



A INSTRUMENTALIZAÇÃO DE FLUXOS MIGRATÓRIOS COMO “ARMA DE AGRESSÃO” À UE

Constança Urbano de Sousa

Texto entregue em Dezembro de 2021

A SITUAÇÃO QUE, DESDE O VERÃO DE 2021, se vive na fronteira da Lituânia, da Letónia e, sobretudo, da Polónia com a Bielorrússia demonstra bem a vulnerabilidade da UE à instrumentalização de migrantes e refugiados (seres humanos) como “arma de arremesso” de Estados sem escrúpulos. A esta situação não é alheia uma política de imigração e asilo europeia baseada na contenção e na externalização do controlo de fluxos migratórios.

O dilema: contenção de fluxos migratórios v. respeito pelos direitos humanos

Como retaliação contra as sanções impostas pela UE à Bielorrússia, Lukashenko tentou destabilizar a UE, transportando para a sua fronteira externa milhares de migrantes originários de países como a Síria, o Iémen ou o Afeganistão, que ficaram aí encurralados em condições indignas. A utilização do desespero humano como “arma de guerra híbrida”, coloca a UE numa encruzilhada: Ou deixa entrar estes migrantes, para que possam exercer o seu direito ao asilo; Ou impede a sua entrada, permitindo que os EM que controlam a fronteira externa recorram a todos os meios, incluindo militares, para realizar operações de *push back*, violando, assim, o princípio do *non refoulement*. É um princípio que decorre da Convenção de Genebra de 1951 relativa

à proteção dos refugiados, da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), e que é estruturante de um sistema de asilo que todos os EM têm a obrigação de respeitar, em nome da proteção de elementares direitos humanos. Na sua formulação ampla, consagrada no artigo 19.º, n.º 2 da CDFUE, este princípio proíbe o afastamento, expulsão ou extradição de qualquer pessoa “para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos e degradantes”. Por outro lado, tanto a CDFUE (artigo 19.º, n.º 1), como o 4.º Protocolo anexo à Convenção Europeia dos Direitos Humanos proíbem, também de forma absoluta, a expulsão coletiva de estrangeiros.

“

Como é evidente esta política de contenção de fluxos migratórios torna a UE vulnerável à instrumentalização das migrações por parte de outros Estados.

”

COMO ALGUNS ESTADOS USAM AS MIGRAÇÕES PARA CHANTAGEAR A UE

A utilização dos fluxos migratórios como “arma de pressão” sobre a UE ou os seus EM não é um fenómeno recente, como é evidenciado por alguns episódios publicamente divulgados na comunicação social. Em 2006, a crise dos “cayucos” (mais de 31.000 migrantes chegam às ilhas Canárias) pressionou Espanha a pagar à Mauritânia e ao Senegal, entre 15 a 25 milhões€/ano para controlar migrantes (El País, 20.06.2017).

Em 2010, Muammar Gaddafi exige à UE 5 mil milhões de €/ano para impedir fluxos migratórios da África Subsariana. (The Guardian, 1.09.2010). A UE já “pagou” muitos milhões de euros à Líbia para conter fluxos migratórios e financia a sua Guarda Costeira.

Em 2016, Erdogan ameaça “inundar” a Europa com migrantes se não obtiver um bom acordo para reter refugiados na Turquia (Reuters, 8.02.2016). UE paga 6.000 milhões € à Turquia para que retenha refugiados sírios durante um período de 5 anos.

Em 2019, Erdogan volta a ameaçar com o envio de milhões de refugiados sírios para a Europa, como retaliação à reação da UE à ofensiva militar turca no nordeste da Síria (RTP, 10.10.2019) e forma de pressão sobre a UE para obter mais apoio político e financeiro. Em março de 2020, envia milhares de migrantes para a fronteira com a Grécia (Reuters, 3.03.2020). UE cede à chantagem e anuncia o pagamento de mais 3.000 milhões de euros à Turquia.

Em 2019, a UE dá 140 milhões € a Marrocos para impedir chegada de imigrantes a Espanha (elDiario.es, 11.08.2019).

Em maio de 2021, mais de 8 mil migrantes são empurrados, por Marrocos, para Ceuta, como retaliação pela hospitalização em Espanha de Brahim Ghali, líder da Frente Polisario (BBC News, 18.05.2021).

Desde agosto de 2021, milhares de migrantes e refugiados estão a ser conduzidos pela Bielorrússia de Lukashenko para a fronteira com a UE (Letónia, Lituânia, Polónia), como forma de retaliação contra as sanções europeias. Este “ataque à UE” originou uma crise humanitária, com milhares de pessoas encurraladas na fronteira com a Polónia, à mercê das baixas temperaturas e sem satisfação de necessidades básicas.

Até ao momento a opção parece ser a habitual: conter, a qualquer preço, fluxos migratórios, mesmo que tal implique ceder a pressões ilegítimas de ditadores, desrespeitar direitos humanos e violar, assim, os valores em que a UE se funda.

Política de contenção de migrações baseada na externalização de controlos

Pagar a outros Estados para que eles protejam refugiados ou impeçam a chegada de migrantes à Europa, externalizando o controlo da fronteira externa ou a sua responsabilidade em matéria de asilo é uma velha receita da UE para lidar com migrações “indesejadas”. Como refere Mariano Aguirre, numa entrevista dada ao DN, em 2 de dezembro de 2021, a resposta da UE ao desafio dos fluxos migratórios tem sido a de deslocar a sua própria fronteira, subcontratando países como a Turquia, Líbia, Marrocos ou Mauritânia para impedir que os migrantes cheguem a solo europeu.

Esta estratégia permitiu, por exemplo, a Espanha resolver a crise dos “cayucos”, de 2006, quando 31.678 migrantes em situação irregular chegaram às Ilhas Canárias em frágeis embarcações. A solução foi pagar à Mauritânia ou ao Senegal para impedir a saída destas embarcações que transportavam os migrantes. Esta medida de diminuição do fluxo migratório por via marítima resultou durante uma década. Mas, não obstante os muitos milhões de euros gastos para que outros Estados controlem a fronteira espanhola, a partir de 2015/16 voltou a registar-se um aumento muito significativo da imigração irregular por via marítima, atingindo um pico, em 2018, de 64.298 imigrantes. Só em 2020, ano de pandemia, chegaram a Espanha, em especial às Ilhas Canárias (uma rota perigosa), 39.474 imigrantes¹.

Também foi esta a política seguida pela Itália de Berlusconi, que começou a pagar à Líbia para que não deixasse partir embarcações de migrantes que desembarcavam em Lampedusa, ao mesmo tempo que ajudou a reabilitar Muammar Gaddafi. Ou mais, recentemente, a da UE que, em 2016, cedeu à chantagem de Erdogan, que a ameaçava com ainda maiores fluxos migratórios, celebrando com a Turquia um acordo. Embora problemático do ponto de vista da sua compatibilidade com princípios jurídicos fundamentais em matéria de proteção de refugiados, este acordo permitiu “estancar” o afluxo maciço de refugiados de 2015/16. Até 2021 a UE pagou à Turquia 6 mil milhões de euros, para que retivesse no seu território refugiados sírios. Recentemente, cedeu a mais



pressões de Erdogan e aprovou um pagamento adicional de 3 mil milhões de euros, entre outras medidas.

Como é evidente esta política de contenção de fluxos migratórios torna a UE vulnerável à instrumentalização das migrações por parte de outros Estados. Não é a primeira vez, nem será a última, que a UE ou os seus EM são chantageados com o “descontrolo” de fluxos migratórios por parte de Estados que usam o desespero humano como arma de arremesso político ou de pressão. Ainda em maio de 2021, Marrocos abriu a “torneira”, deixando passar milhares de migrantes para Ceuta, como retaliação por Espanha ter acolhido, por razões humanitárias, Brahim Salim, líder da Frente Polisário. Também foi uma forma de pressionar a UE, num momento em que o reconhecimento, pela Administração Trump, da soberania marroquina sobre o Saara Ocidental acalentou a esperança marroquina de que outros lhe seguissem os passos².

Estes e outros episódios demonstram como a inexistência de uma verdadeira política comum de imigração, que crie vias legais que permitam aos migrantes procurar na Europa um local seguro para viver ou simplesmente melhores condições de vida, expôs a UE a tão ignóbeis chantagens.

Esta vulnerabilidade da UE é apenas uma das consequências indesejadas de uma política de imigração restritiva e securitária, baseada na ideia que as migrações são algo intrinsecamente “perigoso” que deve ser evitado. No fundo, uma política de imigração baseada no reforço contínuo do controlo de fronteiras e na contenção de fluxos, custe o que custar, de que são exemplo as operações de *push back*, financiadas pela UE, para a Líbia, onde os migrantes estão sujeitos a tratamentos desumanos e degradantes.

“
Esta vulnerabilidade da UE é apenas uma das consequências indesejadas de uma política de imigração restritiva e securitária, baseada na ideia que as migrações são algo intrinsecamente “perigoso” que deve ser evitado.

A obsessão com a contenção de fluxos migratórios e a ilusão de que “se pode parar o vento com as mãos” conduzem a que aqueles que necessitam ou querem chegar à Europa dependam, cada vez mais, de redes criminosas de migração clandestina, tornando-as crescente-

mente perigosas, não apenas para os Estados, mas também para os próprios migrantes. Por outro lado, a constante associação das migrações a “ilegalidade” ou “clandestinidade” alimenta uma narrativa anti-imigração que, além de contribuir para sedimentar perceções negativas, conduz a medidas ainda mais restritivas, que geram mais irregularidade e levam ao drama humano em que se transformaram as migrações para a Europa. Por fim, a manutenção do *status quo* e da velha receita da externalização do controlo de fluxos migratórios, pagando a países terceiros para serem “tampões” e impedirem a chegada de imigrantes, além de ser uma forma hipócrita de esconder uma pressão migratória que existe e existirá, torna a UE permeável à chantagem ignóbil do tipo “cuidado, que abro a porta”. Cria-se, assim, um círculo vicioso que é difícil de quebrar³.

Gestão da migração legal em vez de contenção de fluxos migratórios

Por diversas razões, a pressão migratória é uma realidade com a qual a UE e os seus EM têm de aprender viver e a gerir. Apesar do crescente mediatismo das migrações internacionais, sobretudo a partir da chamada crise de 2015/2016, ter alimentado a narrativa anti-imigração de que a Europa “está a ser invadida”, estamos longe de tal cenário. Em 2020, o número estimado de imigrantes internacionais era de 272 milhões, o que representa apenas 3,5% da população mundial (95,5% da população mundial fica no país onde nasceu)⁴. Em 2020, viviam na UE 23 milhões de imigrantes (nacionais de países terceiros), o que representa apenas 5,1% da sua população⁵. Também só uma percentagem muito reduzida dos mais de 25 milhões de refugiados do mundo chega à UE, pois, de acordo com o ACNUR, 85% dos refugiados são acolhidos em países pobres ou em vias de desenvolvimento. Não obstante o artigo 18.º da CDFUE garantir o direito de asilo a refugiados e outras pessoas necessitadas de proteção internacional, a verdade é que a obsessão com a política de contenção de fluxos migratórios impede que os refugiados cheguem legalmente à UE, empurrando aqueles que podem pagar a “passagem” para as redes criminosas de imigração clandestina, colocando-os em sério risco de vida. Até o EM que acolhe o maior número de refugiados, a Alemanha (ca. 1.200.000, ou seja, 1,5% da sua população) não assume uma quota-parte de responsabilidade comparável à de outros países com muito menos recursos, como, por exemplo, o Líbano, que acolhe mais de 1 milhão de refugiados, o que representa quase 20% da sua população.

Por outro lado, vários estudos indicam que a UE necessita de imigrantes se quiser enfrentar o grave desafio demográfico do envelhecimento da sua população, que afeta a sua capacidade de desenvolvimento económico e a sustenta-

bilidade do seu modelo de Estado social. Um estudo, de 2018, estima que até 2060 a UE perderia mais 29% da sua força de trabalho, mais de 23% do seu PIB e registaria uma perda de mais 10% do rendimento per capita (que afetaria 90% da população) num cenário de imigração “zero” do que num cenário de manutenção do atual nível de imigração, que por si não permite eliminar, mas apenas reduzir os impactos negativos do envelhecimento demográfico sobre o crescimento económico e a produtividade⁶.

A Europa precisa, assim, de ultrapassar o paradoxo em que se encontra e reconhecer que as migrações internacionais são uma inevitabilidade que precisa de gerir e não evitar, já que necessita delas para atenuar o impacto negativo do envelhecimento demográfico sobre a sua economia e bem-estar dos cidadãos. Tem, assim, de desenvolver uma política de imigração, baseada na cooperação internacional, que crie canais legais e transparentes de admissão de migrantes e invista recursos na sua integração nas comunidades de acolhimento⁷. É uma tarefa complexa que tem de ser enfrentada. Só a criação de vias legais de imigração permitirá que a UE seja coerente com os seus valores humanistas e possa combater de forma mais eficaz a imigração irregular, acabando com o modelo de negócio das redes de imigração clandestina, que políticas restritivas ajudaram a alimentar. Só uma política de imigração mais aberta, flexível e humanista também atenuará a vulnerabilidade da UE à chantagem, a que foi exposta pela sua própria política de contenção e externalização de controlos migratórios. ■

Notas

¹ Dados do Ministério do Interior, in <http://www.interior.gov.es/prensa/balances-e-informes/2021>

² O texto segue de perto Sousa, Constança Urbano, Ceuta: a instrumentalização ignóbil do desespero humano, *Jornal de Notícias*, 27 de maio de 2021.

³ Sobre o processo de securitização da política europeia de imigração e suas consequências, ver Sousa, Constança Urbano de Sousa, “A securitização da imigração e o imperativo de uma gestão da migração legal baseada no respeito pelos direitos humanos”, *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social – Migraciones Internacionales*, n.º 140, 2019, pp. 35-63.

⁴ IOM, *World Migration Report 2020*, disponível em https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf (consultado em 4 de dezembro de 2021).

⁵ Eurostat, *Migration Statistics*, disponível em https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics (consultado em 4 de dezembro de 2021).

⁶ Mongelli, I., Ciscar, J.-C., *Economic consequences of zero international migration in the EU – An assessment for Europe based on the Eurostat population projections*, Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2018, disponível em <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC109196> (consultado em 4 de dezembro de 2021)

⁷ Cfr. Sousa, *op. cit.*, pp. 56-59.