a noção da UE enquanto poder normativo permite ultrapassar a dicotomia entre potência civil (cunhada por François Duchêne, em 1972) e militar (Hedley Bull, em 1982), retirando do centro da análise os instrumentos com base nos quais este ator interage com o ambiente que o rodeia, e recentrando-a nos objetivos da sua ação, nos valores que são exportados e na visão do mundo que é veiculada. Assim, tendemos a concordar que a UE parece ser guiada pela implementação e observância de padrões e princípios comuns na maioria das áreas nas quais incide a sua atuação, o que, paradoxalmente, não deixa de constituir uma característica explorada pelos países terceiros na tentativa de exercer influência junto da UE.

Neste sentido, e atendendo às características *sui generis* da construção europeia, consideramos que, para que possa estar à altura da procura de soluções para o problema relacionado com a instrumentalização de migrantes, que constitui uma verdadeira e nova ameaça e que possivelmente perdurará no tempo, será necessário garantir uma forte articulação entre os diferentes tipos de iniciativas (desde políticas, legislativas e humanitárias), âmbitos de ação (internacional, no seio da UE, nacional ou local) e os diferentes intervenientes envolvidos (instituições, Estados-membros, sociedade civil, etc.). Só desta forma poderão os instrumentos preventivos (como os sistemas de alerta precoce, avaliações de vulnerabilidade, cooperação no domínio de readmissão, reforço de leis internacionais, etc.) e reativos (sanções, proteção fronteiriça, ações diplomáticas, incentivos para a mudança, entre outros) surtir algum efeito nesta guerra assimétrica, sendo que a correta implementação dos primeiros não é sinónimo da não utilização de ações sancionatórias, atendendo a que é virtualmente impossível para a UE antecipar um caso de instrumentalização de fluxos migratórios. (Fakhry, *et al.*, 2022).

Adicionalmente, uma outra fragilidade com que a UE se tem vindo a deparar assenta no aumento da expressão e poder de ideais contrários ao desígnio dos pais fundadores do projeto europeu. De facto, a interligação feita entre migração e fenómenos de maior violência e insegurança nas sociedades, muito característica de ideários políticos de direita populista e extremista, constitui um ónus adicional aquando da abordagem às questões relacionadas com os atuais fluxos migratórios em direção à UE.

Assim, em muitos Estados europeus vemos um confronto “aberto” entre diferentes e irreconciliáveis visões de sociedade, no que concerne à postura face à migração, e que acaba por conduzir a que as ditas democracias ocidentais se tornem ainda mais vulneráveis a uma instrumentalização dos fluxos migratórios. Consideramos que a tentativa de influenciar a opinião pública nesses países, nomeadamente, e a título exemplificativo, através de processos de disseminação de desinformação, mais do que um efeito secundário da tentativa de desestabilização por parte de um ator terceiro, pode efetivamente constituir um objetivo central para a efetiva instrumentalização de migrantes.

Bielorrússia, Turquia e Líbia: casos práticos

Refira-se que a proposta de regulamento relativo à resposta a situações de instrumentalização no domínio da migração e do asilo (COM(2021) 890 final, 14.12.2021) surge como resposta à instrumentalização de migrantes por parte do regime bielorrusso, que promoveu a chegada de migrantes às fronteiras da Lituânia, Letónia e Polónia, com o objetivo de as inundar com milhares de pessoas desesperadas, como forma de

retaliação à aplicação de sanções contra o regime de Aleksandr Lukashenko, devido a fraude eleitoral e perseguição de opositores. Ou seja, a estratégia bielorrussa assentou na exploração de uma fraqueza da UE, no âmbito do controlo de fluxos migratórios, na procura (i) pela legitimação das eleições presidenciais de 2020, (ii) bem como pelo levantamento das sanções aplicadas pela UE àquele país.

Este episódio de instrumentalização de migrantes por parte do regime de Lukashenko⁸ constituiu uma verdadeira arma híbrida que teve o apogeu da sua expressão na Polónia. De facto, com um número avassalador de migrantes a tentar atravessar a fronteira entre Kuznica e Bruzzgi⁹, Varsóvia viu-se obrigada a declarar o estado de emergência, de modo a legitimar ações consideradas extraordinárias para conter a situação, como seja a militarização das suas fronteiras e a não observância de princípios como o de *non-refoulement*¹⁰. O fluxo massivo de migrantes constituiu uma verdadeira arma não convencional que pressionou a Polónia a responder por meios que acabaram por violar os direitos humanos e o próprio *acquis* comunitário, fragilizando não só aquele país como também a própria construção europeia.

Neste episódio, fica por consubstanciar a interferência do Kremlin em apoio aos ensejos bielorrussos, atendendo às alegações de que Moscovo controla de facto aquele país, pelo menos desde 2020. Adicionalmente, as intervenções do ministro dos Negócios Estrangeiros russo, Sergei Lavrov, no sentido de sugerir que a UE deveria financiar os esforços de Minsk para combater fluxos de migração irregular, podem ser entendidas como um elemento que remete para o facto de Moscovo estar por detrás e a apoiar esta ação contra a UE (Bekic, 2022).

Paralelamente, a Turquia tem sido frequentemente apontada como um outro país que tem vindo a aplicar este tipo de estratégia contra a UE. Neste contexto, cumpre referir: (i) as ameaças feitas, em 2016, de pressão sobre as fronteiras da UE de migrantes vindos do Médio Oriente, a menos que houvesse um pagamento de 6,5 mil milhões de euros por parte da UE; (ii) em março de 2017, o Presidente Recep Tayyip Erdogan apelou às famílias turcas residentes na UE que tivessem cinco filhos para se protegerem de injustiças, numa estratégia de ‘turquificação’ da Europa; ou (iii), em 2019, aquele chefe de Estado ameaçou inundar a UE com 3,6 milhões de migrantes a viver na Turquia, caso os Estados-membros continuassem a referir-se à invasão

8 Inicialmente, o Presidente Lukashenko ameaçou que facilitaria a entrada de migrantes e drogas em território europeu, tendo depois liberalizado o regime de vistos daquele país com 73 outros países, recrutando migrantes de países terceiros, tendo organizado a sua viagem para e alojamento na Bielorrússia, e o seu posterior transporte até à fronteira com a UE.

9 Na sequência de uma operação complexa de criação artificial de uma crise migratória, que envolveu voos fretados por Minsk para conduzir potenciais migrantes até àquela fronteira.

10 Princípio consagrado no direito internacional de proteção dos direitos humanos dos migrantes, refugiados e requerentes de asilo ou proteção internacional, que garante que nenhuma pessoa seja enviada para um país no qual possa sofrer tratamentos degradantes ou desumanos.

da Síria por parte da Turquia como ‘ocupação’¹¹ (Bachmann, 2021). Em todos estes episódios as intenções de Ancara revestem-se de uma natureza claramente coerciva, numa estratégia de procura pelo aumento de ajuda financeira ao regime, para que este pudesse prosseguir os seus objetivos domésticos e internacionais, sendo que, neste âmbito, a Turquia tem vindo a procurar afirmar-se por via de *soft power* (Kaya, 2020). Desde a primeira ação turca de instrumentalização de migrantes, esta estratégia tornou-se uma característica central dos diálogos entre a Turquia e a UE (Jennequin, 2020), impactando, assim, todos os processos de negociação entre estes dois *players*. Num caso mais antigo, a utilização de migrantes africanos por parte da Líbia, em 2010, consubstancia outro exemplo concreto da instrumentalização de fluxos migratórios contra a UE. Nesse ano, Muammar al-Gaddafi ameaçou a UE de que poderia deixar de ser ‘europeia’, exigindo pelo menos 5 mil milhões de euros anuais para impedir os fluxos migratórios ilegais com destino à Europa. As declarações proferidas nessa altura demonstram de forma clara a sua estratégia/intenção de utilizar os fluxos migratórios como uma arma híbrida.

Em todos estes exemplos, a estratégia e interesses destes três países foi avançada de forma transparente e concreta. No entanto, como referido anteriormente, as intenções de utilização dos fluxos migratórios como uma arma para atingir determinados objetivos não são sempre expostas de forma tão clara. Neste âmbito, outro exemplo representativo deste tipo de atuação assenta na potencial instrumentalização de fluxos de refugiados, por parte de células terroristas, com o objetivo de conseguir que terroristas ingressem num país terceiro, mais facilmente e de forma encoberta sob o estatuto de refugiado, para aí perpetrarem um ataque terrorista. Ainda que não haja indícios concretos e irrefutáveis deste *modus operandi*, este tem sido, de facto, um receio latente na generalidade da população europeia desde os atentados do 11 de setembro de 2001, enfatizado, nomeadamente, pelos ataques de Paris, em novembro de 2015, Bruxelas, em março de 2016, e Nice, em julho do mesmo ano.

Guerra na Ucrânia: uma ameaça renovada

Atualmente, sem nunca ter saído da agenda europeia, o tema das migrações e asilo voltou a assumir relevância política e mediática no palco europeu, devido à (i) guerra na Ucrânia e ao consequente afluxo massivo de cidadãos ucranianos para países da UE, à (ii) instrumentalização de migrantes e à (iii) existência de “pontos” de entrada e rotas preferenciais; elementos que se somam ao contínuo agudizar dos

11 “Hey EU, wake up! I say it again; if you try to frame our operation there as an invasion, our task is simple: we will open the doors and send 3.6 million migrants to you.” – declarações do Presidente Recep Tayyip Erdogan (The Brussels Time, 10.10.2019).

movimentos migratórios em geral, com maior expressão através das rotas dos Balcãs e do Mediterrâneo Central, que continuam a pressionar fortemente o espaço europeu. Desde 24 de fevereiro de 2022, dia em que a Federação Russa iniciou a agressão militar contra a Ucrânia, foram registados cerca de 4,9 milhões de refugiados oriundos da Ucrânia para proteção temporária ou outros regimes similares em território da UE (ACNUR, 27.12.2022)¹². A estes milhões de pessoas que fogem da guerra, procurando refúgio nos Estados-membros da UE e países vizinhos, somam-se um elevado número de deslocados internos. Esta é, assim, a maior guerra às portas da Europa desde o final da Segunda Guerra Mundial, não havendo registo de um fluxo tão elevado de migrantes nas fronteiras externas da UE há várias décadas.

Admitindo que a agenda geopolítica de Moscovo assenta no reforço do seu poder enquanto potência internacional, Vladimir Putin tem empreendido duas estratégias paralelas: reforçar o seu poder político, económico e militar, especialmente no espaço ex-soviético; e tentar conter o avanço do Ocidente e das instituições/organizações transatlânticas para essas geografias. Para tal, o Kremlin parece não se coibir de utilizar todo o arsenal ao seu dispor, nomeadamente, recorrendo a instrumentos híbridos e assimétricos, desde disseminação de desinformação a ataques cibernéticos. A instrumentalização de migrantes integra esta miríade de ferramentas que têm vindo a ser empregadas por Moscovo na prossecução dos seus objetivos em política externa¹³ (Wojnowski, 2022), uma vez que aparenta ser uma estratégia de baixo custo e baixo risco que facilita a realização dos seus interesses geopolíticos.

Deste modo, a ameaça de uma nova instrumentalização de migrantes e refugiados nas fronteiras externas da UE, por parte da Federação Russa, para fins políticos, assume novo vigor. Estes receios são reforçados por atuações passadas. De facto, de acordo com o General Philip Breedlove, o então Comandante Supremo Aliado da Europa (SACEUR-NATO), em 2016, Moscovo aliou-se ao regime de Bashar al-Assad para, deliberadamente, instrumentalizar os fluxos migratórios sírios numa tentativa de dividir a aliança transatlântica e enfraquecer o projeto europeu (Schoemaker, 2019). Importa mencionar as diversas alegações, veementemente negadas pelo Kremlin, de que as tropas de al-Assad e as forças russas na Síria utilizaram armas de destruição maciça imprecisas com o intuito de aterrorizar as populações forçando-as a migrarem (Wojnowski, 2022). De igual modo, não será de excluir que o apoio russo, nomeadamente aos curdos sírios, tenha sido motivado pela leitura de que as aspirações

12 Embora, de acordo com a mesma fonte, o número de pessoas que atravessaram as fronteiras ucranianas para abandonar o país ascenda a perto de 17 milhões (dados de 27 de dezembro de 2022).

13 Refira-se, a título exemplificativo, que, em janeiro de 2016, as autoridades finlandesas reportaram um fluxo acrescido de migrantes do Médio Oriente junto das suas fronteiras, afirmando que tal movimentação teria sido organizada pelas autoridades russas, nomeadamente os Serviços Secretos e os Serviços de Fronteiras.

nacionalistas destes poderiam conduzir a alterações nas fronteiras no Médio Oriente, o que, por sua vez, poderia vir a enfraquecer a Turquia e, conseqüentemente, reforçar a posição russa de potência naquela região (Wojnowski, 2022). Assim, na atual guerra da Ucrânia, o Kremlin poderá, com recurso a bombardeamentos indiscriminados, forçar êxodos (ainda mais) massivos de pessoas de determinadas localizações da Ucrânia, podendo vir a engrossar o número de pessoas que se tem deslocado para o espaço da União e, desta forma, gerar uma nova e intensa crise migratória. Neste contexto, reforçam-se os receios de que as vulnerabilidades da UE possam ser, efetivamente, e uma vez mais, utilizadas enquanto armas geopolíticas contra si própria. Adicionalmente, as crises migratórias, algumas orquestradas, que se têm vindo a abater sobre a UE acabaram por constituir um catalisador para o reforço de partidos políticos de extrema-direita no espaço europeu, com financiamento não raras vezes assegurado pelo Kremlin, cuja agenda política tende a assentar na defesa de ideais ultranacionalistas, no populismo e na anti-imigração, com um claro pendor para a oposição ao *statu quo* e às instituições democráticas comunitárias. Este efeito colateral, que recrudescer com a associação das vagas de migrantes a fenómenos como a violência e atos terroristas, acaba por servir interesses russos que eximamente exploraram esta fragilidade através, nomeadamente, da disseminação de propaganda e desinformação (Abad, 2022).

Conclusão

A instrumentalização de fluxos migratórios constitui uma arma poderosa nos conflitos atuais, atendendo ao seu carácter híbrido e altamente assimétrico. Este fenómeno tem sido explorado por diferentes Estados para atingir a UE, quer procurando uma mera desestabilização deste espaço, quer como forma de pressionar as instituições europeias e os seus Estados-membros a libertar verbas significativas ou a reconhecer processos duvidosos (*e.g.*, resultados eleitorais na Bielorrússia). Face a este tipo de pressão, verificamos que a UE tem tentado reforçar o seu enquadramento legal e institucional para melhor responder a estas crises e mitigar os seus efeitos no seu território. De facto, as crises migratórias que se têm verificado constituem uma questão de segurança interna do espaço Schengen, pelo que importa a aposta no reforço do controlo das fronteiras externas da UE, nomeadamente por via da Frontex. Adicionalmente, questões como a solidariedade entre Estados-membros – atendendo a que esta abordagem acaba sempre, numa primeira linha, por afetar mais alguns Estados-membros que outros – ou a proteção dos direitos dos migrantes parecem ser dois dos pilares fundamentais, ainda que na prática não sejam sempre alcançáveis. Por outro lado, a UE reconhece a importância de uma correta gestão dos movimentos secundários, atendendo a que muitos dos migrantes entram pela fronteira

de um dado Estado-membro tendo, contudo, como intuito deslocarem-se até um outro Estado-membro, sobretudo da Europa Central ou do Norte. Neste contexto, assume relevância o Regulamento de Dublin e as discussões tendentes à partilha de responsabilidade no que concerne aos processos de gestão de pedidos de asilo. A instrumentalização de fluxos migratórios integra, assim, a já vasta panóplia de instrumentos de pressão política empregados contra a UE. Embora este *modus operandi* se enquadre na dimensão externa das migrações, acaba por ter reflexos significativos em termos internos, não sendo de afastar a ideia de que as crises migratórias na Europa e os seus efeitos, bem como a defesa de políticas mais equitativas no domínio das migrações, possam ter pesado de forma significativa junto da opinião pública no Reino Unido, aquando do referendo do Brexit.

Conforme referido, os atores envolvidos neste tipo de operações são tanto estatais como entidades não estatais, que atuam de forma independente ou como *proxies* para entidades que não desejam ver o seu envolvimento reconhecido. O impacto de atores não estatais, como seja, grupos terroristas, células de auxílio à imigração irregular ou redes de tráfico de seres humanos, assume relevância crescente. Porém neste trabalho, até pelo escopo do mesmo, centramo-nos na atuação de Estados, em particular Estados que fazem fronteira com a UE.

Neste contexto, encontramos elementos vários que nos permitem afirmar que Estados como a Bielorrússia, a Turquia e a Líbia já recorreram a esta arma híbrida como forma de coagirem um determinado comportamento por parte da União e seus Estados-membros. Adicionalmente, elementos apontam para o patrocínio por parte da Federação Russa, em algumas destas situações. Deste modo, e com base no que pode ser considerado o *modus operandi* de Moscovo, em termos de política externa para a prossecução dos seus objetivos, admitimos ser crível o receio de que possa ser utilizada esta arma híbrida na atual guerra na Ucrânia, sendo que a sua materialização iria necessariamente impactar de forma altamente negativa a UE.

A instrumentalização de fluxos migratórios tem-se mostrado uma ferramenta pouco onerosa para os atores que dela fazem uso, e de baixo risco, uma vez que dadas as suas características intrínsecas (i) nem sempre é possível haver a confirmação da utilização da mesma e (ii) poderá ser difícil ligar um determinado ator ao agravar de fluxos migratórios, que são posteriormente explorados para fins políticos ou económicos. Entendemos que a pertinência no mundo atual dos fluxos migratórios alavancou um processo de securitização¹⁴ desses fluxos, situação que enforma, deste modo, a nova agenda da segurança, muito caracterizada por ameaças cada vez mais dispersas e assimétricas.

14 Entendendo-se a securitização como a passagem de questões consideradas, tradicionalmente, de áreas políticas para a esfera das áreas de segurança, devido ao facto de passarem a constituir um instrumento numa retórica de perigo e ameaças que passa a justificar a adoção de medidas extraordinárias.

Bibliografia

- Abad, K. I. F. F., 2022. *Weapons of Mass Migration in the 21st century: Russia, Belarus, and the European Union*, NYC: Fordham University.
- ACNUR, 2022. *Operational Data Portal – Ukraine Refugee Situation*. ACNUR [Online] Available at: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> [Acedido em 30. 12. 2022].
- Bachmann, S.-D. D., 2021. Mass igration as a Hybrid Threat? – A Legal Perspective. *Polish Political Science Yearbook*, 50(1), pp. 119-145.
- Bakker, J., 2022. Weaponizing migration and reinforcing border protection: Development of Belarus-Lithuania border dynamics between the 2020 Belarusian presidential election and the start of the 2022 Russian invasion of Ukraine. *UniGR-CBS Working Paper*. Vol. 16.
- Başer, S., 2022. The Most Insidious Weapon of the Changing World: Migration. *Bilge Strateji*, pp. 167-185.
- Bekic, J., 2022. Coercive Engineered Migrations as a Tool of Hybrid Warfare: A Binary Comparison of Two Cases on the External EU Border. *Croatian Political Science Review*, 09 Fevereiro, Vol. 59, No. 2, pp. 141-169.
- Bello, V., 2022. The spiralling of the securitisation of migration in the EU: from the management of a ‘crisis’ to a governance of human mobility?. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(6), pp. 1327-1344.
- Boniface, P., 1996. *Dicionário das Relações Internacionais*. 1.^a ed. Paris: Plátano, Edições Técnicas.
- Bourbeau, P., 2011. *The Securitization of Migration – A study of movement and order*. Londres: Routledge.
- Bretherton, C. & Vogler, J., 2004. *Constructing the EU as an actor: implications for foreign policy analysis*. Netherlands, Paper for Fifth Pan-European SGIR Conference.
- COM(2021) 591 final, 29.9.2021. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Plano de ação renovado da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025)*. Bruxelas.
- COM(2021) 890 final, 14.12.2021. *Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resposta a situações de instrumentalização no domínio da migração e do asilo*. Estrasburgo: .
- Comité Económico e Social Europeu – Secção das Relações Externas, 2021. *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Resposta à instrumentalização dos migrantes patrocinada por Estados na fronteira externa da UE [JOIN(2021) 32 final]*.
- Conselho Europeu, 2022. *Afluxo de refugiados da Ucrânia*. [Online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine/> [Acedido em 18 dezembro 2022].
- Fakhry, A., Parkes, R. & Rácz, A., 2022. If Russia Uses Migration as a Weapon, Europeans Should Respond in Kind. *DGAP Policy Brief*, 6, Março.
- Greenhill, K. M., 2008. Strategic Engineered Migration as a Weapon of War. *Civil Wars*, Março, Vol. 10, n.º 1, pp. 6-21.

- Greenhill, K. M., 2010. Weapons of Mass Migration: Forced Displacement as an Instrument of Coercion. *Strategic Insights*, Primavera-Verão, Volume 9, issue 1.
- Greenhill, K. M., 2016. Migration as a Weapon in Theory and in Practice. *Military Review*, Novembro-Dezembro, pp. 23-36.
- Hill, C., 2003. Superstate or Superpower? The future of the European Union in world politics. *European Foreign Policy Unit Working Paper*.
- Jennequin, A., 2020. *Turkey and the Weaponization of Syrian Refugees*. [Online] Available at: <https://www.bic-rhr.com/research/turkey-and-weaponization-syrian-refugees> [Acedido em 17 Novembro 2022].
- Kaya, A., 2020. Migration as a Leverage Tool in International Relations: Turkey as a Case Study. *Uluslararası İlişkiler / International Relations*, Vol. 17, No. 68, Special Issue: Revisiting Migration in International Relations, pp. 21-39.
- Maltez, J. A., 1996. *Princípios de Ciência Política – Introdução à Teoria Política*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Manners, I., 2002. The European Union's International Identity, Interests and Policies. *JCMS*, Vol. 40, No 2, pp. 235-258.
- Mascareñas, B. G., 2022. The «Instrumentalisation» of Migration. *Hybrid Threats, Vulnerable Order – CIDOB Report #08*, Setembro, pp. 23-27.
- Mixed Migration Centre, 2019. *The ever-rising securitisation of mixed migration*. [Online] Available at: <https://mixedmigration.org/articles/the-ever-rising-securitisation-of-mixed-migration/> [Acedido em 05 11 2022].
- Nabarro, B. & Goldin, I., 2018. *Losing it: The economics and politics of migration*. [Online] Available at: <https://cepr.org/voxeu/columns/losing-it-economics-and-politics-migration> [Acedido em 30 10 2022].
- Nail, T., 2016. A Tale of Two Crises: Migration and Terrorism after the Paris Attacks. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 16(1), pp. 158-167.
- Nicolaïdis, K., 2004. We, the Peoples of Europe... *Foreign Affairs*, Vol. 83, No 6, Novembro, Dezembro.
- Santos, V. M. d., 2005. *Lições de Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: ISCSP.
- Schoemaker, J., 2019. *Allegations of Russian Weaponized Migration Against the EU*. [Online] Available at: <https://militairespectator.nl/artikelen/allegations-russian-weaponized-migration-against-eu> [Acedido em 23 10 2022].
- Talani, L. S., 2020. *Securitisation of migration after the refugee crisis: Increasing insecurity for everyone?* [Online]. Available at: <https://www.routedmagazine.com/omc2020-4-securitisation> [Acedido em 30 10 2022].
- The Brussels Time, 10.10.2019. Turkish President threatens Europe with an influx of migrants. *The Brussels Time*.
- Wojnowski, M., 2022. The genesis, theory, and practice of Russian coercive migration engineering. A contribution to the study of the migration crisis on NATO's eastern flank. *Internal Security Review*, 26(14), pp. 263-300.