

*Хамза Мохамед Абдала Баит Елмал**
Факултет за међународну политику и безбедност
Универзитет „Унион – Никола Тесла”, Београд

МИГРАЦИЈЕ КАО ИНСТРУМЕНТ ГЕОПОЛИТИЧКОГ ПРИТИСКА

Сажетак

Савремене миграције представљају један од најзначајнијих безбедносних, политичких и хуманитарних изазова у међународним односима. Поред демографских, економских, ратних и климатских узрока, миграциона кретања све чешће постају и инструмент политичког деловања држава и других актера. Рад анализира миграције као средство геополитичког притиска, односно начине на које се миграциони токови подстичу, усмеравају, контролишу или злоупотребљавају ради остваривања спољнополитичких и стратешких циљева. Полази се од становишта да миграције у савременом добу нису искључиво последица криза, већ да у одређеним околностима могу постати и механизам притиска на државе пријема, нарочито у условима регионалне нестабилности, асиметричних односа моћи и кризе међународне солидарности. Методолошки, истраживање се заснива на квалитативној анализи садржаја и компаративном

* Имејл: baitelmalhamza@gmail.com; ORCID: -

разматрању грчко-турског и белоруског случаја. У раду се разматрају теоријски оквири који повезују миграције, безбедност и геополитику, као и конкретни примери инструментализације миграционих токова у међудржавним односима. Посебна пажња посвећена је политичким, безбедносним и друштвеним последицама таквог деловања за државе транзита и пријема, као и ограничењима међународноправног и институционалног одговора. Основна теза рада јесте да миграције, уколико постану предмет стратешке манипулације, могу представљати делотворан облик неконвенционалног геополитичког притиска, са далекосежним последицама по суверенитет држава, регионалну стабилност и људску безбедност.

Кључне речи: миграције, геополитички притисак, инструментализација миграција, безбедност, хибридно деловање, међународни односи

УВОД

Свет се данас суочава са разноврсним и непрестано променљивим спектром претњи, од пандемија и климатских промена до сајбер напада и економске нестабилности. Традиционалне студије безбедности, усредсређене пре свега на војне претње и националну државу, тешко могу у потпуности да обухвате сложене облике савремене угрожености. Зато шири приступи студијама безбедности представљају важан аналитички оквир за разумевање миграција и променљивог безбедносног окружења. Пандемија ковида 19 показала је колико економска глобализација и међузависност могу да створе специфичне рањивости, што се, између осталог, испојило у зависности од увоза медицинске опреме и енергената. Државе могу настојати да такве асиметричне

зависности користе као инструмент геополитичког притиска, а све израженија свест о сопственим рањивостима проширује се и на област миграција (Buzan, Wæver, and de Wilde 1998, 21–48; Farrell and Newman 2019, 42–79).

Геополитика се у великој мери односи на политику моћи. Моћ се испољава у различитим облицима, а начин њене употребе зависи од конкретних околности и расположивих могућности. Војна сила и ратовање представљају само део ширег арсенала средстава, који обухвата и контролу тржишта, финансијских токова и кључних технологија. Из геополитичке перспективе, пажња је усмерена на односе моћи између суверених држава, али и на могућност инструментализације међузависности које међу њима постоје. Моћ подразумева и способност доношења ауторитативних одлука и делотворне координације активности унутар државе. Сам префикс „гео” указује на то да геополитика није само питање испољавања моћи већ и географије и територије: способности да се границе утврђују, контролишу и бране, као и да се географски положај и повезаност стратешки користе. Геополитичка перспектива зато наглашава значај река и океана, планинских венаца и пустиња, али и приступа природним ресурсима и изворима енергије. Она подразумева и географску самосвест, односно способност државе да користи предности сопственог положаја и да управља рањивостима које произлазе из њених граница и локације (Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 7).

Геополитика обухвата и питање идентитета. Територија и границе добијају пуни политички значај тек у оквиру заједнице која је у довољној мери повезана да може заједнички да делује и користи своју моћ и ресурсе. Геополитички актер налази се у повољнијем положају уколико делује у име заједнице коју повезују заједничке вредности, праксе и начин живота. Зато изградња геополитичке позиције није усмерена само на спољно деловање, већ и на јачање осећаја колективног идентитета, заједништва и заједничке судбине. Различите државе три основне компоненте геополитике -

моћ, територију и идентитет - развијају на различите начине, као што се и цивилизације разликују у приступу овим категоријама. Држава која занемарује неку од ових димензија тешко може да изгради стабилну геополитичку позицију. Озбиљан геополитички актер зато улаже у сопствене инструменте моћи, развија географску самосвест и негује колективну вољу и наратив који обликују представу о томе одакле „ми” долазимо, где се налазимо и куда идемо. На тај начин ствара се заједница чији је тај актер политички израз и заштитник (Sie Dhian Ho and Wijenkoop 2022, 7–8).

МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР

Истраживање је засновано на квалитативном приступу, уз примену анализе садржаја релевантне научне литературе, званичних докумената Европске уније и институционалних извештаја који се односе на инструментализацију миграција. Посебна пажња усмерена је на упоредно разматрање случајева миграционог притиска на грчко-турској граници 2020. године и кризе на границама Белорусије и Европске уније 2021. године. Анализом ових примера настоји се утврдити на који начин миграциони токови могу бити употребљени као средство политичког и геополитичког притиска, који су циљеви актера који их инструментализују, као и које институционалне, безбедносне и политичке одговоре примењују циљне државе. Компаративни приступ омогућава уочавање заједничких образаца инструментализације миграција, али и разлика које произлазе из специфичног геополитичког, правног и безбедносног контекста посматраних случајева.

ГЕОПОЛИТИКА МИГРАЦИЈА

Геополитичка перспектива миграција помера тежиште са искључиво економског и правног тумачења ка питању моћи. Уместо да се мигранти посматрају само као појединци вођени економским мотивима или као избеглице које

уживају одређена права, ова перспектива испитује ситуације у којима их одређени актер инструментализује као средство испољавања политичке моћи (Adamson and Tsourapas 2019, 113–128; Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 9).

Као кључни појам у раду користи се инструментализација миграција. Она се може одредити као настојање актера да, стратешким стварањем или коришћењем миграционих одлива, оствари политички утицај и изврши притисак на циљну државу, укључујући претњу преоптерећивањем њених прихватних капацитета и изазивањем дестабилизације. Актер који усмерава такве миграционе токове може настојати да ослаби циљну државу, подстакне незадовољство јавности и тиме подрије политичку позицију власти. Инструментализоване миграције треба разликовати, с једне стране, од миграција које произлазе из самосталне одлуке миграната и избеглица да напусте место боравка и, с друге стране, од кретања која су последица поступака без јасне стратешке намере и непосредне везе са остваривањем политичке моћи. У условима високог нивоа миграција и појачаног притиска на поједине границе, међутим, није увек једноставно повући јасну линију између повећаног миграционог притиска и инструментализације миграција. Чињеница да је одређени миграциони одлив планиран или подстакнут не значи ни да мигранти немају сопствену аутономију деловања и могућност избора. Невладине организације, на пример, могу утицати на динамику кризе путем лобирања, медијског деловања или подстицања кретања. Истовремено, државе одредишта које настоје да ограниче улазак на своју територију могу бити у искушењу да појачани прилив представе као инструментализовану кризу која захтева посебан одговор. Истраживачи зато упозоравају да овакви концепти могу допринети додатној секуритизацији миграција и изван релативно ретких случајева стварне инструментализације (Huysmans 2000, 751–777). У средишту овог приступа налазе се циљна држава и политички циљеви које актер инструментализације настоји да оствари у односу

на њу. По томе се он разликује од других облика стратешки произведених миграција, код којих је фокус на самој мигрирајућој групи, њеној територији или имовини, као у случајевима етничког чишћења, или на опстанку режима који производи та кретања, на пример протеривањем дисидената (Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 9–10; Greenhill 2010, 23–38).

Појмови преузети из домена војне моћи, као што су „наоружавање миграција”, „миграције као оружје” или „демографске бомбе”, били су корисни за привлачење академске и политичке пажње на овај феномен, нарочито након пионирске студије Кели Гринхил (*Kelly M. Greenhill*) из 2010. године *Weapons of Mass Migration*. Како је појава у међувремену постала предмет шире академске и политичке расправе, део аутора опредељује се за прецизнији појам „инструментализација миграција”. Основни разлог јесте то што мигранти нису оружје, већ људи чији правни положај и хуманитарне потребе не престају да постоје ни онда када су њихова кретања предмет политичке манипулације. Управо та чињеница ствара специфичне рањивости и за циљне државе и за саме мигранте, па питања људског достојанства и патње захтевају посебну аналитичку пажњу (Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 10).

Мигранти могу бити инструментализовани као средство принуде, али и као средство дестабилизације или слабљења циљне државе. У литератури је посебна пажња посвећена принуди. Кели Гринхил принудно произведене миграције (*coercive engineered migrations*), односно принуду посредством миграција (*migration-driven coercion*), дефинише као прекогранична кретања становништва која се намерно стварају или којима се манипулише како би се од једне или више циљних држава изнудили политички, војни и/или економски уступци. У својој обимној емпиријској студији Гринхил је идентификовала најмање 56 засебних покушаја принудно произведених миграција у периоду 1951–2006. године, што у просеку износи приближно један случај

годишње. Број људи обухваћених овим покушајима кретао се од неколико хиљада до више милиона. Понекад су то били држављани или сународници самог актера који спроводи инструментализацију, а понекад мигранти и тражиоци азила из других држава. Они се могу већ налазити на територији државе која спроводи инструментализацију, укључујући избегличке кампове, али могу бити и намерно привучени у ту државу како би потом били искоришћени као средство политичког притиска (Greenhill 2010, 11–22; Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 10).

Анализа је пре свега усмерена на случајеве у којима актер настоји да испољи моћ стратешким стварањем или коришћењем миграционих одлива великих размера. Ипак, то је само један, и то крајњи, начин на који миграције могу бити употребљене ради притиска на другу државу. Треће државе које прихватају велики број избеглица могу, на пример, захтеве за већом финансијском помоћи заснивати на чињеници да саме сносе терет заштите лица која би у супротном могла наставити пут ка циљној држави. Шире посматрано, земље које су током година прихватиле улогу у екстернализацији граничне контроле држава одредишта на тај начин стичу значајну полуутутицаја. Она се, у одређеним околностима, може користити и као средство политичког притиска. Сличан механизам постоји и када држава одбија сарадњу у политици повратка док се не испуне одређени услови. Истовремено, државе одредишта у односима са трећим земљама већ дуго примењују приступе попут „више за више, мање за мање” и „штапа и шаргарепе”, користећи финансијску помоћ и визну политику као инструменте утицаја. Овакви односи у литератури се све чешће разматрају кроз концепт миграционе дипломатије, који обухвата и кооперативне и принудне облике коришћења миграција у међудржавним односима (Adamson and Tsourapas 2019, 113–128; Tsourapas 2017, 2367–2385; Tsourapas 2018, 383–395). Све већа пажња која се током последње деценије посвећује инструментализацији миграција

може се објаснити и променом односа моћи: треће државе које могу утицати на обим и правац ирегуларних миграционих токова добијају значајну преговарачку полуку (Council of the European Union 2021c; Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 11–12).

Актери који инструментализују миграције не настоје увек да промене политичко понашање циљне државе или да од ње изнуде конкретне уступке. Појам инструментализованих миграција у овом раду обухвата и случајеве хибридне инструментализације, односно ситуације у којима се миграције намерно користе ради подривања, дестабилизације или слабљења циљне државе. У поређењу са конвенционалним инструментима моћи, попут војних средстава или економских санкција, који често производе трошкове и за онога ко их примењује, инструментализоване миграције могу захтевати релативно мање ресурса и показати се делотворним средством притиска. Њихови трошкови пре свега се огледају у нехуманој употреби људи и у репутационим последицама за актера који такву политику спроводи. Историјски посматрано, међу актерима који су прибегавали овом инструменту често су били недемократски режими, склонији кршењу норми и неретко слабији од држава на које су вршили притисак. Гринхил, међутим, показује да је, упркос таквој асиметрији моћи, стопа успеха ових покушаја износила између 57 и 73 процента, у зависности од строгости критеријума процене. Инструментализоване миграције ипак представљају груб и ризичан инструмент који се ретко користи као прво средство деловања, јер актер може изгубити контролу над процесом и изазвати дестабилизујуће последице и по сопствену државу. Мигранти доведени из трећих земаља, на пример, могу остати на територији државе која их инструментализује уколико циљна држава ефикасно затвори своје границе. Привлачност овог инструмента произлази из чињенице да и иначе снажне државе могу бити рањиве на притисак који у другим околностима не би био довољан да их наведе на уступке.

Рањивост демократских држава на овај облик испољавања моћи тесно је повезана са питањима територије и колективног идентитета (Greenhill 2010, 28–37; Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 11–12).

ГЕОГРАФСКЕ ПРЕДНОСТИ И ГЕОГРАФСКИ НЕДОСТАЦИ

Рањивост државе на покушаје инструментализације миграција зависи и од њеног географског положаја, као и од карактеристика суседних држава. Кризе инструментализованих миграција, међутим, могу захватити више земаља у региону услед секундарних миграционих кретања. У време миграционих криза чак и појмови попут „географске несреће” постају релативни, јер мигранти често настављају пут из државе у коју су првобитно стигли ка другим земљама у којима траже заштиту или намеравају да се настане. У периоду који се у раду анализира, Даблинска уредба (Уредба (ЕУ) бр. 604/2013) утврђивала је критеријуме и механизме за одређивање државе чланице одговорне за разматрање захтева за међународну заштиту (Regulation 604/2013). Ипак, током миграционе кризе на копненој грчко-турској граници, од 28. фебруара до 26. марта 2020. године, већина миграната који су пристизали намеравала је да настави кретање ка државама централне и северне Европе. Ова криза је у новијој литератури анализирана и као пример миграционе дипломатије у којој се преплићу унутрашњи политички интереси, билатерални односи и деловање институција Европске уније (Tsourapas 2025). Слично томе, током кризе коју је Белорусија координирала почев од августа 2021. године, многи мигранти су као крајњу дестинацију имали Немачку, а не државе Европске уније у које су најпре ушли. Рањивост потенцијалних циљних држава зависи и од карактеристика суседних земаља, пре свега од тога да ли се оне могу сматрати „безбедном државом” или „безбедном трећом државом” у коју би, у случају кризе изазване инструментализованим

миграцијама, ирегуларни мигранти могли бити враћени (Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 16–17).

У случају грчко-турске границе 2020. године, политичка димензија миграционог притиска била је експлицитно препозната и на нивоу Европске уније. Савет ЕУ је 4. марта 2020. године, уз уважавање великог миграционог оптерећења са којим се Турска суочавала, изричито одбацио коришћење миграционог притиска у политичке сврхе и изразио солидарност са Грчком у заштити спољне границе ЕУ. Истовремено је Фронтекс, на захтев Грчке, покренуо брзу граничну интервенцију, што показује да је криза веома брзо добила не само билатералну грчко-турску већ и ширу европску безбедносну димензију. Такво тумачење потврђују и новија истраживања, која кризу из 2020. посматрају као пример миграционе дипломатије у којој су се преплитали унутрашњи политички интереси, грчко-турски билатерални односи и настојање Анкаре да утиче на политику Европске уније (Council of the European Union 2020; Frontex 2020; Tsourapas 2025).

Још изразитији пример представља криза на границама Белорусије са Пољском, Литванијом и Летонијом током 2021. године. Европска унија оценила је да белоруске власти организовано инструментализују мигранте ради остваривања политичких циљева, при чему је у новембру 2021. указано и на случајеве у којима су мигранти, уз присуство белоруских безбедносних снага, усмеравани према границама држава чланица ЕУ. Као одговор, ЕУ је проширила режим санкција тако да обухвати појединце и правна лица која су учествовала у организовању или омогућавању таквих активности, укључујући авио-компаније, туристичке оператере и хотеле. Новија истраживања показују да је комбинација дипломатског притиска, рестриктивних мера и деловања према авио-компанијама и државама порекла до краја 2021. значајно смањила број ирегуларних миграната који су стизали у Минск, што указује да отпорност циљне стране и координисано

противделовање могу ограничити ефикасност миграција као инструмента принуде (Council of the European Union 2021a; Council of the European Union 2021b; Moloney 2026).

ОДГОВОРИ НА ИНСТРУМЕНТАЛИЗОВАНЕ МИГРАЦИЈЕ

Након недавних криза у којима су треће државе инструментализовале миграције, пре свега су европске земље започеле расправе о успостављању „сета инструмената” за поступање у таквим ситуацијама. Једно од кључних питања јесте на основу којих критеријума се одређена ситуација може квалификовати као инструментализација миграција. На једном крају спектра налазе се „белигерентни сценарији”, у којима постоје јасна намера актера да дестабилизује циљну државу и свесно координисање миграционог прилива ка њој. Један од најзначајнијих примера представља белоруску кризу из 2021. године, која је била прекретница у европским расправама о овом феномену. На другом крају налазе се облици дипломатског притиска и принуде у оквиру међународних преговора, који се могу означити као „преговарачки сценарији”. Ипак, није сваки притисак за преговарачким столом истовремено и инструментализација миграција. Државе одредишта годинама користе позитивне и негативне полуге у оквиру миграционе дипломатије, нудећи визну либерализацију или претећи визним ограничењима како би утицале на понашање трећих држава. (Adamson and Tsourapas 2019, 113–128; Tsourapas 2017, 2367–2385). Такав преговарачки однос, међутим, у одређеним околностима може ескалирати у кризу инструментализованих миграција (Luke, Molander, and Webinger 2022, 327–350; Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 19–20).

Између белигерентних и преговарачких сценарија налазе се и ситуације које се могу описати као озбиљан немар суседне државе. Поједине државе чланице Европске уније, на пример, неусклађеност визне политике Србије са визним

режимом ЕУ тумачиле су као облик инструментализације миграција. Хибридни сценарији додатно усложњавају разграничење појмова. У таквим случајевима актер може настојати да дестабилизује циљну државу, али да притом остане испод прага који би могао да покрене посебне противмере. У литератури се разматра и могућност учешћа недржавних актера. Невладине организације, на пример, могу покушати да утичу на политику циљне државе мобилисањем медијске пажње око мигрантских каравана из Латинске Америке. Милиције у трећим државама могу ослобађати мигранте из притворских центара и пасивно или активно олакшавати њихово ирегуларно кретање ка Европи. Слично томе, терористичке организације могу злоупотребљавати кријумчарење и трговину људима у настојању да створе безбедносни и политички притисак на циљне државе (Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 20).

Због разноврсности сценарија и тешкоћа у њиховом јасном разграничењу, прво кључно питање јесте да ли је уопште сврсисходно и изводљиво успоставити посебну дефиницију инструментализованих миграција која би се разликовала од ширег проблема високог притиска ирегуларних миграција на кључним границама, кријумчарења људи и ситуација више силе. У Сједињеним Америчким Државама и Аустралији, с једне стране, није препозната непосредна потреба за посебним законодавством које би се односило на овакве случајеве, иако је Кели Гринхил у свом историјском прегледу идентификовала примере у које су биле укључене и те државе. Њихови географски и правни контексти, међутим, значајно се разликују од контекста Европске уније. С друге стране, међу европским правним стручњацима и невладиним организацијама постоји озбиљна забринутост да би посебно законодавство за случајеве инструментализације миграција могло представљати „коначан ударац за заједнички европски систем азила” (European Council on Refugees and Exiles [ECRE] 2022; Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 20–21).

Друго кључно питање односи се на ширину саме дефиниције инструментализованих миграција. Поједини аутори сматрају да би појам требало ограничити на случајеве у којима држава са јасном злонамерном намером координише прилив миграната ка циљној држави ради њене дестабилизације. Други заступају шири приступ, указујући на могућност хибридних сценарија и учешће недржавних актера (Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 21).

Европска комисија покушала је да одговори на ова питања предлагањем релативно рестриктивне дефиниције инструментализације миграција и посебног правног оквира за такве ситуације. У предлогу измена Шенгенског граничног кодекса Комисија инструментализацију миграција дефинише као: „ситуацију у којој трећа држава подстиче ирегуларне миграционе токове ка Унији тако што активно охрабрује или олакшава кретање држављана трећих земаља ка спољним границама, на њих или са сопствене територије, а затим и даље ка тим спољним границама, при чему такве радње указују на намеру треће државе да дестабилизује Унију или државу чланицу, и када природа таквих радњи може довести у ризик суштинске државне функције, укључујући њен територијални интегритет, одржавање јавног поретка или заштиту националне безбедности”. Овако постављена дефиниција односи се на ситуације у којима је извршилац државни актер, постоји јасна злонамерна намера, мигранти се активно усмеравају, а суштинске функције циљне државе доводе се у опасност (European Commission [EC] 2021, 25; Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 21).

Чешко председавање Европском унијом радило је на успостављању „алата” за спречавање и супротстављање инструментализацији миграната и присилно расељених лица на спољним границама ЕУ. Многе мере разматране у том контексту релевантне су за ефикасно управљање границама и у редовним околностима, попут система раног упозоравања и јачања граничног управљања. Ипак, поједини предлози

полазили су од могућности да „инструментализовани” мигранти буду третирано другачије од других лица која покушавају да ирегуларно пређу границу. Најинтензивније расправе воде се управо о предлозима који би, уз образложење да је реч о акутној кризи инструментализације миграција, могли довести до снижавања стандарда заштите људских и избегличких права (ECRE 2022; Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 21–22).

Нормативни оквир Европске уније је, међутим, у међувремену прешао из фазе предлога у фазу примене. Од 12. јуна 2026. године примењује се Пакт о миграцијама и азилу, док Уредба (ЕУ) 2024/1359 успоставља посебан правни режим за кризне ситуације, укључујући инструментализацију миграција. У односу на приступ из 2021. године, важно проширење представља то што се инструментализација више не везује искључиво за трећу државу, већ и за непријатељског недржавног актера који подстиче или олакшава кретање лица ка спољним границама са циљем дестабилизације ЕУ или државе чланице и угрожавања њених суштинских функција. Европска комисија је приликом почетка примене нових правила истакла да систем сада обухвата кризне протоколе, циљану оперативну помоћ, хитно финансирање и активирање механизма солидарности, што показује да је инструментализација миграција од 2026. нормативно и оперативно институционализована као посебна категорија кризе у миграционој политици ЕУ (Regulation 2024/1359, Art. 1; EC 2026).

У том контексту разматрају се мере за суочавање са инструментализованим миграцијама дуж три димензије које су препознате као кључни елементи геополитичке перспективе: моћ, контрола над територијом и мобилизација колективног идентитета. Усредсређивање на ове димензије омогућава развој инструментаријума заснованог на разумевању разлога због којих су инструментализоване миграције у појединим историјским случајевима биле релативно успешно и

трошковно ефикасно средство притиска. Такав приступ треба да помогне циљним државама да препознају сопствене слабе тачке и рањивости и да развију хоризонталан и интегрисан одговор. Мере се могу класификовати и на друге начине: на превентивне мере и противмере; на оне усмерене посебно на државне актере и оне применљиве у ширем контексту; на мере примереније преговарачким и оне примереније белигерентним сценаријима; као и на мере које се односе на све ирегуларне мигранте и посебне правне режиме који предвиђају другачије поступке и права за лица обухваћена инструментализацијом (Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 22).

ЗАКЉУЧАК

Отпорност држава одредишта може бити озбиљно стављена на пробу у периодима појачаних миграционих притисака. На таква кретања могу утицати економски потреси, регионална нестабилност, оружани сукоби и поремећаји у снабдевању храном. У том смислу, аутори анализираног извештаја упозоравају и на могућност јачања хибридне инструментализације миграција у условима ширих геополитичких криза (Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 41).

У таквом контексту геополитичка перспектива миграција добија посебан значај. Мере које стоје на располагању циљним државама могу имати превентивни карактер, попут система раног упозоравања и јачања управљања границама, или представљати облике противдејства, укључујући различите негативне полуге притиска. Поједине мере примереније су преговарачким сценаријима, као што је улагање у уравнотеженија миграциона партнерства, док су друге прикладније за белигерентне ситуације, попут ванредног националног законодавства. Неке су применљиве на све ирегуларне мигранте, на пример информисање лица која би могла постати жртве инструментализације, док друге подразумевају посебне поступке и различита права за лица

обухваћена таквим ситуацијама. У правним предлозима који се односе на инструментализацију миграција истичу се право на азил, начело забране враћања (*non-refoulement*) и владавина права, уз наглашавање ванредне и привремене природе посебних мера. Да би се ти стандарди очували, неопходно је задржати фокус на процесним правима и спречити да изузетак постепено постане правило (Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 41).

Полазећи од тога, геополитичка перспектива миграција подразумева доследније развијање одрживих партнерстава са трећим државама, заснованих на заједничком интересу за контролисане миграције, као и даљу операционализацију инструмената за поступање у случајевима инструментализације. Истовремено, потребно је тражити начине да ефикасно управљање и заштита спољних граница буду усклађени са поштовањем људских права, уз отворену јавну расправу о одговорности за заштиту избеглица и могућностима легалне економске миграције. Другим речима, потребно је пронаћи колективну вољу да се, како то формулишу аутори извештаја, осмисле, изграде и бране „тврђаве са капијама” (Sie Dhian Ho and Wijnkoop 2022, 41).

РЕФЕРЕНЦЕ

- Adamson, Fiona B., and Gerasimos Tsourapas. 2019. “Migration Diplomacy in World Politics.” *International Studies Perspectives* 20 (2): 113–128. DOI: 10.1093/isp/eky015.
- Buzan, Barry, Ole Wæver, and Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Council of the European Union. 2020. “Statement on the Situation at the EU’s External Borders.” Council of the European Union. 4 March 2020. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/04/statement-on-the-situation-at-the-eus-external-borders/>.

- Council of the European Union. 2021a. "Belarus: Declaration by the High Representative on Behalf of the European Union on the Situation at the European Union Border." Council of the European Union. 10 November 2021. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/11/10/belarus-declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-the-situation-at-the-european-union-border/>.
- Council of the European Union. 2021b. "Belarus: EU Adopts 5th Package of Sanctions over Continued Human Rights Abuses and the Instrumentalisation of Migrants." Council of the European Union. 2 December 2021. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/12/02/belarus-eu-adopts-5th-package-of-sanctions-over-continued-human-rights-abuses-and-the-instrumentalisation-of-migrants/>.
- Council of the European Union. 2021c. "Council adopts visa measures against The Gambia." Council of the European Union. 7 October 2021. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/10/07/council-adopts-visa-measures-against-the-gambia/>.
- European Commission [EC]. 2021. "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2016/399 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders." COM(2021) 891 final. 14 December 2021.
- European Commission [EC]. 2026. "New migration and asylum rules enter into application: what is changing?" Migration and Home Affairs. 12 June 2026. https://home-affairs.ec.europa.eu/news/new-migration-and-asylum-rules-enter-application-what-changing-2026-06-12_en.
- European Council on Refugees and Exiles [ECRE]. 2022. "Joint Statement: NGOs call on Member States: Agreeing on the Instrumentalisation Regulation will be the Final Blow to a COMMON European Asylum System (CEAS) in Europe." European Council on Refugees and Exiles. 8 September

2022. <https://ecre.org/joint-statement-ngos-call-on-member-states-agreeing-on-the-instrumentalisation-regulation-will-be-the-final-blow-to-a-common-european-asylum-system-ceas-in-europe/>.
- Farrell, Henry, and Abraham L. Newman. 2019. "Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion." *International Security* 44 (1): 42–79. DOI: 10.1162/isec_a_00351.
- Frontex. 2020. "Statement by the Frontex Management Board." European Border and Coast Guard Agency. 3 March 2020. <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/statement-by-the-frontex-management-board-z80tXy>.
- Greenhill, Kelly M. 2010. *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Huysmans, Jef. 2000. "The European Union and the Securitization of Migration." *Journal of Common Market Studies* 38 (5): 751–777. DOI: 10.1111/1468-5965.00263.
- Luke, Georg, Tobias T. Molander, and Peter Webinger. 2022. "Instrumentalisierung von Migration." In *Asyl- und Fremdenrecht. Jahrbuch 2022*, eds. Christian Filzwieser and Lioba Kasper, 327–350. Wien: NWV im Verlag Österreich GmbH.
- Moloney, David. 2026. "From Turkey to Belarus: Exploring the EU's Response to Migration Crises through the Lens of Functional Spillover." *Journal of Ethnic and Migration Studies*. DOI: 10.1080/1369183X.2026.2631128.
- Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending Regulation (EU) 2021/1147, OJ L, 2024/1359, 22.5.2024.
- Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and

- mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59.
- Sie Dhian Ho, Monika, and Myrthe Wijnkoop. 2022. *The Instrumentalization of Migration: A Geopolitical Perspective and Toolbox*. Clingendael Report. The Hague: Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-12/Report_The_instrumentalization_of_migration.pdf.
- Tsourapas, Gerasimos. 2017. “Migration Diplomacy in the Global South: Cooperation, Coercion and Issue Linkage in Gaddafi’s Libya.” *Third World Quarterly* 38 (10): 2367–2385. DOI: 10.1080/01436597.2017.1350102.
- Tsourapas, Gerasimos. 2018. “Labor Migrants as Political Leverage: Migration Interdependence and Coercion in the Mediterranean.” *International Studies Quarterly* 62 (2): 383–395. DOI: 10.1093/isq/sqx088.
- Tsourapas, Gerasimos. 2025. “Migration Diplomacy and Greek–Turkish Relations: A Three-Level Game Analysis.” *International Migration* 63 (2): e70004. DOI: 10.1111/imig.70004.

Hamza Mohamed Abdalla Bait Elmal*
*Faculty of International Politics and Security
Union – Nikola Tesla University, Belgrade*

MIGRATION AS AN INSTRUMENT OF GEOPOLITICAL PRESSURE

Resume

Contemporary migration is one of the most significant security, political, and humanitarian challenges in international relations. In addition to demographic, economic, conflict-related, and climate-related drivers, migration flows may also serve as instruments of political action for states and other actors. This paper examines migration as an instrument of geopolitical pressure, focusing on how migration flows may be encouraged, directed, controlled, or manipulated to pursue foreign-policy and strategic objectives. It starts from the premise that migration is not only a consequence of crises but, under certain conditions, may also become a mechanism of pressure on receiving states, particularly in contexts of regional instability, asymmetric power relations, and weakened international solidarity. The paper discusses theoretical approaches that link migration, security, and geopolitics, as well as concrete examples of the instrumentalisation of migration flows in interstate relations. Particular attention is paid to the political, security, and social consequences for transit and receiving states, as well as to the limitations of international legal and institutional responses. The central argument is that, when subjected to strategic

* E-mail: baitelmalhamza@gmail.com; ORCID: -

manipulation, migration may constitute an effective form of unconventional geopolitical pressure with far-reaching consequences for state sovereignty, regional stability, and human security.

Methodologically, the study combines qualitative content analysis with a comparative reading of the Greek–Turkish border crisis of 2020 and the Belarus–EU border crisis of 2021. The comparison indicates that migration becomes a more effective coercive instrument when the actor applying pressure can control access routes, transport, or border permeability and exploit political divisions and humanitarian constraints within the receiving polity. At the Greek–Turkish border, the European Union explicitly rejected the use of migratory pressure for political purposes and supported Greece through a Frontex rapid border intervention. In the Belarusian case, the organised facilitation and direction of migrants towards the borders of Poland, Lithuania and Latvia prompted a coordinated EU response that combined border measures, diplomatic pressure and targeted sanctions. These cases suggest that the effectiveness of migration-driven coercion is determined not only by the scale of population movements but also by the institutional resilience, political unity and speed of response of the target state or organisation. Since 12 June 2026, this policy field has also been transformed by the application of the EU Pact on Migration and Asylum and Regulation (EU) 2024/1359, which establishes a dedicated legal framework for crises, including instrumentalisation by a third country or a hostile non-state actor. The findings, therefore, support the argument that instrumentalised migration is best understood as a form of asymmetric geopolitical pressure whose effectiveness depends on

both the coercing actor's capabilities and the target's vulnerabilities and capacity to respond.

Keywords: migration, geopolitical pressure, instrumentalisation of migration, security, hybrid threats, international relations

^{**} Овај рад је примљен 1. августа 2026. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 16. септембра 2026. године.