

**A RESPOSTA DA UNIÃO EUROPEIA
À “CRISE” DOS REFUGIADOS DA
UCRÂNIA: UM EPISÓDIO ISOLADO
DE HUMANISMO EUROPEU?**

Constança Urbano de Sousa

A RESPOSTA DA UNIÃO EUROPEIA À “CRISE” DOS REFUGIADOS DA UCRÂNIA: UM EPISÓDIO ISOLADO DE HUMANISMO EUROPEU?

Constança Urbano de Sousa

1. INTRODUÇÃO

Com este breve texto presto homenagem sentida a Luís Moita, académico ímpar, humanista nato, meu mestre e amigo de longa data.

Trata-se de uma adaptação de um capítulo elaborado para a obra coletiva intitulada “*A União Europeia em tempos de crise: Direito e Políticas Públicas de 2020 a 2022*”, que será publicada este ano. Em especial, saliento e desenvolvo uma parte desse capítulo que releva do tema principal desta obra de homenagem a Luís Moita e que são os temas principais do seu pensamento: Humanismo e Relações Internacionais.

Com efeito, as migrações internacionais estão, hoje, no topo da agenda dos Estados e de muitas Organizações Internacionais, como a União Europeia ou as Nações Unidas, sendo indiscutivelmente um domínio das Relações Internacionais. E são um fenómeno humano, por natureza, que coloca à prova os valores humanistas europeus, que devem presidir à ação dos Estados europeus, em geral, e da União Europeia, em particular. Como defendeu o Papa Francisco, na sua mensagem para o Dia Mundial do Migrante e Refugiado, de 25 de setembro de 2022, intitulada “Construir o futuro com os migrantes e os refugiados”, os migrantes e refugiados não são “invasores”, antes prestam um contributo “fundamental” para o crescimento da sociedade, pelo que a sua inclusão é condição necessária da plena cidadania.

2. AS MIGRAÇÕES INTERNACIONAIS: SECURITIZAÇÃO VERSUS HUMANISMO

A história da humanidade é marcada pelos sucessivos movimentos migratórios. Na última década, os fluxos migratórios internacionais intensificaram-se. Em particular, registou-se um aumento muito significativo do número de refugiados, fruto de guerras, conflitos, desrespeito pelos direitos humanos e perseguições várias. Também a Europa se transformou em polo de atração de migrações internacionais mais diversificadas.

Não obstante, as migrações internacionais permanecem uma exceção no comportamento humano, já que, em 2020, apenas 3,6% da população mundial se poderia qualificar como imigrante (McAuliffe, M. & Triandafyllidou, eds., 2021). A realidade na União Europeia (UE) não é muito diferente, já que, em 2021, somente cerca de 5,3% da sua população era constituída por nacionais de países terceiros (Eurostat, 2022) – aqueles que relevam para a sua política comum de imigração e asilo. Contudo, as migrações e as chamadas “crises migratórias” são causa de tensões entre os Estados-Membros da UE, originando políticas “obcecadas” com o seu controlo, contenção e securitização (Sousa, 2019).

Este paradigma securitário da gestão das migrações contrasta com a atitude humanista de acolhimento dos refugiados provocados pela guerra na Ucrânia, iniciada com a invasão da Rússia em 24 de fevereiro de 2022 e que, em poucos meses, provocou um afluxo maciço muito superior ao registado em 2015, quando cerca de 1.2 milhões de refugiados, sobretudo oriundos da Síria, chegaram à UE em busca de proteção. Com efeito, até ao dia 28 de fevereiro de 2023, mais de 4.8 milhões de refugiados oriundos da Ucrânia obtiveram proteção na Europa (ACNUR, 2023a), tendo a UE desencadeado prontamente, e pela primeira vez, a Diretiva sobre a proteção temporária, de 2001 (Diretiva 2001/55/CE).

3. PROTEÇÃO DE REFUGIADOS: DEVER JURÍDICO E CIVILIZACIONAL DA EUROPA

A proteção de refugiados é um dever jurídico e civilizacional da UE e dos seus Estados-Membros, assente no respeito pela Convenção de Genebra de 1951 e pelo seu Protocolo de 1967 e no princípio do *non refoulement* (artigo 78.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE), bem como nos princípios da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades (artigo 80.º do TFUE). Também a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE) garante, no seu artigo 18.º, o direito de asilo das pessoas que nos seus países de origem correm risco de perseguição relevante. E o seu artigo 19.º proíbe, de forma absoluta, expulsões coletivas (n.º 1) e consagra, no seu n.º 2, o princípio do *non refoulement*, ou seja, o direito de qualquer indivíduo a “*não ser afastado, expulso, extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes*”, o que implica que lhe tenha de ser assegurado o acesso à proteção (Sousa, 2019).

Durante a chamada “crise dos refugiados” de 2015/16, a UE não centrou a sua prioridade numa resposta humanitária, que garantisse proteção a quem dela

necessitava. Em especial, nunca equacionou ativar a proteção temporária ao abrigo da Diretiva 2001/55/CE, pelo menos em relação àqueles que fugiam da guerra da Síria, o que teria permitido assegurar a sua proteção imediata, retirar pressão sobre os sistemas nacionais de asilo e repartir de forma equitativa a responsabilidade de acolhimento pelos Estados-Membros (Ineli-Ciger, 2016; Sousa, 2022a). Optou pela “velha receita” securitária, procurando, a qualquer custo, conter este afluxo (Sousa, 2019; Moreno-Lax, 2015; Tinker, 2016). Não hesitou em externalizar a sua política de imigração e asilo, “pagando” a Estados terceiros a tarefa de impedir a chegada indesejada de migrantes ou de assegurar a proteção de refugiados no seu território (Sousa, 2022a; Sousa, 2022b; Sousa, 2019), de que é exemplo o financiamento da Guarda Costeira da Líbia, para permitir operações de *pushback* de embarcações no Mediterrâneo (apesar do tratamento desumano que este País dá aos migrantes e refugiados) ou o acordo com a Turquia, de 2016 (Sousa, 2019). No fundo, uma estratégia de contenção à custa do respeito pelos direitos humanos dos migrantes e requerentes de asilo, como alertou Strik (2018), no seu relatório apresentado à Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa sobre o impacto da dimensão externa da política de imigração e asilo da UE “*longe da vista, longe dos direitos*”, de 13 de junho de 2018.

A lógica de dissuadir refugiados e migrantes de chegar à Europa e promover o repatriamento dos migrantes irregulares teve continuidade no “novo” Pacto para a Migração e Asilo (Comissão, 2020), apresentado pela Comissão em 23 de setembro de 2020, que não é mais do que um rótulo de “velhas” políticas de imigração e asilo, pois mantém a ênfase na lógica securitária do reforço das fronteiras, da externalização e do afastamento de migrantes irregulares e na dissuasão de todos aqueles refugiados que procuram na Europa um porto seguro.

A chamada “crise” dos refugiados de 2015/16 também evidenciou que as migrações internacionais para a UE são uma tragédia humanitária, sobretudo no Mediterrâneo, a fronteira mais letal do mundo. A Organização Mundial das Migrações (2023) estima que, desde 2014, tenham perdido a vida ou desaparecido no Mediterrâneo 25.389 migrantes, com um pico em 2016, quando se contabilizou mais de 5.000 mortos ou desaparecidos.

Esta lógica de contenção e securitização das migrações, que preside às políticas comuns de vistos, controlo de fronteiras externas, imigração e asilo (imposição de vistos, sanções às transportadoras, criminalização do auxílio à imigração irregular, externalização do controlo de fronteiras, etc.) conduziu à quase inexistência de canais seguros e legais de acesso de refugiados à UE, o que, além de não impedir a sua chegada, empurra-os para as redes de imigração clandestina e para rotas cada vez mais perigosas, que colocam a sua

vida em perigo, como as tragédias no Mediterrâneo o demonstram (Sousa, 2019; Del Re, 2017; Crépeau, F. & Purkey, A., 2016, Basilien-Gainche, 2016, Moreno-Lax, 2015; Guild *et al.*, 2015; Vazquez, 2017; Piçarra, 2016). Por outro lado, não se trata de uma questão de capacidade de acolhimento. A grande maioria dos refugiados está em países subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, com muito menor capacidade de acolhimento do que os Estados-Membros da UE. Se compararmos com a situação da Turquia, o país do mundo com o maior número de refugiados (3.7 milhões), ou do Líbano, que, apesar de enfrentar a sua pior crise económica e social, acolhe cerca de 1,5 milhões de refugiados sírios e é o país com o maior número de refugiados *per capita* (ACNUR, 2023b e 2023c), não é difícil concluir que o que falta na UE é vontade política para cumprir o seu dever de proteção de seres humanos que fogem da guerra, da violência ou da violação de direitos humanos. E esta falta de vontade política foi corroborada pela reação da UE ao afluxo de refugiados provocado pela invasão da Ucrânia pelas forças armadas russas, no dia 24 de fevereiro de 2022.

4. PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS DA GUERRA DA UCRÂNIA: UM EPISÓDIO ISOLADO DE HUMANISMO EUROPEU

Em consequência da guerra na Ucrânia, a UE sofreu um afluxo, sem precedente, de pessoas em busca de proteção. O ACNUR estima que, na Europa, até ao dia 28 de fevereiro de 2023 existiam 4.881.590 refugiados ucranianos com estatuto de proteção temporária (ACNUR, 2023a). Só a Polónia (que, em 2015/16 recusou a recolocação de requerentes de asilo e, em 2021, colocou os militares na sua fronteira com a Bielorrússia para impedir a entrada de umas centenas de refugiados) tinha concedido proteção temporária a 1.563.386 cidadãos deslocados da Ucrânia (ACNUR, 2023a).

Um afluxo maciço muito superior ao registado em 2015/16, mas que não foi percecionado como uma ameaça que é necessário combater e evitar. Pelo contrário. No dia 4 de março de 2022, o Conselho ativou, pela primeira vez, o regime de proteção temporária, criado pela Diretiva 2001/55/CE, mostrando que é possível dar prioridade à proteção de pessoas que fogem aos horrores de uma guerra, em conformidade com o respeito pelos direitos humanos.

A proteção temporária é um elemento importante de um sistema de asilo, evitando a sua paralisação em caso de afluxo maciço e dando proteção urgente a pessoas obrigadas a fugir de conflitos armados ou de violência generalizada nos seus países de origem (Sousa, 2001). Durante o período de permanên-

cia, o beneficiário tem acesso, não apenas a uma autorização de residência, mas a um conjunto de direitos, como o exercício duma atividade assalariada ou independente (artigo 12.º), alojamento, a prestações sociais e a assistência médica (artigo 13.º) ou educação (artigo 14.º).

Nos termos dos números 1 e 2 do artigo 2.º da Decisão de Execução 2022/382, este regime de proteção temporária é aplicável às seguintes categorias de pessoas:

- (1) Cidadãos ucranianos e cidadãos não ucranianos com estatuto de proteção internacional na Ucrânia, bem como membros da sua família;
- (2) Cidadãos não ucranianos a residir legalmente na Ucrânia com autorização de residência permanente, desde que o regresso ao seu país seja impossível. Em relação a outras categorias de estrangeiros residentes na Ucrânia e que não podem regressar de forma segura ao seu país de origem, os Estados-Membros podem, livremente, decidir aplicar-lhes o estatuto de proteção temporária (artigo 2.º n.º 3, da Decisão de Execução 2022/382). Esta distinção entre ucranianos e não ucranianos é, no entanto, preocupante, pois deixou desprotegidos todos aqueles que têm uma autorização de residência temporária na Ucrânia (por exemplo, requerentes de asilo, estudantes, trabalhadores sazonais) e que não podem regressar aos seus países de origem em segurança (Vitiello, 2022).

Em princípio, à luz da Diretiva, as pessoas deslocadas só podem permanecer no território do Estado-Membro que lhes concedeu a proteção temporária, devendo este, nos termos do artigo 11.º, readmiti-las caso se desloquem para outro Estado-Membro. No entanto, esta disposição não se aplica às pessoas deslocadas da guerra da Ucrânia, conforme declaração dos Estados-Membros anexa à Decisão de Execução (UE) 2022/382, que garantiram, assim, a liberdade dos beneficiários de escolher o Estado-Membro em que querem permanecer (Gil, 2022). Por outro lado, os Estados-Membros não entraram em disputas tóxicas de “partilhas de responsabilidades” ou de estabelecimento de quotas de acolhimento para a repartição física dos deslocados, numa manifestação quase ilimitada de solidariedade e de acolhimento, que contrasta com a atitude que tiveram em 2015/16 (Thym, 2022). Aqueles Estados-Membros, como a Polónia ou a Hungria, que contestavam os princípios da solidariedade e partilha de responsabilidades e defendiam restrições do direito de asilo na Europa, são agora os primeiros a apelar à solidariedade para com os que fogem da guerra da Ucrânia (Vitiello, 2022).

O desencadeamento da proteção temporária das pessoas deslocadas da Ucrânia foi uma decisão histórica, que, como refere Ineli-Ciger (2022), demonstrou que este instrumento não foi ativado em 2015/2016 por falta de vontade política.

Em 2015/2016, quando confrontada com um afluxo quantitativamente muito menor de sírios que fugiam, igualmente, à guerra e à violência, a prioridade da UE não foi proteger, o que teria sido possível se tivesse ativado, como fez agora, a proteção temporária. Para Ineli-Ciger (2022), esta diferença de atitude também é justificada por razões étnicas e religiosas (“*os ucranianos são europeus, brancos e cristãos, os sírios não*”), o que parece ser confirmado pelo facto de a Decisão do Conselho não incluir todos os nacionais de países terceiros a residir na Ucrânia. Seguramente que esta atitude humanista também se pode basear na proximidade geográfica e ligação histórica entre a Ucrânia e os Estados-Membros, bem como em razões de natureza estratégica (assistência humanitária aos ucranianos como ativo no confronto com a Rússia) e como resposta à agressão russa aos valores da UE (Vitiello, 2022).

Em qualquer caso, desta vez a UE mostrou-se no seu melhor (Peers, 2022), reafirmando o seu compromisso com os valores europeus consagrados no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE), como a dignidade da pessoa humana, os direitos humanos, a igualdade e não discriminação e a solidariedade.

Infelizmente, tudo indica que esta reação da UE à crise dos refugiados ucranianos é um isolado e generoso episódio de solidariedade europeia para com seres humanos que fogem aos horrores de uma guerra, sem representar uma alteração substancial na sua política de imigração e asilo. Basta recordar a reunião extraordinária do Conselho de Ministros Justiça e Assuntos Internos, em 25 de novembro de 2022, motivada pela tensão entre a França e a Itália em relação ao acolhimento de umas poucas centenas de migrantes e refugiados (não europeus) resgatados no Mar Mediterrâneo. Nesta reunião os Estados-Membros acolheram favoravelmente a proposta da Comissão Europeia para (mais) um plano de ação para o Mediterrâneo Central. Um plano que se centra, em grande medida, na velha política de contenção através da externalização de responsabilidades (cooperação com países terceiros, para que impeçam a partida de migrantes em direção à UE e aumentem a sua capacidade de proteção de refugiados, evitando que procurem na Europa proteção) e do reforço de medidas de repatriamento de migrantes.

Estas prioridades da política da União Europeia para a gestão das migrações internacionais foram confirmadas pelo Conselho Europeu. Com efeito, nas suas conclusões, de 9 de fevereiro de 2023, relativas à resposta europeia ao desafio das migrações internacionais, o Conselho Europeu estabeleceu as seguintes prioridades, entre outras:

- (1) o reforço da ação externa (intensificação do relacionamento da UE com países de origem e de trânsito, de forma a reforçar a sua capacidade de controlo da fronteira, de prevenção da imigração irregular e de

- desmantelamento de redes de passadores; monitorização das políticas de vistos dos países vizinhos, de forma a que as alinhem com a política de vistos da UE);
- (2) a melhoria da cooperação em matéria de regresso e readmissão (medidas para garantir o regresso efetivo dos imigrantes irregulares aos países de origem de trânsito, incluindo a reintrodução de medidas restritivas em matéria de vistos em relação a países terceiros que não cooperem no domínio do repatriamento);
 - (3) o reforço do controlo da fronteira externa da UE;
 - (4) a luta contra a instrumentalização, o tráfico e a introdução clandestina de migrantes.

Ou seja, as mesmas prioridades reiteradas há décadas, ignorando a sua ineficácia para impedir as migrações irregulares para a UE. Em especial, nenhuma palavra sobre a necessidade de criar canais de imigração legal e reforçar as estruturas nacionais de acolhimento e integração de migrantes e refugiados, como meios de gerir as migrações internacionais de forma humana e humanista. E tal contrasta, de forma muito evidente, com a ação da UE de apoio ao acolhimento e integração dos refugiados ucranianos.

Podemos, assim, concluir, que a resposta solidária da UE à crise dos refugiados da Ucrânia foi um episódio isolado de humanismo europeu. Por outro lado, evidenciou, sem dúvida, um duplo *standard* europeu no tratamento das pessoas que fogem da guerra e da violência e têm direito a procurar proteção nos Estados-Membros, e estes o dever de a dar. Não é de excluir que uma das razões determinantes desta diferença de tratamento tenha natureza geoestratégica, nomeadamente a proteção dos ucranianos como instrumento de reação contra a agressão russa à integridade territorial da Ucrânia e aos valores europeus. Mas, infelizmente, não podemos excluir que a mesma se baseie em razões raciais, étnicas, religiosas e de género, o que viola flagrantemente os valores europeus.

Referências

- ACNUR (2023a). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Ukraine Refugee Situation. <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>. (consultado em 6 de março de 2023).
- ACNUR (2023b). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. Refugee Data Finder. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> (consultado em 6 de março de 2022).
- ACNUR (2023c). Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. UNHCR Lebanon at a glance. <https://www.unhcr.org/lb/at-a-glance> (consultado em 6 de março de 2022).
- BASILIEN-GAINCHE, M.L. (2016). Les boat people de l'Europe. Que fait le droit? Que peut le droit? *La Revue des droits de l'homme* [em linha] 9 / 2016. <http://revdh.revues.org/1838>; DOI: 10.4000/revdh.1838.
- COMISSÃO Europeia (2020). Comunicação sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, COM (2020) 609 final.
- CRÉPEAU, F. & Purkey, A. (2016). Facilitating Mobility and Fostering Diversity Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants. CEPS Paper n.º 92 (maio 2016). <https://www.ceps.eu/ceps-publications/facilitating-mobility-and-fostering-diversity-getting-eu-migration-governance-respect/>.
- DEL Re, E. C., Mediterranean Migrations: From Current Stalemate to Structural Reponses. *Current Politics and Economics of Europe*, Vol. 28, n.º 2, 2017, p. 151-170.
- EUROSTAT (2022). Migration and migrant population statistics. Março de 2022. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Migration_and_migrant_population_statistics (Consultado em 31 de outubro de 2022).
- INELI-CIGER, M. (2016). Time to Activate the Temporary Protection Directive, *European Journal of Migration and Law*, 18(1), 1-33. doi: <https://doi.org/10.1163/15718166-12342088>.
- INELI-CIGER, M. (2022). Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards. 6 outubro de 2022. https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards.
- GIL, Ana Rita (2022). Os Direitos Humanos nos fluxos migratórios “massivos”: da crise migratória de 2015 à crise dos deslocados da Ucrânia de 2022. Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados (Coord.), *Compêndio de Direitos Humanos*, Lisboa: Departamento Editorial e Comunicação da Ordem dos Advogados, pp. 13-28.

- MCAULIFFE, M.& Triandafyllidou (eds.). (2021). *World Migration Report 2022*. International Organization for Migration (IOM), Geneva. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>.
- MORENO-LAX, V. (2015). *Europe in crisis: Facilitating Access to Protection, (Discarding)*.
- OFFSHORE Processing and Mapping Alternatives for the Way Forward. Red Cross EU Office. <https://reliefweb.int/report/world/europe-crisis-facilitating-access-protection-discarding-offshore-processing-and-mapping>.
- OIM – Organização Internacional para as Migrações (2023). Missing Migrants Project. <https://missingmigrants.iom.int/region/mediterranean> (Consultado em 15 de janeiro de 2023).
- PEERS, S. (2022) Temporary Protection for Ukrainians in the EU? (27 february 2022) <http://eulawanalysis.blogspot.com/2022/02/temporary-protection-for-ukrainians-in.html>.
- PIÇARRA, N. (2016). A União Europeia e a «crise migratória e de refugiados sem precedentes»: crónica breve de uma ruptura no sistema europeu comum de asilo. *e-Pública*, Vol. III, n.º 2, Novembro de 2016, pp. 1-40. <https://e-publica.pt/article/34457>.
- SOUSA, C.U. (2001). A protecção temporária enquanto elemento de um sistema europeu de asilo. A proposta de Directiva Comunitária sobre a Protecção Temporária. *THEMIS, Revista de Direito da Universidade Nova de Lisboa*, n.º 3, 2001, pp. 263-279.
- SOUSA, C. U. (2019). A securitização da imigração e o imperativo de uma gestão da migração legal baseada no respeito pelos direitos humanos. *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, n.º 140, pp. 35-66.
- SOUSA, C.U. (2022a). A instrumentalização de fluxos migratórios como “arma de agressão” à EU. *Janus 2022 – Anuário de Relações Exteriores*, pp. 46-47.
- SOUSA, C.U. (2022b). The Protection of Displaced Persons from Ukraine in Portugal. *European Journal of Migration and Law*, 24, 2022, pp. 313-329. doi.10.1163/15718166-12340131.
- STRIK, Tineke (2018). Relatório “Human rights impact of the “external dimension” of European Union asylum and migration policy: out of sight, out of rights? Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, 13 de junho de 2018. <https://pace.coe.int/en/files/24808>.
- THYM, D. (2022) Temporary Protection for Ukrainians: The Unexpected Renaissance of “Free Choice” (7 March 2022). *EU Immigration and Asylum Law and Policy* <https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/>.

- TINKER, C. (2016). Saving Lives and Building Society: The European Migration Agenda. *ILSA Journal of International & International Law* (Vol. 22:2), pp. 393-414.
- VAZQUEZ, Imma (2017). European migration policies are feeding a humanitarian disaster. Friends of Europe, Global Flows – Migration and Security. Discussion Paper. https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2017/12/Migration_DP_web.pdf.
- VITIELLO, D., (2022). The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity and Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe. *European Papers*, Vol. 7, 2022, n.º 1, pp. 15-30. https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2022_I_002_Daniela_Vitiello_00542.pdf.

