



Refugiados caminham da Síria para Akçakale, Província de Sanliurfa, no sudeste da Turquia, após romperem uma cerca na fronteira, 14 Jun 15. O deslocamento em massa de sírios ocorreu quando os combatentes curdos anunciaram que estavam avançando em direção à cidade de Tal Abyad, bastião do Estado Islâmico perto da fronteira turca. (Foto de Lefteris Pitarakis, Associated Press)

A Migração como Arma na Teoria e na Prática

Kelly M. Greenhill

Nota do Editor: Este artigo foi adaptado, em parte, de Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion and Foreign Policy, de Kelly M. Greenhill, e é utilizado com permissão da editora, Cornell University Press. © 2010 Cornell University.

No final de março de 2016, embaixadores dos 28 Estados-membros da União Europeia (UE) concluíram o que seria, supostamente, um acordo secreto destinado a reduzir a

imigração junto a líderes de oito países no Chifre da África. Agiam em resposta ao crescente medo e ansiedade dentro da UE em relação à crise migratória que havia trazido mais de um milhão de pessoas para a Europa só em 2015. Em troca de uma promessa de ajudar a estancar fluxos não regulados de pessoas para a Europa, a UE concordou em fornecer aos países africanos cerca de US\$ 50 milhões em ajuda monetária, materiais e equipamentos, ao longo dos três anos seguintes¹.

Esse acordo de migração foi realizado imediatamente após um outro, muito mais divulgado, entre a UE e a Turquia, que foi concluído, nas palavras de um observador, “com os formuladores de política da UE sendo aparentemente prensados contra a parede, em uma atmosfera de evidente pânico”². Em troca de permitir que a Grécia restituísse à Turquia todos os imigrantes irregulares que chegassem após 20 Mar 16, a UE concordou em ajudar o regime do Presidente turco Recep Tayyip Erdogan a lidar com o crescente fardo de acomodar cerca de 3 milhões de refugiados, mediante o fornecimento de mais de € 6 bilhões em assistência e de um maior reassentamento de refugiados sírios residindo na Turquia³. A UE também concordou em acelerar a liberação de vistos para os cidadãos turcos e em “revitalizar” negociações antes moribundas sobre a admissão da Turquia como membro da UE, dois objetivos que o país vinha buscando sem sucesso havia anos⁴. A conclusão do acordo entre a UE e a Turquia aconteceu após uma série de ameaças por autoridades turcas, que se resumiam, efetivamente, na seguinte ideia: “Estamos cansados de esperar. Aceitem nosso conjunto de demandas ou enfrentem as consequências relacionadas à migração”⁵.

Embora bem aceitos por alguns segmentos da sociedade dentro dos Estados-membros da UE, ambos os acordos de migração foram amplamente criticados como desumanos, imorais e, possivelmente, ilegais — particularmente tendo em vista o crescente autoritarismo na Turquia e o fato de que as partes envolvidas no acordo do Chifre da África incluíam déspotas como o Presidente sudanês Omar al-Bashir, um governante indiciado pelo Tribunal Penal Internacional, sob acusação de ter dirigido uma campanha de genocídio, limpeza étnica e outros crimes contra a humanidade durante o conflito de Darfur⁶.

Possivelmente mais importante, porém, é o fato de que, além de condenar esses acordos com base em suas próprias condições, seus críticos têm expressado preocupação sobre que precedentes possam ser estabelecidos por esses pactos aparentemente faustianos e sobre o que eles possam pressagiar para a futura proteção de refugiados em termos mais gerais. As preocupações sobre a futura segurança e estabilidade dos regimes que acolhem refugiados são indiscutivelmente válidas, especialmente considerando acontecimentos recentes nesse sentido na Austrália, em certos Estados-membros da UE e outros países⁷. Entretanto, as alegações focadas no futuro sobre

os precedentes que possam ser estabelecidos por esses “novos” acordos de migração não estão, de maneira curiosa e potencialmente perigosa, embasadas na História. Isso decorre do fato de que a exploração de refugiados e migrantes, aos quais podemos nos referir, educadamente, como “fichas de barganha” da política externa — e menos educadamente, como “armas de coerção” — não consiste em algo novo ou original. A vulnerabilidade do Estado-alvo a esse tipo não convencional de coerção não militar também não é algo novo — o que contém significativas implicações operacionais e políticas.

A Migração em Massa como uma Arma

Com efeito, conforme ilustrado em detalhe em meu livro *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion and Foreign Policy*, publicado em 2010, há muito que a utilização de pessoas deslocadas como instrumentos não militares de coerção no âmbito estatal é uma característica comum da política internacional⁸. De fato, houve pelo menos 75 tentativas de efetuar esse tipo de coerção frequentemente assimétrico — isto é, uma “migração coercitiva planejada” (*coercive engineered migration – CEM*) — desde o estabelecimento da *Convenção de Refugiados* de 1951; ou seja, pelo menos uma tentativa por ano, em média⁹. Nesse período, a CEM foi empreendida por dezenas de adversários estatais e não estatais contra, no mínimo, um mesmo número de alvos diferentes e, por extensão, contra uma quantidade igualmente grande de grupos vitimados de pessoas deslocadas.

Às vezes, o emprego de movimentos populacionais como arma de coerção consistiu simplesmente em ameaças de gerar fluxos emigratórios, como as promessas repetidas, pitorescas e um tanto dramáticas de “tornar a Europa negra”, feitas pelo antigo dirigente líbio, Muammar Gaddafi, caso a UE não atendesse às suas demandas. Gaddafi utilizou essa ferramenta com vários graus de sucesso em 2004, 2006, 2008 e 2010, até ir longe demais em 2011, com consequências fatais. Embora a intervenção da UE/Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) na Líbia naquele ano não tenha sido provocada, predominantemente, por esse tipo específico de coerção, Gaddafi a empregou, agressivamente, contra os interventores. Utilizou-a, inicialmente, como um instrumento de dissuasão na forma de ameaças contra autoridades da UE nos primeiros

dias do levante e, mais tarde, como um instrumento de compulsão contra os Estados-membros da OTAN mais próximos, depois que a campanha de bombardeio havia começado e a guerra civil eclodido¹⁰.

Em outras instâncias, a coerção consistiu em forçar uma grande quantidade de vítimas a atravessar fronteiras, como o fez o então Presidente iugoslavo Slobodan Milosevic na primavera de 1999, em uma tentativa de, primeiro, dissuadir, e, então, obrigar a OTAN a cessar sua campanha de bombardeio durante a Guerra do Kosovo. O ex-Ministro de Relações Exteriores alemão Joschka Fischer admitiu, mais tarde, seu arrependimento por não ter levado Milosevic a sério quando este último disse que “poderia esvaziar o Kosovo em uma semana”. Assim, enquanto a OTAN buscava forçar Milosevic a cessar sua ofensiva contra os kosovares por meio de ataques aéreos, ele estava empenhado em seu próprio jogo intensivo de contracção contra a OTAN e seus aliados. Entretanto, pessoas deslocadas, e não bombas, foram suas armas políticas e militares de preferência¹¹. Embora os detalhes permaneçam um pouco vagos neste momento, as evidências indicam que o regime sírio empregou essa ferramenta como um instrumento de dissuasão contra um ou mais países vizinhos no início da guerra civil em curso¹².

Em outras ocasiões, os coatores simplesmente abriram (e depois cerraram) fronteiras normalmente fechadas. Um desses exemplos é o ex-Presidente de Cuba, Fidel Castro, que utilizou essa ferramenta contra os Estados Unidos da América (EUA) em pelo menos três ocasiões: em 1965, em 1994 e, mais notadamente, durante o “Êxodo de Mariel”, de 1980¹³. Em outros casos, ainda, a coerção foi efetuada por meio da exploração e manipulação de fluxos emigratórios gerados por outros, intencionalmente ou não. Foi esse o caso no final dos anos 70, quando um grupo da Associação das Nações do Sudeste Asiático (*Association of Southeast Asian Nations* — ASEAN) ameaçou forçar refugiados da Indochina para o alto-mar, onde provavelmente se afogariam, caso as demandas do grupo não fossem cumpridas. O caso da Turquia, citado anteriormente, é outro claro exemplo.

Sucesso ou Insucesso da “Migração Coercitiva Planejada”

Em termos operacionais, a CEM é uma estratégia de “coerção por punição”. Os adversários, ou

provocadores, visam a gerar o conflito interno, a insatisfação pública ou ambos dentro do Estado-alvo, com o objetivo de convencer a liderança de tal Estado a ceder às suas demandas, para não incorrer nos previstos custos políticos (internos ou internacionais) de uma resistência¹⁴. Como no caso do terrorismo e do bombardeio estratégico — que também são estratégias de coerção por punição — os principais alvos (isto é, os Estados) não costumam ser as principais vítimas (que são as próprias pessoas deslocadas).

Há dois modos distintos, mas não mutuamente exclusivos, pelos quais a CEM pode ser efetuada mediante o emprego de estratégias de punição; em termos gerais, eles podem ser entendidos como “sobrecarga de capacidade” e “agitação política”. Em poucas palavras, “sobrecarregar” se concentra em manipular a *capacidade* dos alvos para acolher, acomodar e assimilar um determinado grupo de migrantes ou refugiados, ao passo que “agitar” se concentra em manipular a *disposição* dos alvos para realizar essas ações. Em ambos os casos, a coerção é, efetivamente, um jogo dinâmico, realizado em dois níveis, em que as respostas do alvo no âmbito internacional às ameaças feitas ou ações tomadas pelos adversários costumam ser impelidas por ações simultâneas (ou subsequentes) realizadas por atores dentro do Estado-alvo¹⁵. De maneira um tanto paradoxal, as evidências indicam que os *perigos objetivos* para os alvos costumam ser maiores no caso da “sobrecarga”, mas que a *probabilidade de êxito da coerção* tende a ser maior no caso da “agitação”.

Nos países em desenvolvimento, as tentativas de coerção se concentram, com mais frequência, em sobrecarregar, incluindo ameaças de ultrapassar a capacidade física ou econômica de um alvo para lidar com um fluxo imigratório — efetivamente incapacitando-o, portanto — caso ele não ceda às demandas do coator¹⁶. Os adversários preveem que, em locais onde fortes tensões étnicas já existam e o controle do governo central esteja comprometido mesmo nos melhores períodos, onde os recursos essenciais sejam limitados e o consenso sobre a legitimidade do regime político seja, na melhor das hipóteses, precário, a entrada de uma grande quantidade de pessoas pode representar uma ameaça real e persuasiva. Por exemplo, no início de 2014, a Rússia ameaçou expulsar muitos de seus trabalhadores estrangeiros oriundos da Ásia Central, caso os respectivos Estados apoiassem a resolução da

Organização das Nações Unidas (ONU) que condenava a anexação da Crimeia¹⁷. (Não houve apoio à referida resolução.)

A sobrecarga de capacidade também pode ser uma estratégia efetiva nos países desenvolvidos, ou “Ocidente”, definido em termos gerais. Isso se aplica, particularmente, se a crise incipiente for ampla e súbita, já que até mesmo os Estados extremamente industrializados precisam de tempo para se prepararem para lidar efetivamente com desastres, sejam naturais ou provocados pelo homem, como a atual crise migratória europeia ilustra de maneira dramática¹⁸. Entretanto, as sociedades industriais avançadas costumam ter mais recursos para empregar no caso de uma crise, fazendo com que seja bem mais difícil, se não impossível, sobrecarregar sua capacidade física para lidar com tal emergência.

Nos países desenvolvidos, portanto, a agitação política muitas vezes substitui a sobrecarga de capacidade como chave da coerção. Adversários no âmbito internacional buscam influenciar o comportamento do alvo no âmbito nacional ao efetuarem uma espécie de chantagem política reforçada por normas, que se apoia em *explorar* e *exacerbar* o que Robert Putnam chama de “heterogeneidade” de interesses políticos e sociais dentro dos Estados¹⁹. A exploração da heterogeneidade dentro dos Estados ocidentais é possível porque a entrada de fluxos populacionais, como os produzidos nas crises migratórias e de refugiados, costuma provocar reações diversas e extremamente conflitantes dentro das sociedades que, prevê-se, serão as mais afetadas pelas consequências, como deixa claro a retórica das campanhas eleitorais neste país e no exterior. Nas palavras de Marc Rosenblum, os “esforços para submeter a política de imigração ao interesse nacional concorrem com as demandas pluralistas originadas do âmbito dos partidos, da esfera subnacional (local e estadual) e dos níveis setorial ou de classe”²⁰. Da mesma forma que a política de imigração e refugiados de maneira mais geral, as ameaças ou reais crises migratórias costumam dividir as sociedades em (pelo menos) dois grupos mutuamente exclusivos e, com frequência, fortemente mobilizados: o lado pró-refugiados/migrantes e o lado antirrefugiados/migrantes.

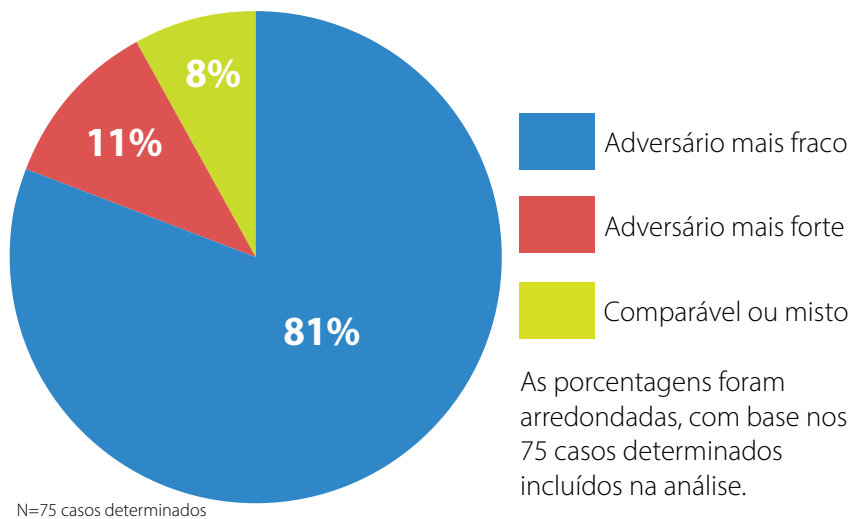
O significado de ser pró ou antirrefugiados/migrantes varia, necessariamente, de acordo com os diferentes alvos e crises. Dependendo das circunstâncias, as facções pró-refugiados/migrantes podem exigir respostas relativamente limitadas e de curto prazo, como aceitar a

responsabilidade financeira pelo assentamento deles em um terceiro país, ou compromissos bem mais significativos — e até permanentes —, como oferecer asilo ou cidadania. Por outro lado, os grupos antirrefugiados/migrantes podem exigir que pedidos de ajuda financeira sejam rejeitados ou, de maneira mais radical, que os migrantes sejam interditados, que se negue asilo aos refugiados ou, em casos extremos, que eles sejam repatriados à força.

Em suma, considerando que os alvos não podem satisfazer, simultaneamente, às demandas de aceitar e de rejeitar um determinado grupo de migrantes ou refugiados, os governantes que enfrentem interesses polarizados e fortemente mobilizados nos dois lados da disputa podem ver-se em meio a um verdadeiro dilema, em que seja impossível atender às exigências de um lado sem gerar o antagonismo do outro. Assim, não é a heterogeneidade em si que torna os alvos vulneráveis. Em vez disso, as estratégias de agitação política podem obter êxito porque esses dois grupos concorrentes costumam ter interesses incompatíveis, os quais eles talvez defendam de modo fortemente comprometido, e a liderança de um Estado-alvo pode ter convincentes razões políticas, legais ou morais para evitar entrar em conflito com qualquer um dos dois.

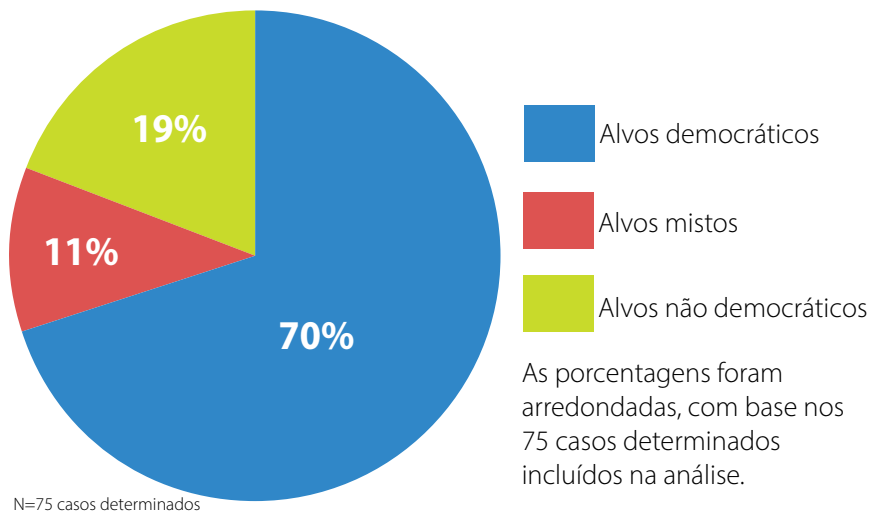
Nessas condições, tal liderança pode deparar-se com fortes incentivos internos para ceder às demandas de âmbito internacional dos coatores — particularmente se isso puder fazer com que crises migratórias reais ou potenciais cessem ou desapareçam, livrando-a de um possível impasse. Conforme expresso, acertadamente, por Marco Scalvini em meio à crise líbia de 2011 — depois que Gaddafi, mais uma vez, ameaçou “tornar a Europa negra” —, a “ansiedade em relação a uma invasão de refugiados oriundos da África revela as contradições existentes na Europa atualmente, onde, por um lado, proclama-se o imperativo moral de emancipação universal, mas, por outro, as políticas e a prática dão continuidade à tendência de negar um lugar seguro aos próprios refugiados que ajudaram a criar”²¹.

Em suma, os adversários visam a influenciar os alvos por meio do que, na coerção tradicional, é conhecido como *força maior* — uma escolha ditada por circunstâncias sobrepujantes. Evidentemente, os alvos sempre têm uma escolha, só que tendenciosa, caso acreditem que as consequências do não cumprimento será uma negação de futuras escolhas²². Assim, os coatores buscam limitar a gama de respostas de política interna de um alvo com respeito a um fluxo migratório, de modo que pareça mais



(© Greenhill 2015)

Figura 1 – Poder Relativo dos Adversários e Estados-Alvo



(© Greenhill 2015)

Figura 2 – Estados-Alvo por Tipo de Regime

interessante ceder, pelo menos em comparação à possibilidade de que o futuro ofereça um número reduzido de escolhas ainda piores. Não se pretende sugerir, com isso, que ceder não tenha um preço, mas apenas que, diante da ameaça ou da ampliação de uma crise, a previsão de futura adversidade e crescentes custos precisará ser comparada aos custos e oportunidades de lhe dar um fim imediatamente, cedendo às demandas do adversário.

Como sugerem os exemplos citados anteriormente, esse tipo de coerção é empregado, com mais frequência, por atores relativamente fracos (em termos de poder e capacidades) contra os relativamente fortes, conforme

indica a figura 1.

Dos 75 casos analisados, a grande maioria dos alvos de CEM consistiu em democracias liberais, ao passo que os coatores foram, na maior parte, não apenas fracos, como também desproporcionalmente não liberais, conforme ilustra a figura 2. A próxima seção explora em detalhe a provável razão pela qual assistimos a essa distribuição de coatores e alvos.

Em suma, na coerção militar tradicional, busca-se cumprir objetivos políticos a um “baixo custo”. Na CEM, em contrapartida, o propósito geral para os atores fracos seria o de cumprir objetivos políticos completamente inatingíveis por meios militares; em um número menor de casos, envolvendo atores poderosos, o propósito seria a consecução de objetivos em que o emprego da força militar acarretaria um custo excessivo ou uma possível escalada do conflito, sendo, portanto, perigoso²³. Por exemplo, a ideia de que Estados como Cuba, Haiti e México pudessem coagir seu país vizinho, os EUA, com a ameaça de emprego de força militar é absurda. Entretanto, coagi-lo por meio de uma ameaça tácita ou explícita de “bombas demográficas” seria uma outra história. Com efeito, Castro conseguiu forçar os EUA a negociarem em três ocasiões, usando

essa ferramenta — mais notadamente durante o Êxodo de Mariel, em 1980, mas também em 1965 e, de modo mais significativo, em 1994-1995. Alguns afirmam que, mesmo agora, o atual regime Castro está se preparando para isso novamente, conforme o país se movimenta em direção à normalização de sua relação com os EUA²⁴.

A Migração Coercitiva Planejada como um Atrativo Meio de Influência (Assimétrico)

As pesquisas sobre as estratégias de negociação dos atores estatais e não estatais (relativamente) fracos têm

revelado que eles muitas vezes enxergam a geração de uma crise como um precursor necessário para suas negociações com atores mais poderosos, que tendem a relutar em fazer concessões e até em negociar com adversários mais fracos, caso não existam incentivos na forma da possível geração de uma crise²⁵. Nas palavras de Thomas Schelling: “Se eu disser ‘Reme ou eu viro o barco e nós dois nos afogamos’, você dirá que não acredita em mim. Mas se eu sacudir o barco de modo que ele possa virar, você ficará mais impressionado [...] Para que isso funcione, preciso pôr o barco realmente em perigo; apenas dizer que eu posso emborcá-lo não é algo convincente”²⁶.

A geração de uma crise proporciona aos atores relativamente fracos uma estratégia comprovada para superar a relutância de atores poderosos em negociar e para igualar as condições para todos os envolvidos. Essa é uma das poucas áreas em que atores fracos e até ilegítimos no âmbito internacional talvez possuam uma vantagem relativa em relação a Estados-alvo mais poderosos — e decerto, no caso de crises migratórias, também com respeito às suas ainda mais fracas vítimas internas²⁷. Depois de gerar crises intencionalmente, os atores fracos podem oferecer fazê-las desaparecer em troca de compensações militares, financeiras ou políticas. De fato, negociadores internacionais relatam, habitualmente, padrões identificáveis de “drama e catástrofe” ao lidarem com determinados atores internacionais²⁸.

Diante dessas catástrofes, pode surgir rapidamente uma interseção de espaços de negociação onde antes não existia nenhuma. De fato, atores fortes, que antes não estavam dispostos nem mesmo a dialogar, quanto mais negociar, com atores mais fracos, muitas vezes amenizam ou invertem subitamente suas posturas, em face de crises iminentes. Como afirmou, sem meias palavras, um pesquisador sobre a migração: “As nações de origem podem, às vezes, estruturar a emigração de modo que seja bastante provável que os Estados de destino respondam com ações administrativas assistemáticas,” que podem ser, então, utilizadas como uma alavanca contra aqueles que haviam “com efeito, ignorado [essas nações]” anteriormente²⁹.

Em consequência, a geração de uma crise migratória pode ajudar a reforçar a credibilidade dos atores fracos, potencializar suas ameaças e ampliar suas capacidades coercitivas de diferentes maneiras³⁰. Em primeiro



Muammar Gaddafi participa da 12ª Cúpula da União Africana em Adis Abeba, Etiópia, 02 Fev 09. Gaddafi frequentemente ameaçou fazer da Líbia um conduto para a imigração ilegal em massa para a Europa, como alavanca para alcançar seus objetivos políticos. (Foto de 2º Sgt Jesse B. Awalt, Marinha dos EUA)

lugar, em certas condições, as crises migratórias podem permitir que adversários fracos inflijam aos alvos uma punição desproporcional em relação aos custos de atender às demandas. Embora os alvos possam, compreensivelmente, relutar em ceder antes que algo aconteça, as demandas inicialmente inaceitáveis podem, com frequência, começar a parecer triviais em comparação aos custos de administrar fluxos migratórios contínuos e em larga escala por tempo indeterminado, como a UE, da mesma forma que muitos alvos antes dela, vem descobrindo quando da redação deste artigo. Vale considerar que, diferentemente de uma sortida de bombardeio, que pode causar danos extremos, mas que consiste, necessariamente, em algo finito, uma crise migratória, como observado anteriormente, pode prosseguir por tempo indeterminado.

Portanto, não só existem menores barreiras relacionadas à reputação contra o emprego dessas táticas de violação de normas, como também as vantagens de negociação por ele fornecidas são bem maiores.

Além disso, considerando que retaliar na mesma moeda raramente é uma opção disponível aos alvos — e outras respostas também podem ser problemáticas —, os coatores que utilizem a CEM podem obter uma espécie de superioridade sobre os potenciais alvos com respeito à escalada de conflito³¹. Por exemplo, iniciar uma guerra para combater fluxos migratórios pode representar uma alternativa em certas circunstâncias, mas, com frequência, os custos previstos relacionados a uma escalada até esse nível de conflito excedem, em muito, os custos previstos de ceder totalmente ou em parte. A título de ilustração, por mais desconcertantes que tenham sido os periódicos fluxos de entrada de grandes quantidades de refugiados do bloco oriental para os dirigentes da Alemanha Ocidental, nem eles nem seus aliados da OTAN estariam dispostos a arriscar a possível eclosão de uma Terceira Guerra Mundial, caso executassem alguma ação militar de represália contra a Alemanha Oriental³². Da mesma forma, caso um coator já esteja isolado internacionalmente, os métodos de não guerra que os Estados poderosos possam empregar em resposta talvez demorem a agir — sanções, por exemplo —, sendo, portanto, inadequados como método contra a coerção durante uma crise. Além disso, a própria guerra pode ser uma opção arriscada. Os conflitos são eventos dispendiosos, com resultados incertos³³.

Em suma, na coerção militar tradicional, os potenciais adversários costumam ser dissuadidos de sequer tentar a coerção, a menos que possuam capacidades militares superiores que possam protegê-los contra uma represália. Contudo, no caso da CEM, com frequência, os coatores não são dissuadidos pela superioridade militar de seus alvos, porque a represália raramente representa uma opção politicamente viável. Isso ocorre porque os alvos geralmente não valorizam tanto as questões em pauta quanto os coatores, que costumam sentir-se extremamente insatisfeitos com o *status quo* e mais resolutos que seus alvos. Isso faz sentido pelo fato de que os coatores estão, muitas vezes, lutando por sua própria sobrevivência política, ao passo que, para os alvos, as questões em pauta costumam ser de importância mais limitada³⁴.

Além disso, em comparação com operações militares mais convencionais, estimular emigrações é, em geral, algo relativamente econômico, especialmente porque o número de tropas exigido é, com frequência, pequeno, e a mão de obra necessária para efetuar o deslocamento da população não precisa ser bem aparelhada ou treinada³⁵. Induzir a migração em massa não se apoia no combate direto, e sim nas expectativas ligadas à capacidade de demonstrar a violência que pode ser aplicada. Às vezes, não é preciso empregar força alguma; o medo da futura violência pode ser suficiente para impelir as pessoas a fugirem³⁶.

Além disso, devido à crença generalizada de que as democracias liberais possuem características particulares que fazem com que elas e seus dirigentes se portem de maneira diferente do que aqueles em outros tipos de regime, os “demais [atores] liberais se beneficiam da pressuposição de amizade; os não liberais estão sujeitos a uma pressuposição de hostilidade”³⁷. Assim, os atores não liberais — já vistos com suspeita e desprezo pelos membros mais poderosos da comunidade internacional — não têm muito a perder, caso decidam revogar as normas relacionadas à geração de crises migratórias. Em suma, os Estados não democráticos e “ilegítimos” e os atores não estatais enfrentam um golpe duplo: poucos são suficientemente fortes para impelir os atores mais poderosos a levá-los a sério em condições normais e é provável que um número ainda menor seja considerado confiável para negociar de forma transparente. Portanto, não só existem menores barreiras relacionadas à reputação contra o emprego dessas táticas de violação de normas, como também as vantagens de negociação por ele fornecidas são bem maiores. Assim, esse tipo de coerção pode ser um método de influência atrativo para os que disponham de recursos limitados e poucas opções diferentes à sua disposição. Em consequência, não surpreende que os potenciais coatores sejam, em sua maioria, mais fracos do que seus alvos em termos de capacidades.

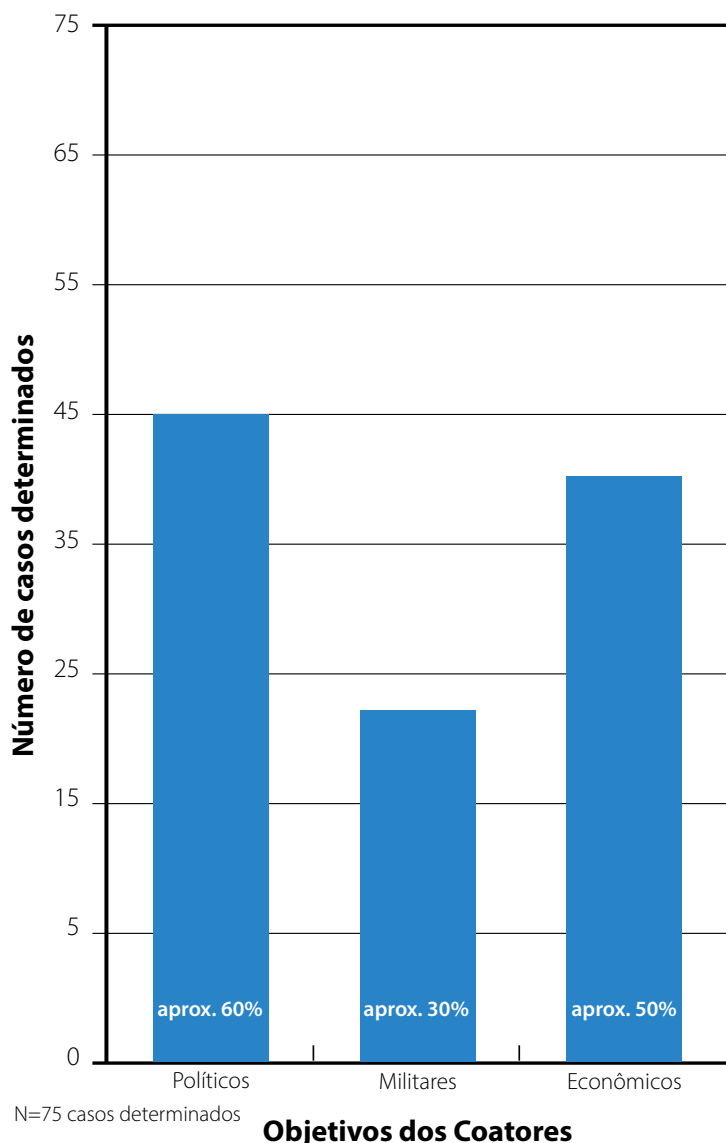
Com respeito às óbvias exceções — isto é, casos em que atores fortes ou democráticos empregaram essa ferramenta —, a intenção dos coatores normalmente tem sido a consecução de objetivos políticos a um menor custo do que teriam obtido por meios militares. Embora o governo de John F. Kennedy estivesse, compreensivelmente, relutante em empregar a força para influenciar a conduta soviética em relação a Berlim

no início dos anos 60, as autoridades norte-americanas chegaram — pelo menos — a considerar a ideia de utilizar a CEM para “estimular” uma cooperação maior por parte de Moscou³⁸. Mais recentemente, as ocasionais ameaças feitas pelo Irã, de expulsar os refugiados afegãos com o objetivo de influenciar o comportamento do governo afegão, decerto pareceram menos problemáticas e potencialmente mais econômicas do que se envolver em operações militares ostensivas para buscar os mesmos objetivos políticos³⁹.

Objetivos e Índices de Sucesso dos Coatores

Como no caso da coerção militar tradicional, as demandas dos adversários têm sido bastante diversas em escopo, conteúdo e magnitude. Conforme sugere a discussão apresentada anteriormente, as demandas têm sido tanto concretas quanto simbólicas, incluindo pedidos de que ações sejam realizadas ou cessadas (compulsão) ou de que sejam completamente evitadas (dissuasão). As demandas variam desde o simples fornecimento de ajuda financeira ou fim do financiamento de insurgentes a uma intervenção militar de larga escala ou até mesmo mudança de regime. De modo geral, podemos dividir essa variedade de objetivos em três categorias principais (que não se excluem mutuamente): objetivos políticos, objetivos militares e objetivos econômicos. Como indica a figura 3, mais de 60% das 75 tentativas de coerção foram impelidas por objetivos políticos; cerca de 30% por objetivos militares; e aproximadamente 50% por objetivos econômicos. O fato de que a soma desses três conjuntos de objetivos seja superior a 100% deixa claro que muitos coatores têm buscado objetivos múltiplos e muitas vezes distintos.

Além disso, em suas tentativas de coerção, os adversários também alcançaram relativo sucesso, em seus próprios termos e em comparação a atores mais poderosos⁴⁰. Nesse contexto, define-se “sucesso” como persuadir um alvo a alterar uma política declarada anteriormente, a cessar ou reverter uma ação já empreendida ou a fornecer outras compensações em



(© Greenhill 2015)

Figura 3 – Distribuição dos Objetivos dos Coatores

conformidade com as demandas do adversário; em outras palavras, um adversário obteve o cumprimento da maioria de suas demandas. Um caso é classificado como “sucesso” se a maioria ou todos os objetivos conhecidos de um adversário foram alcançados e como “sucesso parcial” se ele houver obtido uma parcela significativa deles, mas não todos. Caso poucos ou nenhum objetivo tenha sido atingido — ou tenham sido atingidos por razões aparentemente externas — o caso é classificado como “insucesso”. Por último, o caso é dito “indeterminado” se o adversário obtiver pelo menos alguns de seus objetivos, mas a relação causal não estiver clara;

se houver insuficientes evidências para concluir que se buscou, afinal, a coerção; ou se houverem sido apresentadas ameaças, mas a crise nunca houver se materializado e não estiver claro se as demandas foram cumpridas ou não. (Os casos indeterminados estão excluídos das análises agregadas de sucesso ou insucesso da coerção.)

No geral, os adversários atingiram pelo menos alguns de seus objetivos cerca de 74% das vezes. Caso se imponha um indicador mais rigoroso de sucesso e se excluam os sucessos parciais, os coatores obtiveram mais ou menos tudo o que, supostamente, buscavam 57% das vezes⁴¹. Embora consideravelmente menor, esse índice mais restritivo é comparável a algumas das melhores estimativas de sucesso para a dissuasão (cerca de 57%) e significativamente maior que as melhores estimativas de sucesso para sanções econômicas (cerca de 33%) ou ações de diplomacia coercitivas dos EUA (entre 19% e 37,5%)⁴².

Quando se decompõe a CEM em ações de compulsão e dissuasão, constata-se que a grande maioria dos 75 a 86 casos documentados até agora corresponde ao primeiro tipo; os demais casos consistiram em ações que incluem a dissuasão e compulsão ou a dissuasão apenas⁴³. Embora as tentativas de dissuasão tenham, no conjunto, índices de sucesso parecidos com os da diplomacia coercitiva dos EUA (40% sucesso parcial e total; 20% sucesso total), as tentativas de compulsão apenas têm produzido, em média, índices consideravelmente mais elevados do que a CEM em geral (78% sucesso parcial e total; 63% sucesso total).

Defesas e Ações Evasivas do Alvo

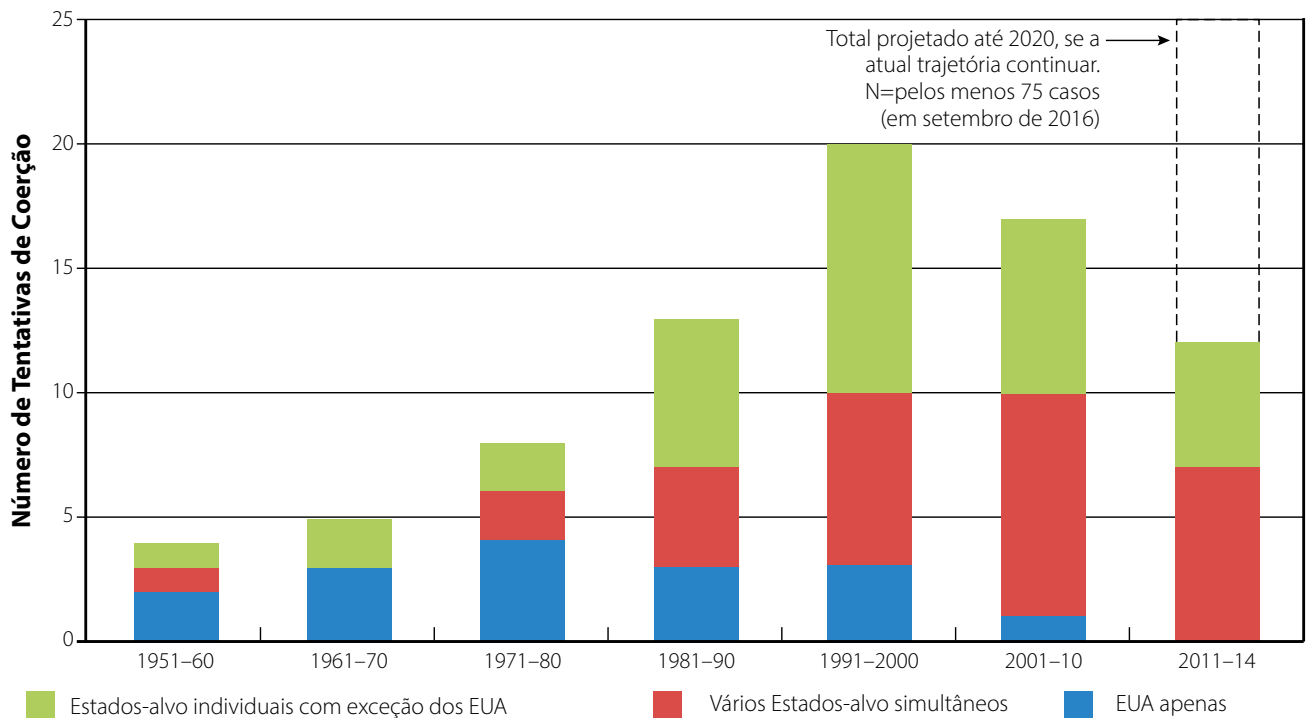
Não obstante a discussão anterior, a coerção baseada na migração não é uma “superarma”. Os riscos políticos e militares relacionados ao seu emprego podem ser extremamente elevados e até fatais, como Gaddafi descobriu, ao ir longe demais em 2011, após uma série de empregos bem-sucedidos da CEM durante a primeira década deste milênio⁴⁴. Além disso, o custo à reputação gerado pela utilização de pessoas inocentes como “arma” para efetuar a coerção de âmbito estatal pode ser elevado — como pode ser grande também o opróbrio internacional decorrente de tal emprego. Sendo assim, não surpreende que os coatores conhecidos tenham sido, em sua maioria, atores não liberais extremamente comprometidos, mas relativamente fracos (em comparação a seus alvos). Mesmo assim, essa é raramente uma arma usada como primeiro recurso, por diferentes razões.

Primeiro, os adversários poderiam acabar provocando crises maiores do que haviam previsto ou almejado e enormes fluxos emigratórios poderiam desestabilizar tanto os Estados de origem quanto os de destino⁴⁵. Foi justamente o medo de um colapso como esse, por exemplo, que levou à construção do Muro de Berlim no início dos anos 60⁴⁶.

Segundo, depois que uma crise é iniciada, os adversários muitas vezes perdem (algum grau de) controle sobre ela, em grande parte porque operações de “limpeza” relacionadas a migrações “planejadas” podem ser conduzidas por irregulares ou até mesmo grupos de criminosos, que não têm disciplina e cujos objetivos podem não ser iguais aos daqueles que instigaram um fluxo emigratório. Da mesma forma, os migrantes e os refugiados evidentemente têm livre arbítrio e, uma vez fora do Estado de origem, são frequentemente capazes de ações autônomas. Por exemplo, podem movimentar-se em diferentes direções e em grupos menores ou maiores do que deseja o adversário. Se isso acontecer, um fluxo emigratório pode acabar parecendo-se mais com um míssil não dirigido que com uma bomba inteligente, fazendo com que seja mais difícil coagir um alvo em particular.

Terceiro, como afirmou Schelling, “a ação ideal de compulsão seria aquela que, uma vez iniciada, causasse mínimo dano no caso de cumprimento [das demandas] e grande dano no caso oposto”⁴⁷. Entretanto, embora possam ser, em certas condições, cessados após iniciados, os movimentos de migrantes e refugiados podem ser difíceis de reverter. Desse modo, ameaças de uma escalada ainda maior podem ser bastante persuasivas, mas promessas de mínimo dano mediante o cumprimento podem ser difíceis de manter, possivelmente reduzindo, aos olhos dos alvos, o valor de ceder às demandas.

Quarto, pode haver um grande potencial para efeitos contraproducentes, e as consequências pretendidas podem acarretar um grande custo. Por exemplo, a migração em massa de norte-vietnamitas para o sul, instigada pelos EUA depois da Primeira Guerra da Indochina, não só não cumpriu o objetivo declarado de dissuadir Ho Chi Minh de exigir eleições para a reunificação, como também enfraqueceu ainda mais, sem querer, o regime em poder no Vietnã do Sul, ao mesmo tempo que aumentou o compromisso dos EUA para sustentá-lo⁴⁸.



(© Greenhill 2015)

Figura 4 – Mudança da Distribuição e Frequência de Alvos ao Longo do Tempo

Ademais, a coerção não é um jogo unilateral, e os alvos não estão desprovidos de recursos. Vale observar, porém, que, devido à sua natureza geralmente democrática e liberal, a maioria dos alvos não está apta a responder na mesma moeda com a geração de seus próprios fluxos migratórios. Contudo, muitos encontram formas de contra-atacar e resistir, ocasionalmente com sucesso. Cabe mencionar três respostas em particular. Primeiro, em certas condições, os alvos podem “exteriorizar”, terceirizar ou simplesmente repassar as consequências visíveis (e de elevado custo político) das crises migratórias para outros, contornando, assim, uma coerção, ao persuadirem terceiros a hospedar, abrigar ou até assimilar o grupo indesejado⁴⁹. Entretanto, nem sempre existe a opção de transferir a responsabilidade, particularmente se as pessoas deslocadas já estiverem dentro do Estado-alvo ou se outros potenciais Estados anfitriões ou de asilo temerem, eles próprios, as consequências desestabilizadoras de um fluxo migratório. Segundo, alguns governos-alvo conseguem manobrar em meio aos obstáculos políticos representados pelos interesses incompatíveis dos diferentes membros de seu público, tranquilizando um lado ou outro por meio de compensações ou mudando a opinião de atores

mobilizados com respeito ao caráter indesejável de um determinado grupo de migrantes ou refugiados mediante uma redefinição da problemática. Em outras palavras, os governantes podem conseguir mudar impressões internas sobre os custos ou benefícios previstos relacionados com um fluxo migratório em particular⁵⁰. Terceiro, os alvos podem ameaçar dar início a uma ação militar — ou realmente iniciá-la — para prevenir ou cessar fluxos de saída no local de origem. Com efeito, os alvos chegam, por vezes, a usar a ameaça de possíveis fluxos migratórios para justificar ações militares que eles queiram tomar por outras razões. Às vezes, os alvos simplesmente ameaçam, de maneira convincente, realizar outras ações, que persuadem os adversários a recuar ou pôr fim a um fluxo emigratório. Caso a evasão tenha êxito, a coerção fracassará, ou pelo menos terá menos sucesso do que o pretendido pelos adversários.

A coerção também pode fracassar devido a deslizes cometidos pelos adversários, alguns dos quais também podem ser manipulados pelos alvos. Por exemplo, embora algo relativamente incomum, a tentativa de coerção baseada na migração pode unificar a população do Estado-alvo, ao invés de polarizá-la. Da mesma forma, se os migrantes ou refugiados em questão — vistos

anteriormente com ceticismo ou hostilidade — forem efetivamente redefinidos como vítimas de graves abusos dos direitos humanos e dignos de proteção, a oposição mobilizada pode desaparecer e, com isso, a possibilidade de êxito de uma coerção⁵¹. Esse é um ponto importante, que ressalta a natureza dinâmica desse jogo coercitivo de dois níveis. Em geral, sempre que houver uma redução significativa do grau de mobilização dos grupos pró ou antirrefugiados (e do grau de polarização entre eles) ao longo do tempo, é provável que a coerção não funcione.

Não obstante, como foi possível observar, as tentativas de coerção baseadas na migração ocorrem, em média, pelo menos uma vez por ano, sendo, em geral, relativamente bem-sucedidas quando empreendidas, especialmente contra alvos democráticos liberais. Isso se aplica, particularmente, no campo da compulsão, que compreende a grande maioria dos casos de CEM. Ao mesmo tempo, como sugere a figura 4, mesmo que a relativa popularidade dos EUA como alvo venha diminuindo, a média total de casos por ano pode estar subindo gradualmente (embora essas aparentes tendências possam não durar). Em suma, embora não seja uma ferramenta de primeiro recurso, a CEM pode, nas circunstâncias certas, dar a última palavra aos que a empreguem.

Conclusões

Em geral, entende-se por coerção a prática de induzir ou prevenir mudanças de conduta política mediante a utilização de ameaças, intimidação ou alguma outra forma de pressão — mais comumente, a força militar. As migrações baseadas na coerção, ou, por extensão, as migrações coercitivas planejadas, são os movimentos populacionais transfronteiriços reais ou ameaçados, que são deliberadamente criados ou manipulados como instrumentos de dissuasão ou compulsão, com o objetivo de impedir ou induzir mudanças de conduta política ou de extrair concessões políticas, militares e econômicas de um ou mais Estados-alvo. Deve ficar claro, com base na discussão anterior, que as CEM são geralmente usadas como um meio para alcançar objetivos em outros campos relacionados às políticas e para opor-se a ameaças de imposição de custos e punição por meios que não a migração.

A crença geral é de que esse tipo de coerção é, na melhor das hipóteses, algo raro; com efeito, alguns

observadores parecem crer, equivocadamente, que o ocorrido na Turquia em 2016 foi a primeira vez que vimos este tipo de acontecimento. Contudo, as tentativas de exercer esse tipo de coerção não só ocorrem bem mais do que possa indicar a crença geral, como também costumam ter sucesso com muito mais frequência do que poderiam prever as teorias baseadas em capacidades, especialmente no campo da compulsão, sua manifestação mais comum. Assim, faz-se imperioso, de um ponto de vista operacional e de formulação de políticas, buscar um entendimento maior sobre a frequência de seu emprego; os atores que a utilizam e por que; e o que os possíveis alvos podem fazer para proteger a si próprios e as verdadeiras vítimas desse tipo de coerção: as próprias pessoas deslocadas. Tal imperativo é especialmente forte em uma época em que mais pessoas do que nunca têm sido forçosamente deslocadas — 65,3 milhões em todo o mundo quando da redação deste artigo, um número que coatores empreendedores, capazes e oportunistas provavelmente buscarão aumentar⁵².

Se há algum consolo nessa história, é o fato de que, embora muitos observadores subestimem a importância desse tipo de coerção, não se pode dizer o mesmo, felizmente, sobre os Estados-alvo, particularmente os que foram visados múltiplas vezes. Por exemplo, estimativas da Inteligência nacional dos EUA há muito incluem advertências sobre a vulnerabilidade do país a esse tipo de coerção, recomendando medidas para prevenir uma futura ação predatória. Da mesma forma, a Austrália desativou sua chamada “Solução do Pacífico”, pelo menos por um tempo, em grande parte para se proteger contra futuras tentativas de coerção pela pequena ilha de Nauru⁵³. Da mesma forma, só em 2003, a UE se comprometeu a gastar € 400 milhões para reforçar a segurança de fronteiras, em parte, pelo menos, para prevenir uma futura coerção baseada na migração; além disso, alguns asseveram que Gaddafi foi deposto, em grande parte, para impedir novas tentativas nesse sentido por parte da nação norte-africana. (Entretanto, ficou claro que livrar-se de Gaddafi não destruiu os incentivos líbios para visar a UE e, com efeito, os europeus têm sido alvo de ambas as entidades governamentais rivais na Líbia após a remoção de seu antigo dirigente⁵⁴.)

Quanto à China e ao seu vizinho ocasionalmente instável, os chineses construíram, em 2006, uma cerca ao longo de parte de sua fronteira com a Coreia do Norte, para impedir movimentos transfronteiriços. Em

2014, os chineses elaboraram um plano militar (cujo conteúdo foi vazado) para lidar com as consequências de uma possível migração no caso de um colapso ou ameaça de colapso⁵⁵. Além disso, alguns Estados, incluindo a China, os EUA e a Itália, conduzem, periodicamente, exercícios militares destinados a deixá-los mais bem preparados para responder a potenciais fluxos migratórios através de suas fronteiras⁵⁶.

No caso dos EUA e Cuba, a normalização de relações pode reduzir, significativamente, a probabilidade de futuras tentativas de coerção, mas a atual situação permanece bastante instável. Como a situação vai se desenrolar nos meses e anos por vir é uma questão em aberto, e alguns defendem que estímulos de baixa intensidade à coerção estão em curso neste mesmo momento, quando da redação deste artigo⁵⁷.

Além disso, as implicações políticas e de segurança nacional das migrações planejadas estratégicas vão muito além dos campos politicamente controversos da imigração, asilo e política de segurança fronteiriça — e não apenas porque os objetivos dos coatores se

estendem a áreas muito além da migração. Com efeito, sugeriu-se que a premeditada “enxurrada de refugiados da Alemanha Oriental que se abateu sobre a Alemanha Ocidental em 1989 [...] ajudou a trazer abaixo o Muro de Berlim, acelerou a unificação dos dois Estados alemães e gerou a transformação mais significativa nas relações internacionais desde a Segunda Guerra Mundial”⁵⁸. No momento atual, alguns têm sugerido que a crise migratória em curso na Europa pode pressagiar ou até provocar o colapso da UE⁵⁹.

Os fluxos de migrantes e refugiados também têm sido identificados como uma das causas mais importantes dos conflitos armados no período pós-Guerra Fria. Só na última década, assistimos às consequências da CEM em áreas tão significativas e variadas como sanções econômicas e embargos de armas, conflitos étnicos, intervenção militar, guerras internas e entre Estados, proliferação nuclear e mudança de regime. Embora, para muitos, esse seja um fenômeno “oculto em plena vista”, suas consequências e implicações são tudo, menos invisíveis. ■

Kelly M. Greenhill, Ph.D., é professora de Ciência Política na Tufts University e pesquisadora na Kennedy School of Government, da Harvard University. Possui o mestrado e o doutorado pelo Massachusetts Institute of Technology, o certificado de estudos especiais pela Harvard University e o bacharelado (com distinção e excelência) pela University of California at Berkeley. Serviu como analista de programa de defesa e consultora junto ao governo dos EUA, Ford Foundation, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e Banco Mundial. Greenhill é autora e editora premiada de vários livros e artigos, incluindo Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion and Foreign Policy, utilizado como base para o presente artigo.

Referências

1. Ben Rawlence, “Refugees Shouldn’t Be Bargaining Chips”, *New York Times*, 17 May 2016, acesso em 6 out. 2016, <http://www.nytimes.com/2016/05/17/opinion/refugees-shouldnt-be-bargaining-chips.html>.

2. Elizabeth Collett, “The Paradox of the EU-Turkey Deal”, Migration Policy Institute.org website, March 2016, acesso em 3 out. 2016, <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>.

3. “EU-Turkey Statement”, The European Council website, 18 March 2016, acesso em 3 out. 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

4. Duncan Robinson e Alex Barker, “EU and Turkey Agree Deal to Return Migrants”, *Financial Times*, 18 March 2016, acesso em 3 out. 2016, <https://www.ft.com/content/94314ec0-eca7-11e5-9fca-fb0f946fd1f0>.

5. Agence France-Presse, “Turkish President Threatens to Send Millions of Syrian Refugees to EU”, *The Guardian* online, 11 February 2016, acesso em 3 out. 2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/feb/12/turkish-president-threatens-to-send-millions-of-syrian-refugees-to-eu>; Agence France-Presse, “Turkey Threatens to Back Out of EU Migrant Deal over Visas”, *France24.com*, 19 April 2016, acesso em 3 out. 2016, <http://www.france24.com/en/20160419-turkey-migrant-deal-eu-visa-free-travel>; Kelly M. Greenhill, “Open Arms Behind Barred Doors: Fear, Hypocrisy and Policy Schizophrenia in the European Migration Crisis”, *European Law Journal* 22, no. 3 (May 2016): p. 279–94.

6. Selena Sykes, “EU Does Secret Deal with Suspected War Criminal in Desperate Bid to Stop Migrants”, *Express* online, 15 May 2016, acesso em 3 out. 2016, <http://www.express.co.uk/news/world/670550EU-secret-deal-war-criminal-Sudan-migrant-crisis-Africa>.

7. "Australia Asylum: Why is it Controversial?" BBC News website, 3 August 2016, acesso em 3 out. 2016, <http://www.bbc.com/news/world-asia-28189608>; Greenhill, "Open Arms Behind Barred Doors", p. 279–81.

8. Kelly M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion and Foreign Policy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010).

9. Isso faz com que a migração coercitiva planejada (CEM) seja consideravelmente menos comum que as disputas territoriais interestaduais (cerca de cinco casos/ano), mas notadamente mais prevalente que a guerras civis (cerca de 0,7 casos/ano) e as crises de dissuasão intermediárias prolongadas (cerca de 0,6 casos por ano). De 86 casos de migração desde 1951, 75 foram identificados como CEM.

10. Veja Greenhill, "Migration as a Coercive Weapon: New Evidence from the Middle East" (em via de publicação).

11. Greenhill, *Weapons of Mass Migration*, cap. 3

12. Michael Weiss, "Breaking: Syrian State Documents 'Show Assad Orchestrated Nakba Day Raids on Golan Heights'", *Telegraph*, 13 June 2011; Rick Gladstone e Damien Cave, "Torrent of Syrian Refugees Strains Aid Effort and Region", *New York Times*, 24 August 2012, acesso em 6 out. 2016, <http://www.nytimes.com/2012/08/25/world/middleeast/refugee-numbers-swell-as-fighting-in-syria-intensifies.html>; David D. Kirkpatrick, "Syrian Army Attacks Village Near Jordanian Border", *New York Times*, 6 September 2012, acesso em 6 out. 2016, <http://www.nytimes.com/2012/09/07/world/middleeast/Syria.html>.

13. Greenhill, *Weapons of Mass Migration*, cap. 2

14. Robert Pape, *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War* (Cornell University Press, 1996), p. 21. "A esperança é de que o governo ceda; caso contrário, a população se revoltará".

15. Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games", *International Organization* 42, no. 3 (1988): p. 427–60.

16. Karen Jacobsen, "Factors Influencing the Policy Responses of Host Governments to Mass Refugee Influxes", *International Migration Review* 30, no. 3 (1996): p. 655–68.

17. "Russian Pundit Examines Central Asian Response to Crimea Annexation", BBC Worldwide Monitoring, 17 April 2014.

18. Vale considerar, por exemplo, a tragicamente inexpressiva resposta inicial dos EUA ao furacão Katrina.

19. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics".

20. Marc R. Rosenblum, "Immigration and U.S. National Interests", in *Immigration Policy and Security: U.S., European and Commonwealth Perspectives*, editado por Terry E. Givens, Gary P. Freeman e David L. Leal (Abingdon-on-Thames, UK: Routledge, 2008), p. 15.

21. Marco Scalvini, "Humanitarian Wars and Rejected Refugees", OpenDemocracy website, 17 April 2011, acesso em 3 out. 2016, <http://www.opendemocracy.net/marco-scalvini/humanitarian-wars-and-rejected-refugees>.

22. Lawrence Freedman, "Strategic Coercion", in *Strategic Coercion: Concepts and Cases*, ed. Lawrence Freedman (Oxford, UK: Oxford University Press, 1998), p. 29.

23. Embora o governo de John F. Kennedy estivesse, compreensivelmente, relutante em empregar a força para influenciar a conduta soviética em relação a Berlim no início dos anos 60, as autoridades norte-americanas chegaram — pelo menos — a considerar a ideia de utilizar a CEM para "estimular" uma cooperação maior por parte de Moscou. Veja o documento parcialmente

desclassificado "(Secret) U.S. Department of State (DOS) Telegram, From U.S. Embassy Berlin (Deputy Commandant Allen Lightner) to U.S. Secretary of State, 'Refugee Problem May Deter Soviets from Going Ahead with Treaty'", 24 July 1961, No. 87, Control No. 15686; and "(Secret) Memo 'Discontent in East Germany,'" 18 July 1961, p. 3. Ambos estão disponíveis em Digital National Security Archive (com assinatura).

24. Ian Smith, "Raul Castro is Launching a 'Weapon of Mass Migration' Against the U.S.", *National Review* online, 28 January 2016, acesso em 3 out. 2016, <http://www.nationalreview.com/article/430385/cuban-refugee-crisis-fabricated-win-sanctions-repeal>.

25. Uma análise de um fenômeno análogo na área nuclear consta de Scott Snyder, *Negotiating on the Edge: North Korean Negotiating Behavior* (Washington, DC: U.S. Institute of Peace, 1999), especialmente cap. 3.

26. Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960), p. 196.

27. Mark Habeeb, *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1988).

28. *Ibid.*; Snyder, *Negotiating on the Edge*, p. 43, p. 71.

29. Christopher Mitchell, "Implications", in *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*, ed. Christopher Mitchell (University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1992).

30. Isso pode ser particularmente importante porque os atores poderosos costumam ignorar as ameaças de atores mais fracos por duas razões distintas. Primeiro, eles frequentemente têm dificuldade em acreditar que os atores mais fracos iniciariam crises ou conflitos os quais pareçam destinados a perder, com base em capacidades relativas. Essa tendência pode ser exacerbada ainda mais pelo fato de que os alvos também podem subestimar a magnitude das ameaças enfrentadas pelos atores mais fracos quando as questões em pauta lhe pareçam triviais, levando-os a descartar ainda mais a probabilidade de que iniciem uma crise. Segundo, como os próprios alvos, em sua maioria, não iniciariam crises migratórias, eles tendem a descartar essas ameaças como "irracionais" ou "absurdas" e, conseqüentemente, também inacreditáveis.

31. Daniel Byman e Matthew Waxman, *The Dynamics of Coercion* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2002).

32. Valur Ingimundarson, "Cold War Misperceptions: The Communist and Western Responses to the East German Refugee Crisis in 1953", *Journal of Contemporary History* 29 (1994): p. 463–81; D. G. Pruitt, *Negotiating Behavior* (New York, Academic Press, 1981).

33. Com efeito, os alvos que se envolvem em mudanças de regime impostas por atores estrangeiros muitas vezes criam, sem querer, condições ainda mais propícias ao emprego da CEM após terem intervindo, como deixa claro o envolvimento dos EUA no Afeganistão, Iraque e Líbia nos últimos anos.

34. *Ibid.*, p. 6–7.

35. John Mueller, "The Banality of Ethnic War", *International Security* 25, no. 1 (Summer 2000): p. 42–70. Com frequência, o emprego de tropas regulares nem chega a ser necessário para efetuar o deslocamento populacional; também pode ser efetuado com "tropas de choque" paramilitares e até grupos de criminosos, como demonstram as guerras de dissolução imperial nos Bálcãs, ocorridas nos anos 90.

36. James Gow, "Coercive Cadences: The Yugoslav War of

Dissolution”, in Freedman, *Strategic Coercion*, cap. 11.

37. Michael W. Doyle, “Liberalism and World Politics”, *American Political Science Review* 80, no. 4 (1986): p. 1151–69; Bruce Russett, “Why Democratic Peace?” in *Debating the Democratic Peace*, ed. Michael Brown (Cambridge, MA: MIT Press, 1996), p. 93.

38. DOS Telegram No. 87, Control No. 15686, and “(Secret) Memo ‘Discontent in East Germany’”.

39. “Iran Threatens to Expel Afghan Refugees if Kabul Ratifies U.S. Strategic Partnership”, *Telegraph*, 12 May 2012, acesso em 4 out. 2016, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/afghanistan/9256602/Iran-threatens-to-expel-Afghan-refugees-if-Kabul-ratifies-US-strategic-partnership.html>. Fazel Hadi Muslimyar, presidente do Senado afegão, relatou que o embaixador iraniano no Afeganistão ameaçou expulsar os afegãos, se Cabul firmasse o tratado de parceria com os EUA.

40. Greenhill, *Weapons of Mass Migration*; para obter informações sobre casos e dados após a publicação, veja Greenhill, “When Virtues Become Vulnerabilities: The Achilles’ Heel of Migration Social Policy”, in *Handbook of Migration and Social Policy*, eds. Gary Freeman e Nikola Mirilovic (Northampton, MA: Edward Elgar, 2016); Kelly M. Greenhill, “Demographic Bombing: People as Weapons in Syria and Beyond”, *Foreign Affairs* online, 17 December 2015, acesso em 6 out. 2016, <https://www.foreignaffairs.com/articles/2015-12-17/demographic-bombing>.

41. Greenhill, “When Virtues Become Vices”.

42. Paul K. Huth, “Deterrence and International Conflict: Empirical Findings and Theoretical Debates”, *Annual Review of Political Science* 2 (1999): p. 25–48; Gary Clyde Hufbauer et al., *Economic Sanctions Reconsidered*, 3rd ed. (Washington, DC: Peterson Institute, 2008).

43. Evidentemente, é possível que, se a dissuasão geral funcionar e nada ocorrer, continue a haver um grande número de casos ainda não identificados de dissuasão baseada na CEM. Sabe-se, por exemplo, que o receio chinês em relação aos custos previstos diretos e indiretos e aos efeitos potencialmente desestabilizadores de uma migração em massa dos norte-coreanos para a China há muito a dissuade de exercer maior pressão sobre o “Reino Eremita” em uma variedade de frentes militares e não militares, incluindo seus programas de armas nucleares e de mísseis balísticos e seus ocasionais atos de agressão regionais. Não se sabe quantos outros casos como esse possam existir (ou ter existido) de maneira invisível.

44. Greenhill, “Migration as a Coercive Weapon”.

45. Embora esse resultado possa ser algo bom se o adversário for, por exemplo, uma organização não governamental que esteja tentando derrubar uma ditadura, é um resultado indesejável na maioria dos casos.

46. “The Construction of the Berlin Wall”, Berlin website, acesso em 4 out. 2016, www.berlin.de/mauer/en/history/construction-of-the-berlin-wall.

47. Thomas Schelling, *Arms and Influence* (New Haven, CT: Yale University Press, 1966), p. 89.

48. Ronald B. Frankum Jr., *Operation Passage to Freedom: The United States Navy in Vietnam, 1954-1955* (Lubbock, TX: Texas Tech University Press, 2007), p. 207.

49. Ibid. Entretanto, tentar passar a responsabilidade para outro também pode gerar efeitos contraproducentes, podendo permitir, sem querer, maior — e mais bem-sucedida — coerção por oportunistas empreendedores.

50. H. Richard Friman, “Side-Payments Versus Security Cards: Domestic Bargaining Tactics in International Economic Negotiations”, *International Organization* 47, no. 3 (1993): p. 387–409.

51. Evidentemente, o oposto também é válido, caso coatores visem a incitar ações dentro do grupo favorável aos refugiados. Não obstante, a maioria das pesquisas indica que mudar o modelo predominante em debates sobre políticas é uma tarefa difícil.

52. Adrian Edwards, “Global Forced Displacement Hits Record High”, United Nations High Commissioner for Refugees website, 20 June 2016, acesso em 4 out. 2016, <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/6/5763b65a4/global-forced-displacement-hits-record-high.html>.

53. Greenhill, *Weapons of Mass Migration*, apêndice.

54. Colin Freeman, “Libya Warns it Could Flood Europe with Migrants if EU Does Not Recognize New Self-declared Government”, *Telegraph*, 2 November 2015, acesso em 4 out. 2016, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/libya/11970313/Libya-warns-it-could-flood-Europe-with-migrants-if-EU-does-not-recognise-new-Islamist-government.html>.

55. Para obter informações sobre o fim da “Solução do Pacífico”, veja Connie Levett, “Pacific Solution Cost \$1 Billion”, *Sydney Morning Herald*, 25 August 2007; para obter informações sobre a União Europeia e Belarus, veja Volker ter Haseborg, “Radioactive Refuge: Offering Asylum in Chernobyl’s No Man’s Land”, *Der Spiegel*, 14 October 2005; para obter informações sobre a cerca na fronteira chinesa e a Coreia do Norte, veja Norimitsu Onishi, “Tension, Desperation: The China-North Korean Border”, *New York Times*, 22 October 2006; para obter informações sobre o plano de contingência militar, veja Martin Sieff, “China’s North Korea Collapse Plan is Credible, Analysts Say”, *Asia-Pacific Defense Forum*, 15 May 2014.

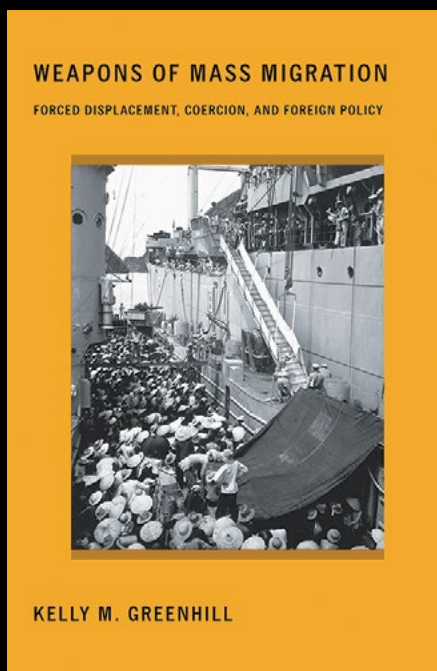
56. James Brooke, “North Korea Lashes Out at Neighbors and U.S.”, *New York Times*, 19 August 2003; Sam Dillon, “US Tests Border Plan in Event of Mexico Crisis”, *New York Times*, 8 December 1995, acesso em 6 out. 2016, <http://www.nytimes.com/1995/12/08/us/us-tests-border-plan-in-event-of-mexico-crisis.html>; conversas pessoais com autoridades militares norte-americanas, U.S. Southern Command, Miami, Flórida, em abril de 2000, (com discussões subsequentes em 2016); e conversas com funcionários do Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Massachusetts, em outubro de novembro de 2001.

57. Smith, “Raul Castro is Launching”.

58. Gil Loescher, “Refugee Movements and International Security”, *Adelphi Paper* 268, (London: International Institute for Strategic Studies, 1992), p. 3.

59. “Tusk Gives EU Two Months to ‘Save Schengen’”, EuroNews website, 19 January 2016, acesso em 4 out. 2016, <http://www.euronews.com/2016/01/19/tusk-gives-the-eu-two-months-to-save-schengen>; “Schengen to Fail in Months if Migration Crisis not ‘Under Control’, says Tusk”, *Deutsche Welle* website, 19 January 2016, acesso em 4 out. 2016, <http://www.dw.com/en/schengen-to-fail-in-months-if-migration-crisis-not-under-control-says-tusk/a-18989697>.

RECOMENDAMOS



No livro *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion and Foreign Policy*, Kelly M. Greenhill oferece a primeira análise sistemática do emprego da migração em massa como um tipo assimétrico de coerção de Estado contra Estado. Examina quem emprega, e empregou, essa ferramenta de política; para que fins; e quando e por que ela funciona. Os coatores visam a afetar a conduta dos Estados-alvo mediante a exploração da existência de interesses e grupos políticos concorrentes. Segundo Greenhill, essa estratégia de “coerção por punição” pode ser efetuada de duas formas: a primeira se apoia em ameaças diretas de sobrecarregar a capacidade de um Estado-alvo para comportar o fluxo de entrada de refugiados ou

migrantes; a segunda se apoia em um tipo de chantagem política reforçada pelas normas, que explora a existência de compromissos legais e normativos para com aqueles que estejam fugindo da violência, perseguição ou privações. A teoria é ilustrada por uma variedade de estudos de caso a partir de exemplos da Europa, Leste Asiático e América do Norte. Para ajudar os formuladores de política em potenciais Estados-alvo a responderem melhor a esse tipo de ação predatória não convencional, o livro também oferece recomendações práticas sobre a formulação de políticas para estudiosos, autoridades governamentais e qualquer pessoa preocupada com as verdadeiras vítimas desse tipo de coerção: as próprias pessoas deslocadas.