

A CRISE DE REFUGIADOS E O COLAPSO DO SISTEMA EUROPEU DE ASILO

THE REFUGEE CRISIS AND THE COLLAPSE OF THE EUROPEAN ASYLUM SYSTEM

Adriana Kirchof¹

Adriana Santos²

Resumo: O ano de 2015 ficou marcado mundialmente como o ápice da maior crise humanitária desde a Segunda Guerra Mundial, pelo aumento exponencial de refugiados que buscavam proteção devido a conflitos no Oriente Médio e em países do continente africano. Milhões de refugiados encontram-se nos Estados vizinhos aos conflitos, porém um grande contingente buscou abrigo no continente europeu. As migrações internacionais estão inseridas na agenda da UE desde o processo de institucionalização do bloco, portanto acordos intrabloco foram estabelecidos para tratar sobre a temática. A Convenção de Dublin, assinada em 1990 é considerada um dos mais importantes instrumentos institucionais para embasar as decisões acerca das solicitações de refúgio que chegam aos Estados Membros da UE. Devido ao aumento no fluxo de solicitações de refúgio que estouraram a partir de 2015 foi adotado pelo bloco um pacote de medidas emergenciais de contenção das imigrações internacionais devido às disfunções das disposições da Convenção de Dublin, medidas que desrespeitam princípios internacionais importantes de proteção aos refugiados. Estas medidas trouxeram sérias consequências ao Sistema Europeu Comum de Asilo bem como tensões nas relações entre os Estados Membros do bloco. A partir de uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório, pautada em análise bibliográfica e documental sob a ótica das Relações Internacionais o presente trabalho busca analisar os impactos institucionais causados pela crise de refugiados à UE e identificar a interferência desses impactos nas relações de integração do bloco.

Palavras-chave: Refugiados – Sistema Europeu Comum de Asilo – União Europeia – Convenção de Dublin.

Abstract: The year of 2015 was marked worldwide as the culmination of the greatest humanitarian crisis since World War II, with the exponential increase in refugees seeking protection from conflicts in the Middle East and in African countries. Millions of refugees are in neighboring states, but a large contingent has sought shelter on the European continent. International migration has been on the EU agenda since the process of institutionalization of the bloc, so intrabloc agreements have been established to address the issue. The Dublin Convention, signed in 1990, is considered one of the most important institutional instruments to support decisions on applications for refugees reaching EU Member States. Due to the increase in the flow of refugee applications that erupted after 2015, a package of emergency measures to contain international immigration was adopted by the bloc due to the dysfunctions of the provisions of the Dublin Convention, measures that violate important international principles of refugee protection. These measures have had serious consequences for the

¹ Doutora em Economia pela UFRGS, professora e pesquisadora da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

² Mestranda do Programa de Pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

Common European Asylum System as well as tensions in relations between the Member States of the bloc. Based on a qualitative and exploratory research based on bibliographical and documentary analysis from the point of view of International Relations, the present work seeks to analyze the institutional impacts caused by the refugee crisis in the EU and to identify the impact of these impacts on the integration relations of the bloc.

Keywords: *Refugees – Common European Asylum System – European Union – Dublin Convention.*

Sumário: **INTRODUÇÃO – 1 CONVENÇÃO RELATIVA SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951 – 2 ACORDOS INTERNOS DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE MIGRAÇÃO E REFÚGIO – 3 ACORDO ENTRE UNIÃO EUROPEIA E TURQUIA – CONSIDERAÇÕES FINAIS – REFERÊNCIAS.**

INTRODUÇÃO

A Europa viveu em 2015 o ápice de uma crise humanitária que possui precedentes históricos. É o resultado de uma série de conflitos que assolam regiões do Oriente Médio e do Continente Africano, fruto de governos ditatoriais e uma série conflitos internos com grande influência de potências internacionais. Segundo os Relatórios Anuais do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), as nacionalidades que mais seguem para a Europa atualmente são provenientes da Síria, Iraque, Afeganistão. São dezenas de milhares de imigrantes mistos (imigrantes econômicos e refugiados) que se arriscam em rotas alternativas para chegarem até a Europa todos os anos. Segundo o relatório de 2018, a jornada até a Itália se mostrou cada vez mais perigosa, a taxa de mortalidade entre os que saem da Líbia rumo ao continente europeu via marítima aumentou: uma a cada 14 pessoas nos primeiros três meses de 2018, em comparação com uma a cada 29 pessoas no mesmo período de 2017. (ACNUR, 2018).

O relatório revela ainda que, devido ao aumento das restrições na Hungria e outros países do Leste Europeu, muitos refugiados e migrantes recorrem a outras rotas para se deslocarem dentro da Europa. Por exemplo, alguns cruzam da Sérvia para a Romênia, enquanto outros se deslocam da Grécia via Albânia, Montenegro e Bósnia-Herzegovina para a Croácia. Vale ressaltar que a maioria dos refugiados internacionais se encontra nos Estados vizinhos, que em geral são países subdesenvolvidos e não possuem capacidade de absorver milhões de pessoas que buscam por asilo através de suas fronteiras. A maioria dos refugiados sírios, por exemplo, foram reassentados na Turquia, Líbano e Jordânia. (ACNUR, 2018).

O Reino Unido, a Suécia e a Alemanha estão entre os países europeus que mais receberam imigrantes e refugiados desde o ápice da crise humanitária em 2015. Mas após uma série de medidas de contenção do fluxo de refugiados rumo á Europa como o Acordo UE-

Turquia, o número de imigrantes que chegaram a solo europeu em 2018 reduziu drasticamente, porém observa-se uma deterioração na saúde e demais direitos daqueles que ficam retidos em campos de refugiados ou abrigos temporários, e as viagens tornaram-se cada vez mais perigosas. Acredita-se que em 2017 mais de 3.100 pessoas perderam a vida no mar em rotas rumo à Europa, em comparação com 5.100 em 2016. Outras 501 pessoas morreram ou desapareceram desde o início de 2018 (ACNUR, 2018).

Além das mortas no mar, pelo menos outras 75 pessoas morreram ao longo de rotas terrestres nas fronteiras externas da Europa em 2017, estas pessoas encontram-se sujeitas a uma série de abusos e extorsões por traficantes, contrabandistas, coiotes e outros grupos armados durante o trajeto. O relatório apresenta também a “feminização” da imigração, isso significa que cresceu o número de mulheres que viajam sozinhas e crianças desacompanhadas. Estas estão particularmente expostas aos riscos de violência sexual e de gênero ao longo das rotas de migração (ACNUR, 2018).

Os Estados Membros da União Europeia (UE) possuem acordos comuns sobre o tema da migração e refúgio desde a institucionalização do bloco em 1992 com o Tratado de Maastricht. O Sistema Europeu Comum de Asilo possui como base as disposições da Convenção de Dublin (1990) que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida no território de qualquer Estado Membro da UE. As medidas institucionais historicamente adotadas pela comunidade europeia para lidar com os refugiados passam por uma crise multidimensional desde 2015, que contribuiu, sobretudo, para uma falha sistemática da solidariedade internacional dos Estados Membros. Através de uma pesquisa bibliográfica qualitativa, o presente trabalho tem como objetivo analisar os impactos institucionais que a crise de refugiados tem gerado nos últimos anos na União Europeia e identificar as formas com que estes impactos influenciam nas relações de integração do bloco.

Na segunda seção deste artigo serão abordadas algumas disposições da Convenção Relativa Sobre o Estatuto dos Refugiados a qual a União Europeia é signatária. Assinada em Genebra em 1951 a Convenção representa o acordo multilateral que instituiu o Instituto do Refúgio nas relações internacionais, e que desde a Segunda Guerra Mundial tem funcionado enquanto base do Direito Internacional para as temáticas relativas ao refúgio. Serão apresentados os princípios dessa convenção, em especial o princípio *no refoulement* (princípio

da não devolução) a qual servirá como base para nossas análises acerca das instituições europeias de asilo.

Na terceira seção serão apresentados acordos internos da União Europeia que tratam da imigração e do refúgio. Em especial, veremos as principais contribuições da “Convenção de Dublin” para o embasamento do modelo europeu de imigração. Trata-se de um acordo interno que regulamenta sobre a determinação do Estado responsável pela análise de pedido de asilo apresentado num Estado membro da Comunidade Europeia. A Convenção assinada em 1990 em Dublin gera uma série de desentendimentos políticos entre os Estados Membros por ser considerado uma medida que desfavorece determinados Estados europeus por conta da sua localização geográfica, como é o caso da Grécia e Itália.

A última seção trará as principais disposições do acordo firmado entre os dirigentes da União Europeia e Turquia para conter o fluxo de imigrantes, enquanto medida desesperadora e afirmativa da insuficiência e despreparo institucional do Sistema Europeu Único de Asilo e as críticas que este acordo despertou em organismos de proteção internacional como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

1 CONVENÇÃO RELATIVA SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS DE 1951

Em 1950, em um contexto de pós Segunda Guerra Mundial, o qual gerou na Europa um fluxo de milhões de deslocados forçados por causa dos conflitos do período, a ONU criou o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), órgão específico de proteção às vítimas de perseguição, violência e intolerância em seu país de origem, além de criar mecanismos de proteção às mesmas. Logo, em 1951, na cidade de Genebra, foi realizada a Conferência Internacional das Nações Unidas, na qual foi definido o conceito de refugiado.

Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar (ACNUR, 1996a, p. 61).

O Estatuto dos Refugiados desenvolveu também o instituto do refúgio, que atribui aos Estados a obrigação de zelar pela proteção dos direitos fundamentais destes indivíduos. Mesmo considerando a soberania de cada Estado, a Convenção de 1951 atribui à responsabilidade do princípio do *non refoulement* (não devolução), ou seja, proíbe os Estados contratantes de enviar de volta o refugiado para seu país de origem, onde esse tenha sofrido violações de direitos por

meio de perseguição por motivos étnicos, raciais ou políticos e que poderia ser posto em risco novamente. (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951).

As resoluções da Convenção de 1951 possuíam limitação temporal geográfica, por considerar refugiados somente indivíduos europeus, que estivessem fugindo da guerra no período de até janeiro de 1951. Assim foi criado o Protocolo de 1967, para retificar essas importantes imperfeições no texto redigido em 1951, considerando agora refugiados tanto os indivíduos que haviam fugido de seu país antes da Convenção de 1951, assim como após esta. Na dimensão geográfica, ficou definido que o refugiado não é apenas o indivíduo que emigrava da Europa, mas qualquer outro que sofresse de perseguição das naturezas descritas acima proveniente de qualquer parte do mundo (PROTOCOLO DE 1967).

A Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 são os fundamentos da proteção das pessoas refugiadas e estabelecem os princípios legais sobre os quais se baseiam inúmeras legislações e práticas internacionais, regionais e nacionais. Atualmente, quase 150 países são signatários da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967. Estes mecanismos internacionais foram responsáveis também de classificar as diferentes categorias de “deslocados forçados” para que estas tenham assistência específica. Assim, segundo o ACNUR, refugiados são aqueles que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política. Solicitante de refúgio é alguém que solicita às autoridades competentes ser reconhecido como refugiado, mas que ainda não teve seu pedido avaliado definitivamente pelos sistemas nacionais de proteção e refúgio. Deslocados internos são pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, pelos mesmos motivos de um refugiado, mas que não atravessaram uma fronteira internacional para buscar proteção. Apátridas são pessoas que não têm sua nacionalidade reconhecida por nenhum país. E os Retornados são refugiados e solicitantes de refúgio que retornam voluntariamente a seus países de origem (ACNUR, 2018).

Foi muito grande a influência da Convenção dos Refugiados nos tratados e acordos regionais sobre o tema, este mecanismo serviu como base para o desenvolvimento da proteção do grupo nesses sistemas. No entanto, para atender a necessidades particulares a cada região, muitos acordos regionais ampliaram ou mudaram alguns pontos em relação à Convenção, foi o que aconteceu na União Europeia, houve uma adaptação de alguns desses princípios ao Direito Comunitário para atender as necessidades e interesses do bloco. Isso ocorreu na União Africana, que ampliou a definição de refugiado considerando também àqueles que fogem devido a agressões externas, ocupações estrangeiras ou ainda graves eventos que alterem a ordem

pública; e com os membros da Organização dos Estados Americanos (OEA), que assinaram a Declaração de Cartagena, que considera refugiado também aqueles que fogem de uma ameaça de violência generalizada de direitos humanos.

2 ACORDOS INTERNOS DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE MIGRAÇÃO E REFÚGIO

A criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) em 1957 teve a imigração enquanto um dos temas de maior preocupação para o bloco, pois se enxergava a alta capacidade de atração que a comunidade europeia despertaria no processo de integração econômica, considerando que esta passava por um período de desenvolvimento crescente do seu espaço de livre circulação de bens, serviços, capital e pessoas.

Durante o fortalecimento do processo integrativo, foi assinado o acordo de *Schengen* (1984) entre França, Alemanha, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo. Esta foi uma proposta desafiadora no campo da imigração, uma vez que determinou a extinção do controle de pessoas das fronteiras internas entre os países supracitados, mas reforçava o controle das fronteiras externas do espaço territorial desses países a países terceiros, impedindo a entrada dos imigrantes sem documentos e aqueles cujos pedidos de asilo não foram aceitos (MAMEDE, 2015; MENDES, 2016).

Apesar do acordo de Schengen ter sido criado antes da institucionalização da União Europeia que se deu por meio do Tratado de Maastricht em 1992, esta política de imigração foi incorporada pela UE em 1997 pelo Tratado de Amsterdã. Este tratado sinalizou uma unidade na política europeia sobre a imigração, pois este era antes um assunto de exclusiva responsabilidade de cada Estado Nacional e que considerando a ressalva feita por alguns Estados, passou a fazer parte do Direito Comunitário³ da União Europeia (MAMEDE, 2015).

Segundo Piçarra o processo de estruturação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA) se pautou normativamente em quatro diretivas e dois regulamentos, as diretivas são: qualificação, proteção temporária, procedimentos e acolhimento. Estas estão ligadas a designação de questões materiais necessárias para cumprir as normas de proteção. Já sobre os regulamentos, o principal é a atual versão da Convenção de Dublin (Regulamento de Dublin

³ A União Europeia forma uma ordem jurídica comunitária que é independente e autônoma em relação aos Estados que a compõem. Sua estrutura compreende diversas instituições políticas e jurídicas que são responsáveis pela construção e desenvolvimento dos objetivos comunitários. O conjunto das regras e princípios que regulam esta estrutura constitui um novo ramo do direito chamado Direito Comunitário (FILHO, 2006).

III), e o segundo regulamento é o sistema informático Eurodac (*European Asylum Dactyloscopy Database*) que foi criado para a aplicação efetiva do primeiro. (PIÇARRA, 2016).

O Eurodac é um sistema de comparação de impressões digitais, criado para a aplicação efetiva da Convenção de Dublin I. O sistema foi implantado para “prevenção”, detecção e investigação de infrações penais graves e infrações terroristas. Durante o agravamento da crise migratória em 2015, alguns Estados membros ficaram sobrecarregados devido à obrigação de terem de recolher impressões digitais de todas as pessoas que chegavam de forma irregular às fronteiras externas da UE e que, transitavam através do bloco até o destino de sua escolha. Nesse contexto, alguns Estados não conseguiram cumprir as obrigações que lhes incumbiam de recolha de impressões digitais por força do atual Regulamento Eurodac. Assim a Comissão Europeia instaurou em 2015 orientações para facilitar o recolhimento sistemático de impressões digitais, bem como de identificação biométrica, reconhecimento facial e fotografias digitais. Trata-se de um processo altamente institucionalizado para o controle de imigrantes irregulares. (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

A Convenção de Dublin teve a sua primeira versão assinada em 1990, ratificada em 1992 e entrou em vigor no seu primeiro texto em 1997. Esta convenção estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida no território de qualquer Estado Membro da UE, inclusive nas fronteiras ou zonas de trânsito. (ART. 3º DA CONVENÇÃO DE DUBLIN 1992). Cada pedido deve ser analisado por um único Estado membro, aquele que for o primeiro a receber o pedido de refúgio se tornará responsável por tais critérios de determinação do status de refugiado. (CONVENÇÃO DE DUBLIN, 1992).

Nos últimos anos foram feitas uma série de críticas sobre texto original da Convenção de Dublin, isso ocorreu principalmente pela crise migratória de refugiados sem precedentes que chegaram à Europa a partir de 2015. Nessas condições o critério do Estado de primeira entrada, onde geralmente os pedidos são feitos, assumiu uma relevância desproporcional para os efeitos da determinação do Estado responsável pelos critérios de concessão do refúgio. Países como a Itália e a Grécia enfrentam uma situação de emergência por serem os Estados de entrada da maioria das rotas de imigração para a Europa. Um projeto aprovado em outubro de 2017⁴ pela Comissão de Liberdades Cívicas da UE institui um sistema automático e permanente de

⁴ Jornal do Brasil. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/internacional/noticias/2017/10/19/comissao-aprova-reforma-da-convencao-de-dublin-sobre-asilo/>> Acesso em: 12/06/2018.

realocação de solicitantes de refúgio, como uma medida ainda que sutil de a UE ajudar os países que recebem um enorme fluxo de imigrantes e refugiados. (PIÇARRA, 2016; MAMEDE, 2015).

3 ACORDO ENTRE UNIÃO EUROPEIA E TURQUIA

A União Europeia em geral recebe inúmeras críticas sobre a distribuição desequilibrada de reponsabilidade entre os diversos Estados Membros e principalmente sobre a falta de solidariedade internacional dentro do próprio bloco, pois há uma enorme resistência dos membros em alterar as resoluções da Convenção de Dublin. O discurso de securitização das imigrações se tornou cada vez mais comum no território europeu após uma série de atentados como os que ocorreram na Inglaterra, França, Alemanha nos últimos anos. Assim medidas de contenção do fluxo das migrações internacionais para a Europa foram tomadas drasticamente.

As três principais medidas emergenciais tomadas pela UE em face da crise dos refugiados são: a criação de *hotspot areas*, as chamadas “zonas dos pontos de crise”, a adoção de medidas provisórias no domínio da proteção internacional a favor da Itália e da Grécia e a “Declaração UE-Turquia”. Este último foi um acordo assinado entre dirigentes da União Europeia e da Turquia que entrou em vigor em 2016, cujo objetivo era barrar o fluxo de migração irregular através do país com destino à Europa. O acordo prevê que a UE devolverá à Turquia todos os imigrantes irregulares que cheguem às ilhas gregas provenientes da Turquia a partir de 20 de março de 2016, que por cada sírio devolvido à Turquia, outro sírio proveniente da mesma será instalado na UE. Para a viabilidade do acordo, a UE concordou em acelerar a liberalização de vistos aos turcos, relançar as negociações de adesão ao bloco e aumentar de 3 para 6 bilhões de euros a ajuda à Turquia até 2018 para melhorar as condições de vida dos refugiados sírios no país. Desta forma, as autoridades turcas se comprometeram a desenvolver novas leis para outorgar trabalho aos refugiados dentro de seu país, e buscar medidas internas que diminuam as migrações ilegais (DECLARAÇÃO UE-TURQUIA, 2016; ARIAS, 2017).

Organismos internacionais de proteção aos refugiados, como o ACNUR, discordam da abordagem securitizada⁵ geralmente adotada nas medidas emergenciais da UE relativas às políticas de imigração. Criticam a criação de barreiras físicas construídas para diminuir a

⁵ Securitização pode ser entendida como uma versão mais extremada da politização, pois, em teoria, qualquer assunto público pode ser posicionado no espectro que varia do não-politizado (significando que o Estado não lida com ele e de nenhum modo é tido como um tópico de debate público e de decisões), passando por politizado (significando que o tópico é parte de uma política pública requerendo uma decisão governamental e alocação de recursos), indo até o securitizado (significando que o tópico é apresentado como uma ameaça existente, requerendo medidas de emergência, o que justifica ações fora dos limites normais do processo político). (BUZAN, 1998).

entrada de refugiados em determinados países na rota dos Balcãs e condenaram a Declaração UE-Turquia por considerarem que a mesma viola os princípios da Convenção de 1951 para Refugiados. (DECLARAÇÃO UE-TURQUIA, 2016).

A Convenção para os Refugiados de 1951 proíbe os Estados contratantes de aplicarem sanções penais aos refugiados assim que estes chegam ao seu território sem autorização, desde que estes se apresentam às autoridades e solicitem o refúgio. Prevê ainda que os Estados Contratantes só podem expulsar os refugiados que se encontrem regularmente o seus territórios por razões de segurança nacional ou ordem pública, em conformidade com a previsibilidade da lei, e que se disponha um prazo razoável para eu este seja admitido regularmente em outro país em casos em que a expulsão tenha sido decretada. (CONVENÇÃO DE 1951)

Sobre a devolução de imigrantes irregulares, ação realizada sob a chancela do acordo UE-Turquia, mesmo que os solicitantes de refúgio não estejam sendo devolvidos ao país de origem e sim a um terceiro país, a Convenção de 1951 prevê irregularidades:

Um solicitante de refúgio só deve ser devolvido para um terceiro país se a responsabilidade pela avaliação de seu pedido de refúgio for assumida por este terceiro país; o solicitante de refúgio será protegido de devolução arbitrária; e se o indivíduo solicitar e tiver seu pedido reconhecido, poderá se beneficiar do status de refugiado em conformidade com as normas internacionais vigentes, tendo acesso completo e eficaz à educação, trabalho, cuidados de saúde e assistência social quando necessário (ACNUR, 2016).

Segundo Carlota Arias, é nesse sentido que podem existir diversas violações ao Direito Internacional no caso do Acordo com a Turquia, pois os solicitantes de asilo seriam afastados da possibilidade de que lhes seja outorgado o status de refugiado, e pela possibilidade de que o estado de vulnerabilidade destas pessoas seja intensificado por um processo não adequado de proteção. (ARIAS, 2017, p. 73). Há um reconhecimento por parte dos organismos internacionais de proteção aos refugiados de que a UE se encontra em uma situação muito complicada na busca por “respostas” a muitos desafios colocados, mas alerta para a necessidade de uma melhoria na articulação de políticas internas e externas mais eficazes para que as tomadas de decisão sobre a migrações caminhem de acordo com o Direito Internacional (ARIAS, 2017).

Segundo LILICH (1984 apud REIS, 2004), a autonomia assumida pelo Estado no campo das migrações é uma das principais características do Direito Internacional tradicional. Neste paradigma o indivíduo é um não-sujeito, ou seja não existe perante as normas do Direito Internacional. Neste caso os principais atores a se relacionarem entre si são os Estados. Quando ocorre algum conflito entre a atuação de um Estado que ofende de alguma forma um cidadão

de outro Estado, a questão passa a ser tratada na esfera governamental, assumindo a forma de uma ofensa de um Estado ao outro, e só pode ser discutida resolvida entre eles.

As migrações internacionais implicam uma mudança do indivíduo entre duas entidades, ou sistemas políticos diferentes. Nesse sentido pode-se afirmar que as migrações internacionais são um fenômeno inerentemente político e não apenas social, “que advém da organização do mundo num conjunto de Estados soberanos mutuamente exclusivos, comumente chamado de sistema westphaliano” (ZOLBERG,1999, p. 81 apud REIS, 2004). Reconhecer a importância do Estado nas migrações internacionais não significa segundo Rossana Reis afirmar que ele é o fator mais relevante na formação e manutenção dos fluxos migratórios, mas, sobretudo é compreender que o Estado ou conjunto de Estados dispostos em complexos de integração regional como a UE, por meio de políticas de imigração e cidadania, é um importante fator explicativo no processo de formação dos fluxos e ajudam a moldar a forma que estes fluxos migratórios irão adquirir (REIS, 2004).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo inicial deste trabalho era de analisar os impactos institucionais gerados pela crise de refugiados na União Europeia e identificar como estes impactos interferem nas relações de integração do bloco. Foi necessária também a elucidação acerca do Direito Comunitário existente entre os Estados Membros da União Europeia, e seu Sistema Europeu Comum de Asilo.

A Convenção Relativa sobre o Estatuto dos Refugiados é considerada um grande marco na proteção internacional dos refugiados, mesmo com suas imperfeições no texto original posteriormente retificada por outros protocolos assinados pelos países membros. O princípio de não devolução é considerado um dos mais importantes dessa convenção e coloca a comunidade internacional e em especial os Estados enquanto responsáveis diretos pela proteção dos refugiados. A mesma serviu de base para a elaboração de várias leis domésticas de proteção dos direitos dos refugiados nos países contratantes, inclusive no direito interno da União Europeia.

A inadequação da regulamentação da Convenção de Dublin pode ser considerada a principal marca do colapso do Sistema Europeu de Asilo, pois a sua configuração histórica é injusta e disfuncional. Esta produziu consequências sérias às relações dos Estados Membros no ápice da crise dos refugiados em 2015. Com base nas tensões geradas a partir das

responsabilidades desproporcionais atribuídas aos Estados, infere-se que a UE não conseguiu desenvolver plenamente uma política comum de asilo e ao contrário do que se esperava no âmbito da proteção internacional, gerou o endurecimento das políticas de migração e refúgio e um aumento das discriminações aos imigrantes que chegam a Europa.

As ações emergenciais adotadas pelo bloco representam o fracasso das instituições do Sistema Europeu de Asilo, o Acordo UE-Turquia fere princípios internacionais de proteção. É visível o não reconhecimento dos direitos dos refugiados em virtude os interesses individuais dos Estados Membros. Nestas condições a garantia da efetiva proteção dos direitos humanos para os refugiados fica extremamente fragilizada, enquanto houver problemas de harmonização das medidas de proteção seja na UE seja na comunidade internacional como um todo, o desafio de proteção será ainda maior. A solidariedade internacional e ação conjunta de todos os membros da UE precisam ser a base do sistema de asilo europeu, de refúgio sejam de fato integrados conforme prevê do direito internacional e não sofram violações de direitos no processo de transição em busca de refúgio.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas.** UNHCR. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf?view=1>. Acesso em: 21 de setembro de 2014.

ACNUR. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, Genebra, 1951.** Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 12/06/2018.

ACNUR. ***Desperate Journeys. January 2017 – march 2018.*** Genebra, 2018. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/2018/04/11/relatorio-do-acnur-revela-mudancas-do-movimento-migratorio-na-europa/>> . Acesso em: 20/06/2018.

ACNUR. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados.** Nova York, 1967. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf> Acesso: 12/06/2018.

ARIAS, Carlota Sofia. **Refugiados na União Europeia: Análise da Política Europeia para os Refugiados.** Dissertação de Mestrado em Ciências Políticas e Relações Internacionais. Lisboa, 2017.

BUZAN, Barry, et al. *Security: A New Framework for Analysis*. Library of Congress Cataloging-in-Publication Data. ISBN 1-55587-603-X. Colorado, 1998.

COMISSÃO EUROPEIA, **Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho Relativo à Criação do Sistema Eurodac de Comparação de Impressões Digitais**. Bruxelas, 2016.

CONSELHO EUROPEU, **Declaração UE-Turquia. 2016**. Disponível em: <<http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/eu-turkey-statement/>>. Acesso em 12/06/18.

FILHO, Francisco das C. Lima. **A Ordem Jurídica Comunitária Europeia: Princípios e Fontes**. Revista Jurídica UNIGRAN. Dourados, MS | v. 8 | n. 15 | Jan./Jun. 2006.

JORNAL DO BRASIL. **Comissão aprova reforma da Convenção de Dublin sobre asilo**. Disponível em: <<http://www.jb.com.br/internacional/noticias/2017/10/19/comissao-aprova-reforma-da-convencao-de-dublin-sobre-asilo/>> Acesso em: 12/06/2018.

MAMEDE, Anna Paula Ribeiro Araujo. **Os Novos Poderes Institucionais do Parlamento Europeu e a Política Migratória Europeia Após o Tratado de Lisboa**. Disponível em: <<http://opiniaopublica.ufmg.br/site/files/biblioteca/RelInternac-MamedeAP.pdf>> Acesso: 12/06/2018.

MENDES, Sara Ribeiro. **A Cláusula de Soberania do Regulamento Dublin III à Luz do Princípio da Confiança Mútua entre os Estados-Membros da União Europeia**. Dissertação de Mestrado - Universidade Nova de Lisboa, 2016.

REIS, Rossana Rocha. **Soberania, Direitos Humanos e Migrações Internacionais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais - Vol. 19 N°. 55. 2004.

UNIÃO EUROPEIA. **Convenção Sobre a Determinação ao Estado Responsável Pela Análise De um Pedido de Asilo Apresentado num Estado Membro das Comunidades Europeias**. Dublin, 1992. Disponível em: <http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo1/dublin.html>. Acesso em: 12/06/18.

Recebido em: novembro de 2018

Aprovado em: dezembro de 2018

Adriana Kirchof: adrianabrum@ufgd.edu.br

Adriana Santos: adrianasantoscorrea03@gmail.com