

GESTÃO DA UNIÃO EUROPEIA NA CRISE DOS REFUGIADOS UCRANIANOS – DIRETIVA TEMPORÁRIA 2001/55/CE



Angela Khury¹

O objetivo deste artigo é refletir sobre a crise migratória causada pela agressão militar da Rússia à Ucrânia, iniciada em fevereiro de 2022 e que ainda continua sendo a causa do afluxo maciço de pessoas deslocadas e da consequente ativação da Diretiva 2001/55/CE sobre proteção temporária pela primeira vez desde sua criação. É um tema atual e de grande interesse pelas suas consequências à União Europeia (UE) e Estados-membros (EM) diante do mecanismo extraordinário de atendimento aos refugiados, proporcionando uma resposta rápida, eficaz e solidária, ainda que não permanente. A situação dos refugiados ucranianos traz desafios para sua implementação diante da magnitude do deslocamento e das estratégias para inclusão dessas pessoas nas sociedades europeias.

Palavras-Chave: refugiados ucranianos; pessoas deslocadas; solidariedade; proteção temporária; crise; asilo.

¹ Desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

The objective of this article is to reflect on the migration crisis caused by Russia's military aggression against Ukraine, which began in February 2022 and which still continues, being the cause of the massive influx of displaced people and the consequent activation of Directive 2001/55/EC on temporary protection for the first time since its creation. It is a current topic and of great interest due to its consequences for the European Union and Member States in view of the extraordinary mechanism for assisting refugees, providing a quick, effective and supportive response, although not permanent. The situation of Ukrainian refugees brings challenges to its implementation given the magnitude of displacement and strategies for the inclusion of these people in European societies.

Keywords: Ukrainian refugees; displaced people; solidarity; temporary protection; crisis; asylum.

INTRODUÇÃO

O fenômeno da imigração é comum a várias épocas e locais. Há imigração porque o ser humano sempre se moveu de um local para outro, procurando as condições de vida que se oferecem mais adequadas para as suas necessidades¹. Os refugiados estão inseridos neste contexto porém, estão entre as pessoas mais vulneráveis. A guerra, a violência política, étnica e religiosa são as principais razões pelas quais as pessoas fogem de seus países². De acordo com a Corte Internacional de Direitos Humanos (CIDH) o crescimento do número de refugiados não é um problema temporal nem um produto de acontecimentos casuais, mas sim o resultado de decisões tomadas por indivíduos que exercem poder sobre as vidas humanas

A Rússia invadiu a Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022 a partir de uma escalada de tensões que tinham tido início alguns meses antes. Algumas das motivações que conduziram a este cenário, como a maior aproximação da Ucrânia com organizações como Otan e União Europeia, são compreendidas mediante a análise das relações históricas entre os países, remetendo à incorporação da Ucrânia à União Soviética, ao contexto da Guerra Fria e ao domínio sobre a península da Crimeia. Centenas de mortos e feridos, sanções econômicas contra a Rússia e um fluxo maciço sem precedentes de pessoas necessitadas de proteção internacional na Europa foram algumas das consequências desse conflito. Até novembro de 2023 cerca de 4,7 milhões entraram na União Europeia, sendo o ingresso, na sua grande maioria, de mulheres, crianças, idosos e estrangeiros que residiam na Ucrânia³. Esses estrangeiros que abandonaram o território ucraniano eram nacionais de vários países. Além disso, viviam na Ucrânia cerca de cinco mil refugiados da Síria e do Afeganistão, que tiveram que fugir mais uma vez a procura de um lugar seguro para viver. Foi, então, que a União Europeia, com fronteiras externas diretas com a Ucrânia, teve que enfrentar mais essa "crise", uma onda de refugiados nunca antes vista.

Esse trabalho tem, portanto, o objetivo de analisar a situação de crise causada pela guerra Rússia/Ucrânia, que trouxe à Europa um afluxo maciço de pessoas. A União Europeia, visando regular a migração e asilo em geral, elaborou e vem elaborando diversas normas que tem exigido sucessivas reformas. A solução desemboca num sistema harmônico e uniforme para todos os Estados-Membros que, por cooperação mútua, unam forças no enfrentamento de um desafio que é de todos. O art. 3º do Tratado de União Europeia⁴ estabelece que um dos objetivos do bloco é converter-se em um "espaço de liberdade, segurança e justiça", eliminando toda a fronteira de seu interior, permitindo a livre circulação de pessoas e adotando mecanismos de controle das fronteiras externas, do asilo, da imigração e da delinquência. Assim, há que se trabalhar neste sentido, de forma que as diferenças culturais e políticas entre os seus componentes não dificultem a formação de consenso que permita avançar nesta área. Esse trabalho abordará o regime comum de proteção internacional, para em seguida comparar com o regime extraordinário de proteção temporária adotado para responder ao afluxo de pessoas fugidas da Ucrânia, aprofundando a reflexão sobre a Diretiva de proteção temporária como instrumento jurídico e as vantagens de sua utilização diante da situação apresentada.

1 GUERRA NA UCRÂNIA: PANORAMA HISTÓRICO

O penúltimo conflito bélico em território europeu que deu origem à chegada de um grande número de requerentes de asilo na União Europeia recém criada, que contava com 12 Estados-membros, foi em 1992, com a guerra no território da ex Iugoslávia. Naquela ano alcançou-se o número de 672.000 solicitantes, segundo o Conselho Europeu⁵. Até 2001, o número de solicitantes se manteve controlado. A partir de 2013 o ritmo de solicitações voltou a subir por conta dos conflitos gerados com o movimento da "Primavera Árabe" e pelo conflito na Síria, alcançando 431.100 requerentes. Esse número aumentou drasticamente até chegar a 1.260.920 solicitantes de asilo.

¹ GIL, Ana Rita. Imigração e Direitos humanos. 2. Lisboa, Portugal: Petrony Editora, 2021.

² CUEVAS-MONTES, Franklin, PERCY-ESTRADA, Cesar, PORRAS-SARMIENTO, Sintya and LEIVA-ÑAÑA, Carlos Enrique. El Derecho a la Protección Internacional: La Figura del Refugio. Polo del Conocimiento: Revista científico - profesional. Julho 2023. v. 8, no. 7, p. 1090-1104.

³ CONSILIIUM EUROPA. Refugees from Ukraine in the EU. Consilium Europa [online]. Acesso em: 22 jan. 2024. Disponível em:

<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ukraine-refugees-eu/>. Acesso em: 29 jan. 2024

⁴ Tratado da União Europeia (Versão Consolidada). EUR-lex [online]. 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF

⁵ CONSILIIUM EUROPA. Asylum applications in the EU. Consilium Europa [online]. Junho 2023. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/asylum-applications-eu/>

Em 2019, portanto, nos anos anteriores à guerra da Ucrânia, o número baixou para a cifra de 744.810 novos solicitantes. Em 2020 reduziu ainda mais para 472.660 solicitantes devido às numerosas restrições e fechamento de fronteiras para frear a pandemia da COVID-19, voltando a subir em 2021 para 630.890 pessoas. Levando em conta estes antecedentes, mas sem imaginar os acontecimentos seguintes, a Comissão Europeia em 23 de setembro de 2020 aprovou a proposta relativa ao Novo Pacto sobre Migração e Asilo⁶. A guerra da Ucrânia, deflagrada em 24 de fevereiro de 2022, passou a ser uma prioridade. A União Europeia adotou acordos de emergência para responder a um fluxo de pessoas nunca antes visto, sem precedentes, que a ACNUR estimou em mais de 4 milhões de pessoas, em sua maioria mulheres, crianças e idosos (os homens estão sujeitos à lei marcial e proibidos de abandonar o território ucraniano).

2 CONCEITOS PRÉVIOS

Segundo Fátima Pacheco⁷, não há um direito à imigração, ainda que o artigo 13º, nº 2 da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DHDH) reconheça a existência de um direito à emigração, o que vale dizer que há um direito de sair (emigrar) do território de que se é nacional, mas não há o direito de entrar (imigrar) noutro território. Essa constatação traz consequências para o regime jurídico das Migrações, ao mesmo tempo em que revela que a proteção derivada da DHDH é insuficiente.

Portanto, os imigrantes são pessoas que procuram melhores condições de vida em outro país, de forma voluntária e por motivos econômicos. Há outros que são forçados a abandonar o seu país por terem sofrido perseguição ou por correrem o risco de sofrer. Estes, sim, seriam os refugiados. O direito de asilo, portanto, é a resposta para aqueles que estão sujeitos à perseguição em seu próprio país com a possibilidade de serem acolhidos em outro Estado que não o seu, usufruindo de algumas prerrogativas, notadamente, a de não ser devolvido para onde sua vida ou sua liberdade

sejam ameaçadas. O direito de procurar asilo está consubstanciado no artigo 14º, nº1, da DHDH, sem caráter vinculativo, já que não há um direito subjetivo de obter refúgio, pois cabe ao Estado requerido a faculdade soberana de conceder o asilo.

O asilo, por sua vez, no âmbito de sua aplicação, é mais amplo que a proteção concedida a um refugiado pois, o asilo deriva de normativas de ordem internacional, europeia e constitucional, enquanto a proteção aos refugiados tem origem em normativa internacional. É bom dizer que para alguém pedir asilo é preciso estar presente no território do Estado onde se pede. Com efeito, a realidade tem demonstrado que o tráfico de seres humanos e imigração ilegal são consequências do não reconhecimento internacional de um direito de entrada noutros Estados, que não o país de origem. Ainda, o direito de asilo não pode ser invocado em caso de processo existente por crime comum ou por atividades contrárias aos objetivos das Nações Unidas. É bom lembrar que a Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo de Nova Iorque de 1967⁸ são as peças nucleares do Direito Internacional dos Refugiados e estabelecem o que se entende por refugiados. O artigo 1º, nº 2 da Convenção estabelece:

(...) Qualquer pessoa que, (...) temendo ser perseguida, por motivos de religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual, em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

⁶ EUROPEAN COMMISSION. MIGRATION: New Pact on Migration and Asylum. European Commission [online]. 2020. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf

⁷ PACHECO, Fátima. Os Passageiros da Esperança: algumas considerações sobre o estatuto de refugiado e outras respostas

para os indivíduos que buscam asilo. E-Revista de Estudos Interculturais do CEI-ISCAP. Maio 2023. No. 11.

⁸ Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados. ACNUR [online]. 1967. [Acesso em: 29 janeiro 2024]. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_R_efugiados.pdf

Conclui-se, pois, que deve existir um nexo de causalidade entre os motivos de perseguição indicados e os atos de perseguição. Normalmente é o Estado que concretiza a perseguição, mas pode ser um sujeito não estadual. As supostas violações tem de ser discriminatórias (pessoa ou conjunto de pessoas específicas), não englobando as situações de guerra ou as de violações graves de direitos humanos ou as vítimas de violência indiscriminada. Quanto ao "fundado temor", não pode ser um mero receio, mas precisa ser fundado. Ainda, a tal perseguição deve ser fundada num dos motivos taxativamente descritos no texto.

3 A UNIÃO EUROPEIA E O DIREITO DERIVADO (REGIME EUROPEU "ORDINÁRIO")

O Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA)⁹ tem como objetivos criar um único procedimento em matéria de concessão e de retirada do estatuto de asilo ou proteção subsidiária, ou temporária, fixar os critérios e mecanismos de determinação do EM responsável pela análise de um pedido, fixar um procedimento comum, garantir o direito de *non-refoulement*, estabelecer condições mínimas de acolhimento de modo equitativo entre os EM e incentivar parcerias e cooperação com países terceiros.

A. DIRETIVA QUALIFICAÇÃO

A Diretiva 2011/95/UE, em vigor desde 2012, estabelece, taxativamente, as pessoas elegíveis (nacionais de terceiros países ou apátridas) para obterem o estatuto de refugiado e também aquelas que poderão obter o estatuto de proteção subsidiária. Este estatuto é subsidiário ou complementar do estatuto do refugiado, sendo atribuído a indivíduos que fogem devido a serem nacionais de país em guerra, ou em situação de violência generalizada e sistemática de direitos humanos ou, ainda, àqueles que possam ficar sujeitos a pena de morte ou de execução, tortura ou tratamento desumano ou degradante, caso regressem ao seu país de origem ou residência. Considera, nos seus termos:

"São ofensas graves: a) a pena de morte ou

execução, ou b) a tortura ou a pena ou tratamento desumano ou degradante do requerente no seu país de origem, ou c) a ameaça grave e individual contra a vida ou integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno"

Seu objetivo principal é assegurar que os Estados-Membros apliquem critérios comuns de identificação de pessoas que tenham efetivamente necessidade de proteção internacional e que exista em todo o EM um nível mínimo de benefícios à disposição dessas pessoas.

B. DIRETIVA DE PROTEÇÃO TEMPORÁRIA

A Diretiva 2001/55/CE estabelece condições de proteção temporária em caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e as medidas que assegurem uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos EM. Visa a dar proteção aos estrangeiros que não possam voltar ao seus países por situações de guerra, violência ou violações de direitos humanos. Os Estados-membros ficam vinculados a conceder uma autorização de permanência em seu território. O Estado-membro que o acolhe é o responsável pela sua análise.

C. DIRETIVA PROCEDIMENTOS

A Diretiva 2013/32/UE estabelece regras processuais destinadas a garantir uma apreciação individual, segura e justa de um pedido de proteção internacional, com vista à implementação de um procedimento de asilo comum na União. Garante a presença do requerente no território do Estado requerido desde a entrevista pessoal até a decisão final (exceção para as situações de proteção temporária). Estabelece o direito à informação numa língua que o requerente entenda, serviços de tradução, garantias

⁹ MATOS, Fausto and NUNES, Sandra. Política de Asilo - Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Nossa Europa[online]. [Acesso

em: 29 janeiro 2024]. Disponível em: <https://nossaeuropa.eu/definitions/view/1177/723>

para menores, exames médicos, apoio jurídico, direito a recurso, entre outros.

D. DIRETIVA ACOLHIMENTO

A Diretiva 2013/33/EU, de 26 de junho de 2013, estabelece normas de acolhimento dos requerentes de proteção internacional. É aplicável em qualquer fase do processo enquanto os requerentes estejam autorizados a permanecer no território dos Estados requeridos, levando em conta os interesses do menor e as suas circunstâncias familiares. O seu conteúdo não é aplicável às matérias previstas na Diretiva Temporária. A Diretiva prevê, taxativamente, os fundamentos e as condições da detenção dos requerentes, suas garantias judiciais. Determina, também, regras de detenção de pessoas vulneráveis e dos requerentes com necessidades especiais.

E. REGULAMENTO DUBLIN III

Estabelece os mecanismos e critérios de determinação do Estado-membro responsável pela análise e procedimento de um pedido de proteção internacional, fixando o primeiro país de entrada, com a finalidade de garantir o acesso efetivo e célere aos procedimentos de concessão de proteção internacional¹⁰. O pedido de asilo apresentado é transmitido à base de dados EURODAC, que é um sistema de comparação e conservação de impressões digitais para efeitos de aplicação do regulamento pertinente. O recolhimento de dados datiloscópicos deve ser feita de forma rápida e a ideia é evitar que o requerente faça pedidos simultâneos em mais de um Estado, o que poderia levar a uma sobrecarga dos países mais prósperos. Assim, somente um EM pode analisar o pedido de proteção, e para determinar o Estado-membro responsável seguem-se os seguintes critérios: escolhe-se, primeiramente, o Estado onde está a família do requerente ou no interesse de menor. Não sendo possível, o Estado-membro responsável será aquele que mais esteve envolvido na chegada do requerente. Se não for o caso, será o Estado por onde a

entrada ocorreu de forma irregular ou onde foi feito primeiro pedido de asilo.

4 ORIGEM E CONTEXTO DA PROTEÇÃO TEMPORÁRIA NA UNIÃO EUROPEIA

Sendo a imigração matéria de competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-membros, segundo Ana Rita Gil¹¹, os EM só podem legislar na matéria enquanto a UE ainda não tiver adotado medidas sobre a mesma. Por outro lado, as leis de asilo nacionais são mera transposições do direito da UE. Considerando, pois, essa distribuição de competência, a delegação de poderes pelos EM em matéria de migração foi uma decisão estratégica motivada pela redução de conflitos, na medida em que a coordenação dos fluxos migratórios e do controle de fronteiras seria unificada pela UE, já que as fronteiras "internas" estariam suprimidas. Além disso, o processo de decisão da UE seria mais eficaz e responderia mais rápido aos conflitos, e a UE poderia enfrentar melhor a pressão desigual ocasionada pela migração, utilizando a solidariedade e distribuindo responsabilidade de forma mais equitativa, sem contar que a identidade europeia sairia fortalecida. Neste contexto, foi necessário adotar medidas comuns em matéria de transposição de fronteira, admissão e permanência das pessoas refugiadas para conseguir uniformizar o controle.

A Diretiva 2001/55/EC relativa as normas para concessão de proteção temporária em caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas é uma norma de direito derivado, adotada ao amparo do artigo 63.2 do antigo Tratado da Comunidade Europeia, (atual art.78.1) que estabelece:

"A União desenvolverá uma política comum em matéria de asilo, proteção subsidiária e proteção temporária destinada a oferecer um estatuto apropriado a todo nacional de um terceiro país que

¹⁰ NUNES PARAÍSO, Ariana. O Regulamento Dublin III – os critérios de determinação de responsabilidade: Breves Notas. NOVA Refugee and Migration Clinic [online]. Maio 2021. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: https://novarefugeelegalclinic.novalaw.unl.pt/?blog_post=o-regulamento-dubliniii-os-criterios-de-determinacao-de-responsabilidade-breves-notas

¹¹ GIL, Ana Rita. Proteção Internacional Revisitada: as soluções da União Europeia para a "crise de refugiados" da Guerra da Ucrânia. Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP). 2023. v. 4, no. 7, p. 76–103. DOI 10.35305/rr.v4i7.109.

necessite proteção internacional e a garantir o respeito do princípio da não devolução. Esta política deverá ajustar-se à Convenção de Genebra de 28 de julho de 1951 e ao Protocolo de 31 de janeiro de 1967 sobre o estatuto dos Refugiados, assim como aos demais tratados pertinentes”

Este artigo dispõe que o Conselho e o Parlamento Europeus devem adotar medidas relativas ao estabelecimento de um sistema comum de asilo, encontrando-se aí um sistema comum para proteção temporária de pessoas deslocadas em caso de afluxo maciço.

A Diretiva foi uma resposta ao conflito da antiga Iugoslávia, que provocou na Europa um deslocamento maciço de pessoas, adotando-se uma série de procedimentos que constituem seus antecedentes. O conflito de Kosovo durante a primeira metade de 1999 impulsionou a criação da diretiva. Sua origem também se viu influenciada pelo Conselho de Tampere, celebrado em outubro de 1999, e onde se estabeleceram as bases do Sistema Europeu Comum de Asilo¹². Este Conselho europeu, especificamente, tratou de promover a criação de um “Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça”, que foi logo incorporado pelo Tratado de Amsterdã, com a ideia de fazer uma União segura, aberta e comprometida com as obrigações derivadas dos direitos humanos e do direito humanitário¹³.

Em 1997 a Comissão Europeia apresentou uma proposta de “Ação Comum ao Conselho” com o propósito de aperfeiçoar a proteção temporária. A proposta foi avaliada tanto pelo Parlamento quanto pelo Alto Comissariado, porém, foi bloqueada pelos Estados e abandonada em 1999. Posteriormente, em

maio de 2000, a Comissão fez outra proposta. Originalmente, a Diretiva foi impulsionada pela Alemanha, Países Baixos e Áustria, sendo debatida por oito anos¹⁴. Seu objetivo era promover um esforço equitativo e adquirir a capacidade de gestionar os deslocamentos de forma rápida a evitar que o sistema de asilo entrasse em colapso. De forma que, o caráter da Diretiva não poderia ser alternativo, mas sim complementar ao sistema de asilo, tendo como base o atraso de sua aplicação, com o fim de permitir ao coletivo afetado receber proteção imediata.

Em 2001, depois de examinar as consequências da crise de Kosovo, a Comissão concluiu pela necessidade do estabelecimento das medidas que, de maneira preventiva, equilibrariam o esforço dos Estados-membros para enfrentar a situação, criando uma plataforma de solidariedade entre eles¹⁵. Pretendia-se avançar em termos de mentalidade e deixar para trás a concepção de medida interina para torná-la norma de caráter sistemático, regional, orientada para dividir a responsabilidade financeira entre os Estados de acolhida.

E apesar da idoneidade da Diretiva como instrumento de gerenciamento de crises, ela não foi ativada, em parte pelo temor do “efeito chamada”, vale dizer, a facilitação dos meios para conseguir a regularização da sua situação poderia atrair mais imigrantes, o que não era desejado. Para alguns autores a sua não aplicação em casos prévios de afluxo repentino e maciço revelou a lamentável falta de solidariedade por determinados Estado-Membros, que a obstaculizaram.

A Diretiva de proteção temporária pode ser qualificada como “uma norma histórica enquanto primeiro instrumento jurídico que estabelece a obrigação vinculante de acolhida temporal para um conjunto de Estados, através de uma norma abstrata, geral e voltada à permanência¹⁶”. Essa inclinação para a permanência propiciou sua aplicação em uma situação

¹² MATOS, Fausto and NUNES, Sandra. Política de Asilo - Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Nossa Europa[online]. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: <https://nossaeuropa.eu/definitions/view/11771723>

¹³ 11997D/TXT. EUR-lex [online]. [Acesso em: 29 janeiro 2024]. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A11997D%2FTXT>

¹⁴ GONZÁLES DE LA MANO, Laura. La Protección Temporal Frente a la Crisis de Ucrania: La Activación de la Directiva 2001/55/CE. Dissertação de Mestrado em Direito. 2022.

¹⁵ GONZÁLES DE LA MANO, Laura. La Protección Temporal Frente a la Crisis de Ucrania: La Activación de la Directiva 2001/55/CE. Dissertação de Mestrado em Direito. 2022.

¹⁶ DURÁN RUIZ, Francisco Javier. La Regulación de la Protección temporal de los desplazados por la Guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de Protección Internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE. Revista de Derecho Comunitario Europeo. 2022. No. 73, p. 951–993. DOI 10.18042/cepc/rdce.73.07.

similar a da Iugoslávia, mas diferente, depois de vinte anos de sua aprovação.

Enquanto fundamento jurídico da figura da proteção temporária, o artigo 2º, a, da Diretiva 2001/55/CE¹⁷ a define como um procedimento excepcional que permite a proteção imediata e temporária em casos de afluxo maciço de pessoas deslocadas de terceiro países que se vêem impossibilitadas de voltar ao seu país de origem.

5 A DECISÃO DA APLICAÇÃO DA DIRETIVA DE PROTEÇÃO TEMPORÁRIA NO CASO DA UCRÂNIA

Uma das questões mais complicadas é traçar os motivos pelos quais a Diretiva de Proteção Temporária nunca tenha sido ativada desde sua criação em 2001, considerando as oportunidades anteriores, quando dos fluxos migratórios advindos da “Primavera Árabe”, na Líbia, e de forma mais evidente a crise migratória de 2015, quando mais de um milhão de pessoas atravessaram o Mediterrâneo no primeiro ano, e os requisitos para sua aplicação estavam presentes. Algumas explicações para a incidência da Diretiva na situação da Ucrânia e não em outras similares prévias apontam para causas diversas. Uma delas é que os deslocados ucranianos seriam bem vindos pela sua proximidade cultural (europeus, cristãos, classe média)¹⁸. Outra explicação seria a rápida escalada do número de pessoas que abandonaram a Ucrânia desde o início, cerca de um milhão de pessoas em pouco tempo. Essa velocidade foi significativa e maior que a de 2015, em que se viu um milhão e pouco de refugiados o ano inteiro, ainda que se explique a chegada paulatina com a distância geográfica (Oriente Médio). Ainda, justificou-se que a Ucrânia poderia proporcionar trabalhadores essenciais para a União Europeia e que os ucranianos levariam anos movimentando-se pelo território da UE e contariam com a acolhida de familiares e amigos. Invocou-se, ainda, o fato de que os refugiados ucranianos não precisam de visto para cruzar as fronteiras da UE, diferentemente dos migrantes de 2015, que necessitavam recorrer às redes

de auxílio à imigração ilegal para entrar na União Europeia, temendo-se o efeito “chamada” de mais imigração ilegal, explicado alhures. Neste ponto é bom chamar atenção ao fato de que em 2015 os fluxos de refugiados eram mistos, num contexto mais heterogêneo em que se combinavam pessoas necessitadas de proteção internacional e imigrantes voluntários, pelo que aplicar o regime de proteção temporária não seria adequado, o que não convence por completo porque a Diretiva poderia ser aplicada por categoria de pessoas.

Há críticas e discussões, ainda, quanto ao conceito de “afluxo maciço”¹⁹. Pelo artigo 2º da Diretiva fluxo maciço de pessoas seria “a chegada à Comunidade de um número importante de pessoas deslocadas, procedentes de um país ou de uma zona geográfica determinada, independentemente de que sua chegada tenha sido de forma espontânea ou com ajuda”, o que torna o conceito vago e de difícil aplicação em situações concretas. Diante desta dificuldade, opta-se por uma interpretação restrita do conceito a justificar a inaplicabilidade da Diretiva. Considera-se que o conceito de deslocamento temporário traz elementos do asilo (como a impossibilidade de volta ao seu país de origem), mas admite a impossibilidade do sistema de asilo de responder com a celeridade necessária às pessoas afetadas. Daí a opção de aplicar a proteção temporária, cujos requisitos seriam mais fáceis de provar.

Mais convincente seria o argumento de interesse direto da União Europeia neste conflito e uma simpatia especial para com as vítimas desta agressão. A crise é vista como uma ameaça à estabilidade da Europa, já que um dos motivos que levou a Rússia a invadir a Ucrânia seria sua possível entrada para a Comunidade e para a Aliança Militar Defensiva da Ocidente, a OTAN, o que foi abertamente declarado e reconhecido pelo Conselho que ativou a Diretiva.

Quanto às imigrações ilegais, a maior preocupação da União Europeia seria de caráter securitário que ligava os fluxos migratórios ao terrorismo, preocupação que não teve com os

¹⁷ Lei n.º 67/2003 Versão Consolidada. Diariodarepublica.pt [online]. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2003-213937080>

¹⁸ DELFINO, Micaela. Respuesta Europea al éxodo ucraniano: ¿Distinción entre refugiados? Boletín Informativo del Grupo de Jóvenes Investigadores [online]. Janeiro 2022. Acesso em:

29 janeiro 2024. Disponível em: <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/137264>

¹⁹ DURÁN RUIZ, Francisco Javier. La Regulación de la Protección temporal de los desplazados por la Guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de Protección Internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE. Revista de Derecho Comunitario Europeo. 2022. No. 73, p. 951-993. DOI 10.18042/cepc/rdce.73.07.

deslocados da Ucrânia. Seja como for, só muito tardiamente resolveu a União Europeia tomar conta da situação em 2015, o que acarretou a morte de mais de 4.000 pessoas no Mediterrâneo ao tentarem entrar na UE.

Alguns fatores descritos fazem sentido para explicar as diferenças entre as duas situações. O fato é que os migrantes da crise de 2015 receberam um dos estatutos mais estáveis previstos pelo Direito da UE: o estatuto dos refugiados ou de proteção subsidiária, o que não aconteceu com os ucranianos, que dispõem de um título muito mais precário, ainda que possam requerer um título mais estável de proteção internacional oferecida pela Diretiva "Qualificação", o de refugiado ou o de proteção subsidiária.

A. RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS-MEMBROS

Um dos motivos ditos preponderantes da ativação da Diretiva de Proteção Temporária foi o risco do colapso dos sistemas nacionais de asilo. Espera-se, portanto, que os Estados-membros recebam menos pedidos de asilo, já que a Diretiva dispensa este pedido, reduzindo, ao mínimo, as formalidades necessárias para o recebimento de proteção e acolhida. O perigo do colapso dos sistemas é real, pois há um número sem precedentes de potenciais solicitantes e alguns poucos Estados concentram a maioria dos requerimentos, causando um atraso significativo na resolução dos casos.

Outro motivo da adoção da Diretiva foi o fato de que ela estabelece um equilíbrio entre os esforços pelos distintos EM. Porém, como não há uma exigência de distribuição dos solicitantes de asilo de forma igualitária entre os membros, e ainda que a UE cubra os custos da acolhida, esta política de atendimento pode fracassar. Não é difícil perceber que o fato de inúmeros deslocados provenientes da Ucrânia procurarem ajuda mais especificamente em 3 países, quais sejam, Alemanha, Polónia e Chéquia, vem causando tensões na União Europeia por conta desta sobrecarga. Na

tentativa de evitar este problema, a Diretiva conta com mecanismos de coordenação da capacidade de acolhida. Os EM devem trocar informações, através de uma plataforma de solidariedade, o que mostra a intenção de prestar sólido apoio à futura reconstrução da Ucrânia²⁰, que as compilará, analisando as necessidades sobre as suas capacidades de acolhida e o número de pessoas. A União Europeia conta com a Rede de Preparação e Gestão de Crises Migratórias²¹, conforme exige a Diretiva sendo a mais adequada para a cooperação administrativa entre eles.

Não se pode esquecer que o financiamento para as medidas derivadas da Diretiva é fundamental para o seu êxito. Esse financiamento advém do Fundo de Asilo, Migração e Integração, criado pelo Regulamento (UE) 2021/1147 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 07 de julho de 2021, conforme prevê o artigo 24 da Diretiva. Os recursos devem ser distribuídos da seguinte maneira²², conforme o anexo I do regulamento: 8 milhões de euros para cada um dos EM, exceto Chipre, Malta e Grécia que recebem 28 milhões; os recursos restantes se dividem em 35% para asilo, 30% para migração legal e integração e 35% para luta contra a imigração irregular, incluindo retornos; dos 35% destinada a asilo, 60% vão aos solicitantes de proteção internacional e somente 30% se destina a refugiados, apátridas ou beneficiários de proteção subsidiária e a beneficiários de proteção temporária, todos com status já reconhecidos.

Quanto ao conteúdo obrigacional da Diretiva, os EM tem obrigações variadas (arts.8 a 18)²³ que vão desde outorgar permissões de residência em idioma que o beneficiário entenda e o registro de seus dados pessoais até autorização para exercer atividades laborais, trabalhando por conta própria ou alheia, desde que deixe margem para priorizar os nacionais da UE. Ainda, os EM devem atender o refugiado no âmbito que lhes afeta, como saúde, alojamento adequado, alimentação e ajuda social. Ainda, devem garantir o acesso à educação para menores de 18 anos nas mesmas condições que a um nacional, podendo estender o benefício para os adultos. Uma das

²⁰ CONSILIUM EUROPA. EU solidarity with Ukraine. Consilium Europa [online]. 18 janeiro 2024. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>

²¹ EUROCID. Instituições responsáveis Pela Gestão Migratória. Eurocid [online]. 13 dezembro 2023. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: <https://eurocid.mne.govpt/instituicoes-responsaveis-pela-gestao-migratoria>

²² Regulamento - 2021/1147. EUR-lex [online]. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1147>

²³ Lei n.º 67/2003 Versão Consolidada. Diariodarepublica.pt [online]. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2003-213937080>

obrigações mais importantes é assegurar o agrupamento às famílias que foram forçadas a se separarem, fornecendo uma permissão de residência no país em que finalmente se agrupem.

Outra parte importante do conteúdo obrigacional dos EM pela Diretiva é o regime de solidariedade interestadual. A aplicação deste regime exige que os Estados cooperem entre si para mudar a residência das pessoas acolhidas de um Estado-membro a outro, requerendo o consentimento do indivíduo para tal, desaparecendo esta responsabilidade quando o refugiado abandona o Estado de acolhida para deslocar a outro, pondo fim a sua autorização de residência.

6 OS BENEFICIÁRIOS DA PROTEÇÃO TEMPORÁRIA

Os beneficiários óbvios são, por certo, os nacionais ucranianos e suas famílias que fugiram do país por conta da guerra²⁴. O Conselho europeu ampliou a proteção, adicionando as pessoas não nacionais, mas residentes na Ucrânia. Aplicar-se-á, a Diretiva, portanto, aos nacionais ucranianos que residirem na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022, aos apátridas e nacionais de terceiros países distintos da Ucrânia que gozaram de proteção ou de proteção nacional equivalente na Ucrânia antes de 24 de fevereiro e aos membros das famílias das pessoas das duas categorias. Ainda, os nacionais de países terceiros ou apátridas com estatuto de residência permanente na Ucrânia anterior a 24 de fevereiro de 2022, desde que demonstrem que não conseguem voltar ao seu país de origem por questão de segurança. Já em relação àqueles com autorização temporária na Ucrânia, a decisão de aplicar a Diretiva seria discricionária.

Aos nacionais ucranianos é permitido escolher o Estado-membro em que querem ser acolhidos, facilitando, eventualmente, seu reencontro com a família. E complementando o que foi dito anteriormente, estabeleceu-se uma discricionariedade ao EM ao decidir sobre a extensão da proteção aos apátridas se nacionais de terceiros países residentes na Ucrânia que não tenham visto permanente como, por exemplo, estudantes de terceiros países. Apesar

desta possível exclusão, a UE deve garantir sua admissão por razões humanitárias e, conseqüentemente, uma forma segura para voltar ao seu país de origem, sem visto, meios de subsistência ou documentos de viagem. Esse posicionamento tem gerado controvérsias, pois essa liberdade de decisão poderia causar insegurança jurídica ao dar enfoques inconsistentes e discriminatórios.

Em uma situação diferenciada se encontram os apátridas (aquele que não é nacional de nenhum país conforme sua legislação²⁵), já que enfrentam problemas adicionais ao cruzar as fronteiras. A gestão destas pessoas não permite garantir proteção temporal em qualquer caso. O apátrida que possa provar que reside permanentemente na Ucrânia e que não pode regressar ao seu país de origem, goza do direito da proteção temporária, podendo os EM incluí-lo ou usar o seu sistema específico. Por outro lado, se não puder comprovar sua residência permanente ou sua proteção internacional na Ucrânia, deverá solicitar asilo ou outra forma de proteção de acordo com a lei de seu país de acolhida.

7 PLANO DE 10 PONTOS PARA UMA MELHOR COORDENAÇÃO EUROPEIA NO ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS

Com a invasão da Rússia na Ucrânia, a UE, por sua Comissão, além de aplicar a Diretiva de proteção temporária, apresentou um plano de 10 pontos para acolher os refugiados, entre eles, o que se refere à proteção ao tráfico humano. Como a maior parte dos refugiados ucranianos são mulheres e crianças, suscetíveis de violência, abuso e adoções ilegais, traçou diretrizes para que fossem acolhidos com segurança nas suas fronteiras. A iniciativa abrange hospedagem ao nível local, regional e nacional em coordenação com o setor privado. Uma rede de coordenadores anti-tráfico foi criada para acolher os refugiados com maior rapidez e eficiência, dando-se particular atenção às crianças com alguma incapacidade, desacompanhadas ou separadas dos pais, pois mais de 1,8 milhões de crianças fugiram da Ucrânia para os países da UE²⁶.

²⁴ GIL, Ana Rita. Proteção Internacional Revisitada: as soluções da União Europeia para a "crise de refugiados" da Guerra da Ucrânia. Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP). 2023. v. 4, no. 7, p. 76–103. DOI 10.35305/rr.v4i7.109.

²⁵ Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. ACNUR - a Agência da ONU para os Refugiados [online]. Setembro 1954. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin:/Documentos/portugues/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf

²⁶ BARANOWSKA, Grażyna. Missing Migrants: Lessons from the EU's response to Ukrainian Refugees. Policy Brief. Berlin, Germany: Hertie School - Jacques Delors Centre, 2022.

Para atender essas crianças, as linhas de ação traçadas pela Comissão, de acordo com o plano de 10 pontos, foram as seguintes: a) criação de uma plataforma da União Europeia para registro; b) coordenação de um centro de informação e transporte; c) mapeamento da capacidade de recepção e acomodação; d) desenvolvimento de planos de contingência nacionais; e) orientação uniforme para acolhimento e apoio às crianças; f) implementação de um plano comum anti-tráfico; g) reforço da solidariedade com a Moldávia; h) reforço da estrutura de cooperação internacional e de destino seguros; i) abordar as implicações da guerra para a segurança interna; j) garantir recursos e financiamentos adequados²⁷.

CONCLUSÃO

A crise de refugiados na Ucrânia é um desafio humanitário complexo que demanda respostas eficazes e solidárias por parte da União Europeia. A Diretiva de Proteção Temporária foi um passo importante nesta direção. Sofreu muitas críticas por conta de sua aplicação tardia, uma vez que foi criada em 2001 e somente em 2022 foi ativada, deixando um vazio, uma lacuna quando outros movimentos em massa procuraram socorro no território europeu. Se a Diretiva traz a vantagem de dar uma resposta imediata às necessidades dos refugiados, não se sabe ao certo quão eficaz será no futuro, considerando que a guerra ao que tudo indica, está longe do fim. Porém, se há algo que valida o acerto da Comissão em aplicá-la, sem dúvida, foi sua preocupação com o tráfico humano, com o abuso e a violência, que tem nas crianças e mulheres o seu alvo.

REFERÊNCIAS

11997D/TXT. EUR-lex [online]. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A11997D%2FTXT>

BARANOWSKA, Grażyna. Missing Migrants: Lessons from the EU's response to Ukrainian Refugees. Policy

Brief. Berlin, Germany: Hertie School – Jacques Delors Centre, 2022.

CASTRO MOREIRA, Fátima. The protection of Ukrainian Migrants in Portugal: from the international and European regimes to Portuguese Law. p. 1–15.

CONSILIUM EUROPA. Refugees from Ukraine in the EU. Consilium Europa [online]. 22 janeiro 2024. [Acesso em: 29 janeiro 2024]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/ukraine-refugees-eu/>

CONSILIUM EUROPA. EU solidarity with Ukraine. Consilium Europa [online]. 18 janeiro 2024. [Acesso em: 29 janeiro 2024]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/eu-solidarity-ukraine/>

CONSILIUM EUROPA. Asylum applications in the EU. Consilium Europa [online]. Junho 2023. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/asylum-applications-eu/>

Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. ACNUR – a Agência da ONU para os Refugiados [online]. Setembro 1954. [Acesso em: 29 janeiro 2024]. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BDL/Convencao_sobre_o_Estatuto_dos_Apatridas_de_1954.pdf

CUEVAS-MONTES, Franklin, PERCY-ESTRADA, Cesar, PORRAS-SARMIENTO, Sintya and LEIVA-ÑAÑA, Carlos Enrique. El Derecho a la Protección Internacional: La Figura del Refugio. Polo del Conocimiento: Revista científica – profesional. Julho 2023. v 8, no. 7, p. 1090–1104.

DELFINO, Micaela. Respuesta Europea al éxodo ucraniano: ¿Distinción entre refugiados? Boletín Informativo del Grupo de Jóvenes Investigadores [online]. Janeiro 2022. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/137264>

²⁷ CASTRO MOREIRA, Fátima. The protection of Ukrainian Migrants in: Portugal: from the international and European regimes to Portuguese Law. p. 1–15.

DURÁN RUIZ, Francisco Javier. La Regulación de la Protección temporal de los desplazados por la Guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de Protección Internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2022. No. 73, p. 951–993. DOI 10.18042/cepc/rdce.73.07.

EUROCID. Instituições responsáveis Pela Gestão Migratória. *Eurocid* [online]. 13 dezembro 2023. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: <https://eurocid.mne.govpt/instituicoes-responsaveis-pela-gestao-migratoria>.

EUROPEAN COMMISSION. MIGRATION: New Pact on Migration and Asylum. European Commission [online]. 2020. [Acesso em: 29 janeiro 2024]. Disponível em: https://commission.europa.eu/system/files/2020-09/new-pact-on-migration-and-asylum-package_1.pdf

GIL, Ana Rita. *Imigração e Direitos humanos*. 2. Lisboa, Portugal : Petrony Editora, 2021.

GIL, Ana Rita. Proteção Internacional Revisitada: as soluções da União Europeia para a "crise de refugiados" da Guerra da Ucrânia. *Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP)*. 2023. v 4, no. 7, p. 76–103. DOI 10.35305/rr.v4i7.109.

GONZÁLES DE LA MANO, Laura. La Protección Temporal Frente a la Crisis de Ucrania: La Activación de la Directiva 2001/55/CE. *Dissertação de Mestrado em Direito*. 2022.

Lei n.o 67/2003 Versão Consolidada. *Diariodarepublica.pt* [online]. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2003-213937080>

MATOS, Fausto and NUNES, Sandra. Política de Asilo - Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). *Nossa Europa*[online]. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: <https://nossaeuropa.eu/definitions/view/1177/723>

NUNES PARAÍSO, Ariana. O Regulamento Dublin III – os critérios de determinação de responsabilidade: Breves Notas. *NOVA Refugee and Migration Clinic* [online]. Maio

2021. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: https://novarefugeelegalclinic.novalaw.unl.pt/?blog_post=o-regulamento-dublin-iii-os-criterios-de-determinacao-de-responsabilidade-breves-notas

PACHECO, Fátima. Os Passageiros da Esperança: algumas considerações sobre o estatuto de refugiado e outras respostas para os indivíduos que buscam asilo. *E-Revista de Estudos Interculturais do CEI-ISCAP*. Maio 2023. No. 11.

Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados. ACNUR [online]. 1967. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf

Regulamento - 2021/1147. *EUR-lex* [online]. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1147>

Tratado da União Europeia (Versão Consolidada). *EUR-lex* [online]. 2016. Acesso em: 29 janeiro 2024. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0019.01/DOC_2&format=PDF