



ALTO REPRESENTANTE  
DA UNIÃO PARA OS  
NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E A  
POLÍTICA DE SEGURANÇA

Estrasburgo, 23.11.2021  
JOIN(2021) 32 final

**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**

# RESPOSTA À INSTRUMENTALIZAÇÃO DOS MIGRANTES PATROCINADA POR ESTADOS NA FRONTEIRA EXTERNA DA UE

## 1. INTRODUÇÃO

Com a instrumentalização das pessoas patrocinada por Estados para fins políticos, surgiu uma forma particularmente cruel de ameaça híbrida. Tais práticas violam tanto os valores da UE como os valores universais. A luta contra as ameaças híbridas é um dos desafios mais complexos que a União Europeia e os seus Estados-Membros enfrentam. As maneiras como um interveniente, estatal ou não, pode pressionar ou atacar outro Estado têm vindo a evoluir, podendo assumir diferentes formas, que vão do ciberataque até à manipulação de informações e à ingerência a partir do estrangeiro. Todas estas formas de ameaças têm a intenção de desestabilizar ou enfraquecer a sociedade e as principais instituições e têm como efeito pôr em risco os cidadãos.

As recentes ações do regime de Aleksandr Lukashenko e dos seus apoiantes devem ser consideradas nesta perspetiva – uma tentativa determinada de criar uma crise persistente e prolongada, no âmbito de um esforço concertado mais vasto para desestabilizar a União Europeia, pondo à prova a sua unidade e a sua determinação. Estas ações representam um perigo real e atual para a segurança da UE. Além disso, estas ações e a estratégia subjacente têm ramificações a nível mundial e são motivo de preocupação não só para a União, mas também para a comunidade internacional.

É a UE no seu conjunto que está a ser posta à prova, em especial a Lituânia, a Polónia e a Letónia, que, desde o verão, se viram confrontadas com uma ameaça nova e insidiosa, sob a forma da instrumentalização de pessoas desesperadas. Esta situação deu origem a um aumento sem precedentes das passagens irregulares das fronteiras a partir da Bielorrússia. Embora nos últimos anos quase não se tenham registado tentativas de atravessar ilegalmente as fronteiras externas da Bielorrússia para a UE, esta passou a ser uma realidade quotidiana, iniciada e organizada pelo regime de Aleksandr Lukashenko, que atrai as pessoas para a fronteira, com a colaboração de passadores de migrantes e de redes criminosas.

Para os migrantes que se encontram na fronteira, a situação continua a ser dramática. É fundamental fazer chegar a ajuda humanitária a todas as pessoas necessitadas e prestar-lhes assistência vital.

A UE condenou veementemente esta instrumentalização dos migrantes e refugiados vulneráveis. A gravidade da situação foi reconhecida ao mais alto nível. O Conselho Europeu abordou esta ameaça nas suas reuniões de junho e de outubro de 2021<sup>1</sup>. No discurso sobre o estado da União, a presidente Ursula von der Leyen identificou esta ação da Bielorrússia como um ataque híbrido para desestabilizar a Europa<sup>2</sup>. A UE mantém-se firme na sua posição segundo a qual o regime de Lukashenko carece de legitimidade democrática.

Os Estados-Membros mais afetados, que gerem a fronteira externa em nome da UE, têm recebido um apoio determinado, que se traduziu em ajuda operacional e financeira para reforçar a gestão das fronteiras e responder às necessidades humanitárias. Esta ação tem sido sustentada por grandes esforços diplomáticos com vista a instar os países terceiros e as

---

<sup>1</sup> Conclusões do Conselho Europeu de 24-25 de junho de 2021 e de 21-22 de outubro de 2021.

<sup>2</sup> Discurso sobre o estado da União de 2021, 15 de setembro de 2021.

companhias aéreas a evitarem tornar-se parceiros involuntários da estratégia da Bielorrússia, bem como pela pressão direta exercida sobre a própria Bielorrússia. Os esforços envidados pela UE com vista a formar uma coligação para lutar contra a instrumentalização produziram rapidamente resultados. As rotas de trânsito exploradas pelos passadores para trazerem migrantes para a fronteira bielorrussa estão a ser encerradas uma a uma.

A presente comunicação apresenta uma panorâmica das medidas tomadas até à data, bem como das medidas em curso, para intensificar esses esforços. Também perspetiva o futuro a fim de encontrar formas de adaptar o quadro atual e proporcionar um conjunto de instrumentos mais permanente que permita combater eventuais futuras tentativas de desestabilizar a UE através da instrumentalização de migrantes em situação irregular patrocinada por Estados. A UE não aceitará qualquer ataque híbrido que explore seres humanos desta forma, tirando partido do seu sofrimento e provocando violência e mortes para alcançar objetivos políticos. A comunidade internacional no seu conjunto deve unir-se contra esta manipulação das pessoas.

A força coletiva e a solidariedade da UE trabalhando de forma concertada sobre esta questão sublinham ainda mais o valor acrescentado da UE na gestão das fronteiras e da migração.

## 2. SITUAÇÃO ATUAL

### *Situação na fronteira externa da UE*

Em 2021, até 16 de novembro, tinham chegado à UE provenientes da Bielorrússia 7 698 pessoas, das quais 4 222 à Lituânia, 3 062 à Polónia e 414 à Letónia. Em 2021, foram travadas mais de 40 000 tentativas de passagem destas fronteiras<sup>3</sup>. As principais nacionalidades implicadas são a iraquiana e a afegã. Para além da instrumentalização dos migrantes patrocinada pelo Estado, vários nacionais bielorrussos também procuram fugir à repressão imposta pelo regime bielorrusso.

Em 8 de novembro, a situação na fronteira entre a Polónia e a Bielorrússia foi deliberadamente agravada pelo regime bielorrusso. Vários milhares de pessoas foram reunidas do lado bielorrusso com vista a exercer pressão sobre a fronteira polaca, uma manobra instigada pelas autoridades bielorrussas. Nos dias seguintes, as autoridades bielorrussas deram também a pequenos grupos de migrantes ferramentas e gás lacrimogéneo para tentarem entrar à força. Os soldados bielorrussos destruíram parcialmente a barreira temporária na fronteira.

Os três Estados-Membros em causa responderam tomando uma série de medidas. Todos declararam o **estado de emergência** e reforçaram a sua presença na fronteira externa com o apoio da UE, recorrendo nomeadamente às suas forças armadas. Adotaram igualmente legislação específica para fazer face a esta situação concreta<sup>4</sup>. A Comissão mantém-se em contacto com estes Estados-Membros, prestando aconselhamento técnico sobre a sua legislação, a fim de assegurar o respeito pelos direitos fundamentais e o direito da UE.

A situação teve repercussões claras nos pedidos de asilo, que aumentaram significativamente. Em 14 de novembro, tinham sido registados 2 649 pedidos de asilo na Lituânia, 294 na Letónia e 6 498 na Polónia.

Além disso, existem fortes indícios de que houve um aumento significativo dos **movimentos secundários** não autorizados relacionados com a entrada irregular a partir da Bielorrússia. A

---

<sup>3</sup> Note-se que alguns casos dizem respeito a várias tentativas de passagem das fronteiras pelas mesmas pessoas.

<sup>4</sup> Em 9 de novembro, a Lituânia decretou o «estado de exceção», proibindo a circulação num raio de 5 km a partir da zona fronteiriça, bem como em torno dos centros de migrantes.

Alemanha calcula que nos últimos meses tenham sido detetados mais de 10 000 movimentos deste tipo na sua fronteira com a Polónia. A polícia federal alemã e a polícia polaca cooperam no patrulhamento da zona fronteiriça e na realização de controlos para detetar potenciais migrantes irregulares. Estão também em curso ações conjuntas de luta contra a introdução clandestina de migrantes no âmbito da Célula Conjunta de Investigação, em Viena, através da qual a Lituânia, a Polónia, a Alemanha e a Finlândia trocam informações sobre estas atividades e coordenam a resposta operacional conjunta. Até à data, foram resolvidos dezasseis casos de introdução clandestina de migrantes. A Célula de Investigação tornar-se-á uma unidade operacional no início de dezembro, tendo outros Estados-Membros sido convidados a participar.

### ***Situação humanitária na Bielorrússia e resposta imediata da UE***

As ações da Bielorrússia criaram uma crise humanitária, tendo já originado várias vítimas mortais. Importa recordar que a principal responsabilidade pela resolução desta crise incumbe à Bielorrússia. Este país está vinculado pela Convenção de Genebra, na qual está consignado o princípio da não repulsão. Por conseguinte, a Bielorrússia deve assegurar uma proteção adequada aos refugiados que convidou para o seu território e cooperar com o ACNUR para o efeito.

Encontram-se bloqueados na **Bielorrússia**, com temperaturas negativas, homens, mulheres e crianças, incluindo pessoas em situações vulneráveis, como mulheres grávidas. À medida que o inverno se instala, esta situação só poderá agravar-se. Como as organizações humanitárias não dispõem de acesso adequado, é difícil avaliar o número exato de pessoas necessitadas. Calcula-se que 2 000 pessoas se encontrem perto da fronteira e que cerca de 15 000 pessoas no total tenham ficado bloqueadas na Bielorrússia. Têm surgido relatos segundo os quais as autoridades bielorrussas da região organizaram instalações para que algumas mulheres e crianças possam passar a noite e transferiram pessoas dos acampamentos improvisados na fronteira para um centro logístico próximo.

Embora o acesso limitado à zona tenha dificultado a tarefa de avaliação das necessidades, a Comissão manteve-se em estreito contacto com as organizações humanitárias parceiras. Recentemente foram tomadas decisões no sentido de mobilizar 700 000 EUR de financiamento humanitário a fim de ajudar estas organizações a prestar assistência às pessoas vulneráveis bloqueadas na fronteira e no interior do país (ver abaixo).

### ***Situação nos Estados-Membros e resposta imediata da UE***

A UE ofereceu apoio imediato aos Estados-Membros mais afetados, disponibilizando apoio material através do mecanismo de proteção civil, mobilizando as suas agências e afetando fundos adicionais para permitir o pleno acesso das agências humanitárias ao local. Foi angariado apoio político e as visitas da comissária Ylva Johansson à Lituânia, em agosto, e à Polónia, em setembro, deram origem a uma série de medidas, nomeadamente uma decisão sobre uma **ajuda de emergência** à Lituânia no valor de 36,7 milhões de EUR a partir do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração. Essa subvenção destina-se a apoiar a aplicação dos procedimentos de asilo e das condições de acolhimento, em particular para as pessoas vulneráveis.

Desde julho, a Comissão tem organizado semanalmente reuniões da rede da UE de preparação para a migração e gestão de crises migratórias («Blueprint Network») para as quais convoca os Estados-Membros afetados, as agências da UE, o SEAE e as organizações internacionais competentes, para lhes proporcionar um conhecimento da situação e uma boa coordenação a fim de delinear uma resposta eficaz.

A Lituânia ativou o **Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia** (MPCU) em 15 de julho de 2021. A Comissão coordenou a ajuda proveniente de 19 Estados-Membros<sup>5</sup> e da Noruega, que consistiu em tendas, camas, sistemas de aquecimento, geradores elétricos, roupa de cama, alimentos e outras ajudas em espécie. A possibilidade de ativar o MPCU continua aberta à Polónia e à Letónia, podendo cada um destes países definir as suas necessidades específicas. O Centro de Coordenação de Resposta de Emergência da Comissão tem mantido o contacto permanente com a Polónia, a Letónia e a Lituânia para prestar o apoio necessário.

As **agências da UE no domínio dos assuntos internos** também foram mobilizadas desde julho. Até à data, foram destacados para a Lituânia 104 agentes da Frontex, 73 peritos do EASO, dois agentes convidados da Europol e um analista. Além disso, a Frontex disponibilizou à Lituânia veículos de patrulha e de transporte, bem como helicópteros. Estão atualmente destacados na fronteira da Letónia com a Bielorrússia sete agentes da polícia de fronteiras da Frontex, um veículo de patrulha e um veículo de visão térmica, bem como nove peritos do EASO (agentes de apoio e intérpretes). Também se encontra destacado na Polónia um especialista da Europol, bem como três guardas de fronteira da Frontex, que já estavam no país antes desta crise. A Frontex está também a ajudar a Letónia e a Lituânia no domínio dos regressos, e recentemente recebeu um pedido de apoio da Polónia.

### 3. MEDIDAS PARA FAZER FACE À CRISE ATUAL

#### *Ação fora da UE*

##### - **Medidas restritivas (sanções)**

A reação da UE à instrumentalização dos migrantes pelo regime de Lukashenko surge na sequência da crescente preocupação suscitada pelo desprezo das normas internacionais por parte da Bielorrússia, ilustrado tanto pela repressão da democracia como pela aterragem forçada de um voo da Ryanair em maio<sup>6</sup>. As **sanções** impostas em resposta às eleições fraudulentas e à repressão exercida contra a sociedade civil e a oposição, bem como ao desvio do voo em causa, têm vindo a aumentar progressivamente, estando agora abrangidas pelo regime de sanções um total de 166 pessoas e 15 entidades. Estas sanções são complementadas por um pacote global de medidas económicas e financeiras contra a Bielorrússia, bem como pela proibição do acesso ao espaço aéreo da UE pelas companhias aéreas bielorrussas e do acesso dos voos operados por essas companhias aos aeroportos da UE.

Estas medidas estão agora em vias de ser alargadas, como resposta específica à instrumentalização dos migrantes e refugiados orquestrada pela Bielorrússia. Em 15 de novembro, o Conselho alterou o regime de sanções da UE contra a Bielorrússia, e a UE pode agora visar **pessoas e entidades que organizem ou contribuam para atividades que facilitem a passagem ilegal** das fronteiras da UE. Na sequência das investigações da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), poderão ser aplicadas outras medidas.

O Conselho alcançou também um acordo político sobre um **quinto pacote de sanções** para fazer face à situação na fronteira, à instrumentalização dos migrantes e à prossecução da repressão na Bielorrússia. Em consonância com a abordagem gradual da UE relativamente às sanções, o quadro jurídico reforçado permitir-lhe-á impor novas medidas contra quem puser

---

<sup>5</sup> Áustria, Croácia, Chéquia, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Itália, Letónia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Eslovénia, Eslováquia, Suécia e Noruega.

<sup>6</sup> O desvio em causa afetou um voo intra-UE e tinha por objetivo a detenção de um dissidente bielorrusso e da sua companheira, que têm residência permanente num Estado-Membro da UE. Os voos da Ryanair são regidos pelo direito irlandês.

deliberadamente em perigo a vida, a saúde e o bem-estar das pessoas, tentando enfraquecer a segurança das fronteiras externas da UE. Em resposta à evolução da situação, a Comissão está disposta a propor novas medidas restritivas para serem debatidas no Conselho, a fim de limitar a capacidade de instrumentalização dos migrantes do regime bielorrusso.

Uma **aplicação sólida e uniforme** das medidas restritivas em vigor aumentará a pressão sobre o regime<sup>7</sup>. As medidas em causa produzirão resultados consideráveis, dado o perfil económico de algumas das pessoas e entidades que figuram na lista. O intercâmbio de informações entre os Estados-Membros e com a Comissão é essencial para garantir que todas as autoridades nacionais competentes tenham conhecimento dos laços económicos ocultos e que as sanções sejam plenamente aplicadas. A Comissão e os Estados-Membros têm agido de forma sistemática para aplicar as restrições de sobrevoos da Bielorrússia pelas companhias aéreas da UE. Em resposta às perguntas sobre a aplicação recebidas de empresas, escritórios de advogados e autoridades nacionais, a Comissão proporá em breve novas orientações<sup>8</sup>.

#### - **Suspensão do Acordo sobre a facilitação da emissão de vistos**

Em 9 de novembro de 2021, o Conselho adotou a proposta da Comissão relativa à suspensão parcial do Acordo sobre a facilitação da emissão de vistos entre a UE e a Bielorrússia. A suspensão aplica-se aos funcionários do Governo da Bielorrússia (membros de delegações oficiais da Bielorrússia; membros dos governos e parlamentos nacionais e regionais da Bielorrússia, do Tribunal Constitucional da Bielorrússia e do Supremo Tribunal da Bielorrússia). Isto significa que os funcionários bielorrussos serão obrigados a apresentar a totalidade dos documentos comprovativos para cada pedido de visto, que a emissão de vistos de entradas múltiplas não lhes será facilitada e que não terão direito à isenção dos emolumentos de visto. As restantes disposições do Acordo sobre a facilitação da emissão de vistos mantêm-se em vigor e os cidadãos comuns da Bielorrússia continuarão a beneficiar da facilitação.

#### - **Esforços diplomáticos**

Desde o início da crise, a UE tem recorrido plenamente aos instrumentos diplomáticos à sua disposição. Foram realizadas atividades de sensibilização tanto a nível político como técnico. A presidente Ursula von der Leyen salientou a necessidade de uma abordagem proativa, tendo anunciado que o vice-presidente Margaritis Schinas, em coordenação com o alto representante/vice-presidente Josep Borrell, se deslocaria aos principais países de origem e de trânsito envolvidos, a fim de evitar que as pessoas caiam na armadilha urdida pelo regime bielorrusso.

Em 30 de julho, o alto representante/vice-presidente fez uma declaração em nome da UE, na qual denunciava a instrumentalização dos migrantes e refugiados pelo regime bielorrusso<sup>9</sup>, e, em 10 de novembro, fez uma segunda declaração na qual identificou a situação como um

---

<sup>7</sup> A inclusão na lista de pessoas singulares e coletivas, entidades e organismos implica não só o congelamento de ativos, fundos e recursos económicos das pessoas e entidades que nela figuram, mas também dos ativos que sejam sua propriedade, estejam na sua posse ou sob o seu controlo através de sociedades e intermediários que não sejam objeto das sanções. Implica ainda a obrigação de não disponibilizar fundos nem recursos económicos que beneficiem, direta ou indiretamente, as pessoas, entidades ou organismos objeto das sanções. Esta proibição estende-se aos casos em que esses recursos seriam indiretamente disponibilizados através de empresas detidas ou controladas.

<sup>8</sup> A Comissão incluiu igualmente a Bielorrússia na ordem de trabalhos do Grupo de Peritos para a Aplicação de Sanções e poderá criar um subgrupo consagrado a este país, caso a situação o exija.

<sup>9</sup> Declaração do alto representante, em nome da União Europeia, sobre a instrumentalização dos migrantes e refugiados pelo regime, 30 de julho de 2021.

ataque híbrido<sup>10</sup>. O regime bielorrusso foi objeto de diligências diplomáticas em agosto e setembro. Em 14 e 16 de novembro, o alto representante/vice-presidente Josep Borrell telefonou ao ministro dos Negócios Estrangeiros da Bielorrússia, Vladimir Makei, alertando-o para a grave situação humanitária na fronteira e pedindo que o regime pusesse termo às práticas ilegais e imorais em curso.

A questão da instrumentalização dos migrantes patrocinada por Estados foi também abordada pela UE na Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa e nas Nações Unidas, em Nova Iorque e em Genebra. Em 11 de novembro, a pedido da UE, realizou-se uma reunião à porta fechada do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a situação na fronteira e sobre a instrumentalização dos migrantes por parte da Bielorrússia. Em 18 de novembro, os ministros dos Negócios Estrangeiros do G7 proferiram uma declaração na qual manifestaram a sua solidariedade para com a Polónia, a Lituânia e a Letónia, e elogiaram as ações levadas a cabo pela UE em estreita colaboração com os países de origem e de trânsito para pôr termo às ações do regime de Aleksandr Lukashenko.

A Comissão e o alto representante intensificaram as visitas aos principais **países parceiros de origem e de trânsito**. As autoridades dos países parceiros foram alertadas para a situação na fronteira da UE com a Bielorrússia, os riscos de exploração dos seus cidadãos e das pessoas em trânsito, a necessidade de informar ativamente os seus cidadãos sobre os riscos e perigos da migração irregular para a Europa e o potencial impacto negativo nas suas relações com a UE. Foi sublinhada a importância da cooperação em matéria de regresso dos migrantes que não têm o direito legítimo de permanecer na UE. A presidente Ursula Von der Leyen levantou ativamente a questão a nível internacional e com os principais parceiros, incluindo os Estados Unidos. No início de setembro, o alto representante/vice-presidente Josep Borrell visitou o Iraque e, em outubro, a comissária Ylva Johansson deslocou-se à Turquia. O vice-presidente Margaritis Schinas visitou recentemente o Iraque, o Líbano, os Emirados Árabes Unidos e a Turquia e deslocar-se-á em breve ao Usbequistão.

Através da sua rede de delegações e em estreita colaboração com o Eurocontrol, a UE tem acompanhado sistematicamente a situação para identificar mudanças nos padrões de voo para a Bielorrússia e detetar o aparecimento de novas rotas. Foi solicitado aos países parceiros que lutassem contra as redes de passadores de migrantes e impusessem controlos mais rigorosos aos voos e aos passageiros, a fim de atenuar o risco de movimentos irregulares para a UE.

As ações de sensibilização incluíram os contactos diretos com as companhias aéreas e com as autoridades da aviação civil, bem como discussões com a Organização Árabe da Aviação Civil, a fim de encontrar formas de ajudar a limitar as viagens para a Bielorrússia que não sejam de boa-fé.

Os Estados-Membros da UE também contactaram os países parceiros para abordar a situação na fronteira da UE com a Bielorrússia e a instrumentalização contínua dos migrantes pelo regime bielorrusso. Foram realizadas diligências conjuntas pelas delegações da UE e os Estados-Membros, bem como pelos Estados-Membros a nível bilateral com o Cazaquistão, a Índia, a Geórgia, a Ucrânia, a Turquia e o Usbequistão.

**O empenho contínuo da UE produziu resultados.** As discussões com o Iraque, à luz das propostas da Comissão ao abrigo do artigo 25.º-A do Código de Vistos para melhorar a cooperação em matéria de readmissão, sublinharam a necessidade de reforçar a cooperação

---

<sup>10</sup> Declaração do alto representante, em nome da União Europeia, sobre a situação na fronteira da União Europeia, 10 de novembro de 2021.

em matéria de regresso, incluindo os regressos não voluntários. Na sequência dos primeiros contactos específicos, em julho, tanto do alto representante/vice-presidente Josep Borrell como da comissária Ylva Johansson, o Governo iraquiano agiu rapidamente, suspendendo os voos diretos de Bagdade para a Bielorrússia em agosto. Esta suspensão mantém-se em vigor. Na sequência da visita do vice-presidente Margaritis Schinas, os voos provenientes de Erbil que transitam por países terceiros com destino à Bielorrússia foram igualmente suspensos. O Iraque continuou a investigar as atividades de introdução clandestina de migrantes e encerrou os consulados honorários bielorrussos. Atualmente está a organizar voos de repatriamento para nacionais iraquianos, com o apoio da Comissão (ver abaixo).

Durante o mês de novembro, foram tomadas várias outras medidas para suspender voos e impor controlos mais rigorosos aos voos e aos passageiros. Além disso, as autoridades aeronáuticas de vários Estados essenciais estão a impedir que passageiros iraquianos, sírios, afegãos e iemenitas, em especial, viajem para Minsk ou transitem por essa cidade. Será importante acompanhar a execução dessas decisões.

Será necessário um grande esforço diplomático para evitar a exploração de **novas rotas**, dado que existe o risco de a Bielorrússia procurar compensar facilitando viagens através de novas rotas, em especial a partir do Leste. A UE deve continuar a sensibilizar os parceiros pertinentes para o risco de serem arrastados para a estratégia da Bielorrússia enquanto placa giratória de movimentos irregulares. Será necessária uma mensagem coletiva forte e coerente para garantir a estes parceiros que a UE apoiará ações preventivas, bem como para clarificar as possíveis consequências negativas, caso não seja dada a devida atenção e importância a esta questão.

#### - **Luta contra a desinformação**

A **manipulação da informação** é uma ferramenta fundamental para a instrumentalização dos migrantes. Existem provas claras de que a situação está a ser explorada para orquestrar uma vasta campanha de desinformação destinada a desacreditar a reputação internacional da UE, apresentando-a como sendo hostil aos refugiados. A mesma campanha retrata o regime de Lukashenko como satisfazendo os desejos legítimos das pessoas que pretendem migrar, visando desviar as atenções da violação sistemática dos direitos humanos na Bielorrússia. Para combater eficazmente esta narrativa, é importante assegurar uma maior transparência e campanhas de informação. Para que os meios de comunicação social e as organizações da sociedade civil possam ajudar a combater a desinformação, é fundamental que estas tenham acesso ao local.

Os meios de comunicação social russos controlados pelo Estado são uma presença constante na fronteira bielorrussa, juntamente com os seus homólogos bielorrussos, o que assegura a difusão de mensagens manipuladoras a nível internacional. A situação é ainda agravada pelo facto de a maior parte dos meios de comunicação social independentes da Bielorrússia terem sido encerrados pelo regime.

A UE continuará a prestar apoio jurídico, financeiro e de outro tipo aos meios de comunicação social bielorrussos independentes, nomeadamente às suas operações no exílio. Todas as delegações da UE receberam instruções para desempenharem um papel ativo na resolução dos problemas relacionados com a manipulação da informação. A divisão Stratcom do SEAE continuará a sensibilizar e a denunciar publicamente as tentativas de desinformação e de manipulação da informação por parte dos meios de comunicação social bielorrussos e russos controlados pelo Estado sobre a questão da migração, e partilhará a sua análise e os resultados da monitorização com os Estados-Membros e os parceiros internacionais através do sistema de alerta rápido.



#### - **Redes sociais e luta contra a informação enganosa destinada aos migrantes**

As **redes sociais** desempenharam um papel fundamental ao estimularem a procura dos serviços de passadores de migrantes e ao criarem expectativas irrealistas quanto às possibilidades de entrada na UE. São também utilizadas como instrumento logístico por parte dos passadores de migrantes e entre os próprios migrantes na Bielorrússia. A Europol está a dialogar com os fornecedores de redes sociais para incentivar as plataformas a contribuírem para a interrupção da comunicação.

O Serviço Europeu para a Ação Externa intensificará os seus esforços para combater as informações falsas e enganosas na Internet, centrando-se nas plataformas em que os migrantes trocam informações e em que a Bielorrússia e os passadores de migrantes podem estimular a procura de migração irregular. As delegações da UE divulgarão material de comunicação específico.

O projeto InfoMigrants em curso apoia **campanhas de informação e sensibilização** dirigidas a mais de 50 milhões de pessoas disponíveis em seis línguas (francês, árabe, inglês, bengali, dari e pastó)<sup>11</sup>. Realiza campanhas de informação através de um portal de meios de comunicação social em linha que disponibiliza, numa plataforma única, notícias e serviços de informação para migrantes e refugiados em países terceiros, e está a alargar o diálogo direto com os migrantes através do Facebook Messenger. Oferece informações fiáveis, verificadas e objetivas para combater as ideias erradas sobre os riscos ao longo da rota migratória e a qualidade de vida no estrangeiro. As informações específicas atualmente divulgadas sobre a Bielorrússia incluem uma cobertura noticiosa diária e informação em direto sobre os riscos envolvidos. Os migrantes que ficaram encurralados nas fronteiras da Bielorrússia conseguiram contactar a InfoMigrants para alertar outras pessoas para não viajarem e para deixar claro que não há garantias de asilo.

Através de um projeto financiado pela UE, o Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias (CIDPM) presta informações aos potenciais migrantes na Ásia sobre as possíveis vias legais, bem como sobre os riscos inerentes à migração irregular. O centro responsável por esta matéria no Iraque intensificou rapidamente as suas atividades para desencorajar novas partidas para a Bielorrússia. A campanha foi realizada através de ações de sensibilização individuais, mensagens nas redes sociais e campanhas televisivas.

#### - **Intensificação da ajuda humanitária na Bielorrússia**

As novas possibilidades que têm sido criadas para prestar apoio humanitário aos migrantes bloqueados na Bielorrússia permitiram recentemente à UE canalizar a ajuda direta para fazer face à situação no país. Tal inclui a afetação imediata de 200 000 EUR à Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (FICV/CV) como parte da contribuição global da UE para o Fundo de Emergência da Assistência a Catástrofes, gerido por esta federação. Este financiamento imediato da UE apoia a FICV e a sua sociedade nacional, a Cruz Vermelha bielorrussa, para prestar a ajuda de emergência indispensável, incluindo alimentos, *kits* de higiene, cobertores e caixas de primeiros socorros.

O **instrumento de apoio em pequena escala** da Comissão também foi ativado, tendo sido disponibilizados 500 000 EUR para prestar ajuda de emergência a organizações internacionais como a OIM, o ACNUR e a FICV. Estes fundos permitem prestar assistência vital às pessoas mais vulneráveis bloqueadas na fronteira, como alimentos e água, artigos não alimentares (cobertores, vestuário, artigos para bebé), serviços de saúde e preparação para o inverno. A

---

<sup>11</sup> Este projeto será prorrogado em 2022 no âmbito do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI).

Comissão está atualmente em contacto com os seus parceiros humanitários relativamente à execução destes fundos. É imperativo que tenham o acesso necessário às pessoas necessitadas.

A Comissão está disposta a conceder **financiamento humanitário adicional** ao ACNUR e à OIM, entre outros, para dar resposta a necessidades humanitárias claramente definidas, caso o acesso das organizações humanitárias parceiras continue a melhorar.

- **Voos de regresso para as pessoas retidas na Bielorrússia**

Uma resposta humana à crise consiste em ajudar as pessoas a regressarem ao seu país, sempre que possível. Há já indícios de que muitas pessoas estão dispostas a regressar aos seus países de origem. A Comissão mobilizará até 2,5 milhões de EUR para **facilitar os regressos voluntários assistidos**. Este montante cobrirá os custos do regresso e da reintegração nos países de origem, bem como a ajuda humanitária, médica e jurídica essencial durante a permanência no território bielorrusso.

Em 18 de novembro, um voo com 432 iraquianos a bordo partiu de Minsk para Bagdade. As autoridades iraquianas solicitaram ajuda no âmbito desses regressos. Em resposta, a Comissão mobilizará cerca de 1 milhão de EUR em fundos adicionais para apoiar o regresso voluntário e a reintegração, em cooperação com a OIM. Isto significa que a Comissão disponibilizará até 3,5 milhões de EUR no total para apoiar os regressos voluntários da Bielorrússia.

Além disso, através do novo instrumento orçamental **IVDCI – Europa Global** serão afetados fundos adicionais para ajudar o Iraque a intensificar a sua cooperação com a UE com vista a responder aos desafios comuns em matéria de migração, dando prioridade à prevenção da migração irregular, ao desenvolvimento da cooperação em matéria de regresso, readmissão e reintegração, à luta contra as causas profundas da migração irregular e das deslocações forçadas, à prestação de assistência e proteção aos refugiados no país e a uma melhor organização da migração laboral.

*Na fronteira/no interior da UE*

- **Gestão das fronteiras, asilo e regresso**

O **financiamento da UE** pode prestar mais apoio aos Estados-Membros mais afetados, recorrendo ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (IGFV). Embora os Estados-Membros tenham recebido dotações para os programas nacionais, os dois instrumentos de financiamento também estabelecem um instrumento temático cada um. Estes fundos financiam as prioridades a nível da UE, nomeadamente a ajuda de emergência para necessidades urgentes e imediatas e o apoio aos Estados-Membros sob pressão migratória,

e já foram utilizados para os 36,7 milhões de EUR de ajuda de emergência atualmente em curso na Lituânia. Este programa mostra de que modo a UE pode ajudar a dar resposta a uma grande variedade de necessidades financeiras e operacionais, desde o equipamento operacional e os sistemas de vigilância das fronteiras até ao transporte dos guardas de fronteira. Pode contribuir para melhorar a qualidade e a disponibilidade dos centros de acolhimento, bem como o transporte de migrantes, e criar instalações específicas para apoiar as pessoas vulneráveis. A Comissão mantém um diálogo com a Lituânia, a Polónia e a Letónia sobre a dimensão deste financiamento e sobre como pode ajudar, com base numa avaliação completa das necessidades. Para além dos 360 milhões de EUR previstos para estes

Estados-Membros no âmbito do IGFV para o atual período financeiro, estará disponível um complemento adicional de cerca de 200 milhões de EUR para 2021 e 2022.

A UE também ofereceu apoio através das suas **agências** à Letónia, à Lituânia e à Polónia, uma vez que estes três Estados-Membros estão na mira da Bielorrússia. Esta ajuda já deu origem a um destacamento de peritos. As agências podem agora dar um novo passo em frente no que se refere ao apoio operacional, sendo importante que os três Estados-Membros utilizem plenamente esse apoio.

Para além de dar resposta a um pedido substancial de destacamentos, em particular na Lituânia, o atual apoio da **Frontex** inclui serviços de acompanhamento das situações e das crises 24 horas por dia e 7 dias por semana, assim como o intercâmbio de informações operacionais. Outras possibilidades são o fornecimento de equipamento, o reforço das capacidades e a formação dos guardas de fronteira nacionais, o fornecimento de informações específicas e de análises de riscos<sup>12</sup>, bem como o destacamento do Corpo Permanente.

O novo mandato da Frontex oferece oportunidades consideráveis para ir mais longe no apoio às atividades de controlo das fronteiras, incluindo as operações de controlo e de regresso, possibilitando uma coordenação operacional muito mais clara. Por exemplo, a pedido de um Estado-Membro, o diretor executivo da Frontex pode lançar uma intervenção rápida nas fronteiras e/ou uma intervenção de regresso no território do Estado-Membro de acolhimento interessado, o que permitiria uma intervenção organizada e dotada de recursos a nível da UE. É importante que todos os Estados-Membros estejam preparados para responder com equipamento e pessoal em conformidade com o novo mandato da Agência.

O **Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO)** presta apoio operacional à Lituânia para acelerar o tratamento dos pedidos de asilo e melhorar as condições de acolhimento, em conformidade com as normas da UE. O EASO está também a apoiar a Letónia com serviços de interpretação e medidas de reforço das capacidades. Um apoio posterior poderá centrar-se no registo e no tratamento dos pedidos da forma mais eficaz possível, a fim de assegurar a triagem dos migrantes vulneráveis, apoiando a gestão, a conceção e a aplicação de normas adequadas nas instalações de acolhimento.

No que diz respeito aos **regressos**, a Comissão, a Frontex e a OIM têm vindo a cooperar com a Lituânia para reforçar as suas capacidades. A Polónia também solicitou o apoio da Frontex para levar a cabo operações de regresso. A solidariedade da UE para com os três Estados-Membros afetados continuará a incluir o apoio ao regresso aos países de origem, tendo já dado origem a um número considerável de operações de regresso. A ação da UE centrar-se-á não só no apoio técnico e operacional, mas também na sensibilização do Iraque e de outros países terceiros, a fim de garantir a aceitação das pessoas repatriadas e a concessão das autorizações necessárias para os voos fretados.

Este trabalho será intensificado com um apoio adaptado aos três Estados-Membros. O apoio da Frontex pode incluir o destacamento de especialistas em operações de regresso e a organização de missões de identificação, bem como o fretamento de voos para os regressos.

Além disso, para além do apoio operacional que está a ser prestado e que poderá ser reforçado, a Comissão está a trabalhar numa proposta de medidas provisórias no domínio do asilo e do regresso, com base no **artigo 78.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**. Esta medida surge na sequência do convite do Conselho Europeu à

---

<sup>12</sup> Por exemplo, os serviços de fusão do Eurosur oferecem análises de riscos e informações específicas sobre as possíveis zonas de partida ou de trânsito da migração irregular.

Comissão para que propusesse as alterações necessárias ao quadro jurídico da UE, bem como medidas concretas para assegurar uma resposta imediata e adequada em consonância com o direito da UE e as obrigações internacionais. Responde igualmente a um pedido dos Estados-Membros afetados no sentido de poderem basear-se em medidas provisórias para enfrentar eficazmente a situação migratória de emergência que se vive na fronteira externa da UE. O objetivo dessas medidas seria continuar a apoiar a Letónia, a Lituânia e a Polónia na gestão da situação atual de forma controlada e rápida, respeitando plenamente os direitos fundamentais e as obrigações internacionais.

#### **- Luta contra a introdução clandestina de migrantes**

A estratégia das autoridades bielorrussas – primeiro, atrair migrantes para a Bielorrússia e, em seguida, levá-los a atravessar ilegalmente a fronteira externa da UE e a efetuar eventuais movimentos secundários – depende das vantagens económicas obtidas com a introdução clandestina de migrantes, encorajando, facilitando e lucrando com a situação daqueles que podem ser aliciados com falsas alegações.

A **Europol** presta apoio permanente às investigações criminais do Centro Europeu contra a Introdução Clandestina de Migrantes e facilita o intercâmbio de informações operacionais no âmbito do grupo de missão conjunto de ligação sobre a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos, que se reúne semanalmente. Através da sua Unidade de Sinalização de Conteúdos na Internet, a agência assegura igualmente a monitorização das fontes de informação abertas e o apoio aos Estados-Membros que efetuam sinalizações. O apoio permanente da Europol aos Estados-Membros em causa traduz-se nomeadamente em controlos de segurança secundários e outros controlos cruzados centrados em casos de auxílio à introdução clandestina de migrantes, incluindo os movimentos secundários não autorizados. Este trabalho pode ser intensificado através do destacamento de peritos, do cruzamento de informações com os dados conservados na Europol, da monitorização da Internet e da facilitação do intercâmbio rápido e seguro de informações entre os Estados-Membros. Poderá ser dada prioridade à situação na Bielorrússia para a realização de análises adaptadas, por exemplo, avaliações de ameaças e relatórios sobre a situação.

A Comissão propôs recentemente **um plano de ação renovado contra o tráfico de migrantes (2021-2025)**<sup>13</sup>, que reconhece o novo fenómeno da instrumentalização dos migrantes para fins políticos e a conseqüente necessidade de proteger as fronteiras da UE. A aplicação conjunta, pela UE e pelos seus Estados-Membros, dos aspetos fundamentais do plano de ação proporcionará uma resposta mais eficaz à evolução dos padrões e às novas rotas, reforçando a aplicação de sanções aos passadores de migrantes e a cooperação entre as autoridades policiais e judiciárias, prevenindo a exploração dos migrantes e assegurando o respeito pelos seus direitos.

Entre os elementos que poderão ser concretizados rapidamente contam-se as parcerias operacionais comuns para prosseguir a investigação e a ação penal contra as redes criminosas de introdução clandestina de migrantes, incluindo o apoio às unidades de investigação especializadas nos países parceiros, em especial nos países mais estreitamente envolvidos nos fluxos de migrantes para a Bielorrússia. Ajudar os nossos parceiros a estabelecer quadros jurídicos sólidos para combater a introdução clandestina de migrantes, bem como a aplicá-los na prática, é fundamental para desenvolver parcerias operacionais conjuntas contra a introdução clandestina de migrantes.

---

<sup>13</sup> COM(2021) 591 final.

#### **4. PREVENÇÃO: MEDIDAS PARA LUTAR CONTRA A INSTRUMENTALIZAÇÃO**

A instrumentalização dos migrantes patrocinada por Estados deve ser reconhecida como uma nova ameaça significativa e ser incluída nas vertentes de trabalho da Estratégia para a União da Segurança, devendo também ser amplamente aceite pela comunidade internacional. As atividades diplomáticas da UE têm sensibilizado os seus parceiros e as instâncias multilaterais para este fenómeno. Continuarão a ser envidados esforços para que todos os países reconheçam que os seres humanos não podem ser utilizados como peões nos jogos de poder político de atores sem escrúpulos. É do interesse comum tanto dos países de destino como dos países de trânsito e de origem evitar que este cenário se repita. A Comissão e os Estados-Membros devem envidar esforços conjuntos para sensibilizar os principais organismos internacionais, como a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), para a necessidade de tomarem medidas contra a introdução clandestina de migrantes e a instrumentalização de pessoas patrocinada por Estados.

No interior da UE, o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo visa dotar a UE do quadro jurídico e institucional global necessário, combatendo a vulnerabilidade criada pela falta de um sistema comum eficaz e justo. É essencial que o Parlamento Europeu e o Conselho avancem nessas negociações.

A questão da instrumentalização deve ser tida em conta nesta abordagem, e as próximas propostas da Comissão para reformar o Código das Fronteiras Schengen incluirão o reforço do quadro jurídico da UE para proporcionar melhores instrumentos aos Estados-Membros que lhes permitam proteger a fronteira externa em situações de instrumentalização, assegurando simultaneamente o pleno respeito pelos direitos fundamentais. Conterão igualmente medidas para ajudar os Estados-Membros que constatarem movimentos não autorizados de migrantes, incluindo as repercussões da instrumentalização longe da fronteira externa.

Outro aspeto específico a abordar é o dos transportes. Enquanto instrumento para a introdução clandestina de migrantes, é essencial associar estreitamente os operadores de transportes à prevenção e luta contra as rotas da introdução clandestina de migrantes inerentes à instrumentalização. É necessária a mesma abordagem para combater as redes criminosas que estão por detrás do tráfico de seres humanos. Muitos operadores de transportes já adotaram políticas para evitar tornar-se cúmplices da criminalidade, e as organizações internacionais de transportes e as associações do setor elaboraram orientações para os seus membros<sup>14</sup>.

No entanto, essas políticas não são universais e, quando existem, nem sempre são bem aplicadas. Os acontecimentos recentes não poderiam ter ocorrido sem a cumplicidade de certos operadores de transportes que, com ou sem conhecimento de causa, contribuíram para a exploração das pessoas e, nalguns casos, dela retiraram benefícios, com pesadas repercussões humanitárias e um custo elevado para a segurança das fronteiras externas da UE e a estabilidade na região. A participação nessas atividades ou a sua facilitação podem constituir infrações penais nos termos das disposições nacionais de execução do Protocolo contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea e do Protocolo relativo à

---

<sup>14</sup> Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, contra o Tráfico Ilícito de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea; orientações da OACI para a notificação do tráfico de seres humanos pela tripulação de voo e de cabina; resolução IATA que denuncia o tráfico de seres humanos; orientações da IATA sobre o tráfico de seres humanos; medidas provisórias da OMI para combater as práticas perigosas associadas ao tráfico, à introdução clandestina ou ao transporte de migrantes por via marítima.

Prevenção, à Repressão e à Punição do Tráfico de Pessoas, em especial de Mulheres e Crianças.

A fim de assegurar que a UE dispõe dos instrumentos adequados para combater a introdução clandestina de migrantes e a sua instrumentalização para fins políticos, bem como para combater o tráfico de seres humanos, é necessária legislação mais específica que vise diretamente os operadores de transportes que participam em tais operações ou noutros crimes graves relacionados com a facilitação da entrada ilegal na UE.

A Comissão apresenta hoje uma **proposta destinada a prevenir e restringir as atividades dos operadores de transportes que facilitem ou participem na introdução clandestina de migrantes ou no tráfico de seres humanos para a UE.**

A proposta proporciona um quadro jurídico que permitirá à UE adotar medidas preventivas e de proteção contra os operadores de qualquer modo de transporte (terrestre, aéreo, fluvial e marítimo) que facilitem ou participem na introdução clandestina de migrantes ou no tráfico de seres humanos para a UE. As medidas adotadas devem ser necessárias e proporcionadas, tendo em conta as circunstâncias específicas de cada caso. Podem incluir a suspensão ou a limitação das operações atuais, a suspensão de licenças de exploração, a proibição de sobrevoar o espaço aéreo da UE, de fazer paragens técnicas ou de fazer escala em portos da UE, ou a proibição de operar de e para a UE. A eficácia dessas medidas dependerá, em grande medida, da sua rápida aplicação. Por conseguinte, a Comissão adotará rapidamente medidas com base em elementos de prova adequados, depois de permitir aos operadores de transportes envolvidos exercer o seu direito a serem ouvidos.

## 5. CONCLUSÃO

A ação determinada e global contra a estratégia de instrumentalização dos migrantes patrocinada pelo Estado bielorrusso está a começar a produzir resultados. Foi dado início a um esforço diplomático concertado para reduzir as possibilidades de introdução clandestina de migrantes a partir da Bielorrússia. As consequências para a Bielorrússia e para quem facilitar a introdução clandestina de migrantes estão a tornar-se cada vez mais claras. O apoio concedido aos Estados-Membros mais afetados está a ser reforçado. Deve ser dedicada especial atenção às necessidades humanitárias das pessoas que se encontram bloqueadas, ajudando-as a regressar ao seu país.

Ao mesmo tempo, confrontada com uma tentativa de criar uma crise persistente e prolongada, a UE mantém-se firmemente ao lado dos seus Estados-Membros e deixa claro que, em circunstância alguma, tolerará tentativas de minar ou desestabilizar as suas sociedades e valores democráticos. Trata-se de uma posição fundamental para a nossa missão de garantir uma Europa segura e democrática mediante iniciativas como a União da Segurança e as orientações estratégicas sobre segurança e defesa. Antes de mais, existe um imperativo humanitário para intervir já com determinação a fim de aliviar a situação nas fronteiras da Bielorrússia, bem como o dever moral de evitar que tais ações sem escrúpulos se repitam no futuro. A União Europeia procura, por conseguinte, formar uma coligação mundial contra a utilização de seres humanos como peões no jogo político.

Globalmente, a resposta da UE às ações agressivas do regime de Aleksandr Lukashenko demonstra a necessidade de uma abordagem holística para combater as ameaças híbridas e limitar o seu potencial impacto na segurança da UE e dos seus cidadãos. Numa perspetiva de futuro, a UE deverá avaliar o desafio mais amplo de criar as capacidades necessárias para responder a ameaças híbridas, complementando-as com instrumentos específicos que possam ser utilizados em função das necessidades, quer agora quer no futuro.