

Ano 6 • Número 10  
Junho de 2009

Edição em Português

● ANUJ BHUWANIA

“Crianças muito más”: “Tortura indiana” e o Relatório da Comissão sobre Tortura em Madras de 1855

● DANIELA DE VITO, AISHA GILL E DAMIEN SHORT

A tipificação do estupro como genocídio

● CHRISTIAN COURTIS

Anotações sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina

● BENYAM D. MEZMUR

Adoção internacional como medida de último recurso na África: promover os direitos de uma criança ao invés do direito a uma criança

DIREITOS HUMANOS DAS PESSOAS EM MOVIMENTO:  
*MIGRANTES E REFUGIADOS*

● KATHARINE DERDERIAN E LIESBETH SCHOCKAERT

Respostas aos fluxos migratórios mistos: Uma perspectiva humanitária

● JUAN CARLOS MURILLO

Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados

● MANUELA TRINDADE VIANA

Cooperação internacional e deslocamento interno na Colômbia: Desafios à maior crise humanitária da América do Sul

● JOSEPH AMON E KATHERINE TODRYS

Acesso de populações migrantes a tratamento antiretroviral no Sul Global

● PABLO CERIANI CERNADAS

Controle migratório europeu em território africano: A omissão do caráter extraterritorial das obrigações de direitos humanos



SUR – REVISTA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS é uma revista semestral, publicada em inglês, português e espanhol pela Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos. Está disponível na internet em <www.revistasur.org>

A Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos está indexada no International Bibliography of the Social Sciences (IBSS).

CONSELHO EDITORIAL

**Christof Heyns**

Universidade de Pretória (África do Sul)

**Emilio García Méndez**

Universidade de Buenos Aires (Argentina)

**Fifi Benaboud**

Centro Norte-Sul do Conselho da União Européia (Portugal)

**Fiona Macaulay**

Universidade de Bradford (Reino Unido)

**Flavia Piovesan**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)

**J. Paul Martin**

Universidade de Colúmbia (Estados Unidos)

**Kwame Karikari**

Universidade de Gana (Gana)

**Mustapha Kamel Al-Sayyed**

Universidade do Cairo (Egito)

**Richard Pierre Claude**

Universidade de Maryland (Estados Unidos)

**Roberto Garretón**

Ex-Funcionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Chile)

**Upendra Baxi**

Universidade de Warwick (Reino Unido)

EDITORES

Pedro Paulo Poppovic

Oscar Vilhena Vieira

EDITORAS EXECUTIVAS

Daniela Ikawa e Juana Kweitel

EDIÇÃO

Flavia Scabin, Thiago Amparo e Elaine Silva

PROJETO GRÁFICO

Oz Design

EDIÇÃO DE ARTE

Alex Furini

COLABORADORES

Clara García Parra y Rebecca Dumas

CIRCULAÇÃO

Mila Dezan

IMPRESSÃO

Profil Editora Gráfica Ltda.

ASSINATURA E CONTATO

Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos

Rua Barão de Itapetininga, 93 – 5º andar - República

São Paulo - SP - Brasil - CEP 01042-908

Tel/Fax: 55 11 3884-7440

E-mail <surjournal@surjournal.org>

Internet <www.revistasur.org>

**Agradecemos pelo apoio financeiro da Fundação Ford, do Fundo das Nações Unidas para a Democracia e da Fundação das Nações Unidas.**

SUR – REDE UNIVERSITÁRIA DE DIREITOS HUMANOS é uma rede de acadêmicos com a missão de fortalecer a voz das universidades do Hemisfério Sul em direitos humanos e justiça social e promover maior cooperação entre estas e as Nações Unidas.

A SUR é uma iniciativa da Conectas Direitos Humanos, uma organização internacional sem fins lucrativos com sede no Brasil. (Websites: <www.conectas.org> e Portal: <www.conectasur.org>.)

COMISSAO EDITORIAL

**Alejandro M. Garro**

Universidade de Colúmbia (Estados Unidos)

**Antonio Carlos Gomes da Costa**

Modus Faciendi (Brasil)

**Bernardo Sorj**

Universidade Federal do Rio de Janeiro / Centro Edelstein (Brasil)

**Bertrand Badie**

Sciences-Po (França)

**Cosmas Gitta**

PNUD (Estados Unidos)

**Daniel Mato**

Universidade Central da Venezuela (Venezuela)

**Ellen Chapnick**

Universidade de Colúmbia (Estados Unidos)

**Ernesto Garzon Valdés**

Universidade de Mainz (Alemanha)

**Fateh Azzam**

Representante Regional, Oficina do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (Líbano)

**Guy Haarscher**

Universidade Livre de Bruxelas (Bélgica)

**Jeremy Sarkin**

Universidade de Western Cape (África do Sul)

**João Batista Costa Saraiva**

Juizado Regional da Infância e da Juventude de Santo Ângelo/RS (Brasil)

**José Reinaldo de Lima Lopes**

Universidade de São Paulo (Brasil)

**Juan Amaya Castro**

Universidade para a Paz (Costa Rica)

**Lucía Dammert**

FLACSO (Chile)

**Luigi Ferrajoli**

Universidade de Roma (Itália)

**Luiz Eduardo Wanderley**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (Brasil)

**Malak El Chichini Poppovic**

Conectas Direitos Humanos (Brasil)

**Maria Filomena Gregori**

Universidade de Campinas (Brasil)

**Maria Herminia de Tavares Almeida**

Universidade de São Paulo (Brasil)

**Miguel Cillero**

Universidade Diego Portales (Chile)

**Mudar Kassis**

Universidade Birzeit (Palestina)

**Paul Chevigny**

Universidade de Nova York (Estados Unidos)

**Philip Alston**

Universidade de Nova York (Estados Unidos)

**Roberto Cuéllar M.**

Instituto Interamericano de Direitos Humanos (Costa Rica)

**Roger Raupp Rios**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Brasil)

**Shepard Forman**

Universidade de Nova York (Estados Unidos)

**Victor Abramovich**

Universidade de Buenos Aires (UBA)

**Victor Topanou**

Universidade Nacional de Benin (Benin)

**Vinodh Jaichand**

Centro Irlandês de Direitos Humanos,

Universidade Nacional da Irlanda (Irlanda)

## SUMÁRIO

ANUJ BHUWANIA	<b>7</b>	“Crianças muito más”: “Tortura indiana” e o Relatório da Comissão sobre Tortura de Madras de 1855
DANIELA DE VITO, AISHA GILL E DAMIEN SHORT	<b>29</b>	A tipificação do estupro como genocídio
CHRISTIAN COURTIS	<b>53</b>	Anotações sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina
BENYAM D. MEZMUR	<b>83</b>	Adoção internacional como medida de último recurso na África: promover os direitos de uma criança ao invés do direito a uma criança
<b>Direitos Humanos das Pessoas em Movimento: <i>Migrantes e Refugiados</i></b>		
KATHARINE DERDERIAN E LIESBETH SCHOCKAERT	<b>107</b>	Respostas a fluxos migratórios mistos: Uma perspectiva humanitária
JUAN CARLOS MURILLO	<b>121</b>	Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados
MANUELA TRINDADE VIANA	<b>139</b>	Cooperação internacional e deslocamento interno na Colômbia: Desafios à maior crise humanitária da América do Sul
JOSEPH AMON E KATHERINE TODRYS	<b>163</b>	Acesso de populações migrantes a tratamento antiretroviral no Sul Global
PABLO CERIANI CERNADAS	<b>189</b>	Controle migratório europeu em território africano: A omissão do caráter extraterritorial das obrigações de direitos humanos

# APRESENTAÇÃO



Como temos feito nas últimas edições, também neste número da nossa revista, destacamos um tema ao qual dedicamos cinco dos nove artigos que compõem o número dez da Revista Sur. Trata-se do problema dos milhões de migrantes e refugiados que se encontram em situações de extrema penúria em muitos países espalhados pelo mundo. O artigo de Katherine Derderian e Liesbeth Schockaert do *Médecins sans Frontières* descreve com pinceladas realistas a terrível tragédia humana dos refugiados, além de discutir, sob o ponto de vista dos direitos humanos, a diferenciação entre refugiados políticos e econômicos, segundo os critérios do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cuja generosa orientação e patrocínio possibilitaram a realização da presente edição. Os critérios e os fundamentos do sistema de proteção de refugiados oferecido pelo ACNUR são explicados no artigo de Juan Carlos Murillo.

Além desses dois artigos que abordam aspectos gerais, publicamos matérias que tratam de problemas específicos, todos relacionados a direitos humanos de refugiados e migrantes:

**Cooperação internacional e deslocamento interno na Colômbia**, de Manuela Trindade Viana, enfoca os problemas relacionados aos deslocados internos na Colômbia, país no qual se concentram 25% dos deslocados internos existentes no mundo (11,5 milhões).

**Acesso de populações migrantes a tratamento antiretroviral no Sul Global**, de Joseph Amon e Katherine Todrys, da *Human Rights Watch* denuncia o desrespeito comum às leis que garantem acesso à saúde a populações não permanentes de migrantes e refugiados;

**Controle migratório europeu em território africano**, de Pablo Ceriani Cernadas, analisa as desumanas políticas de controle da imigração de africanos, efetuadas por Estados europeus e organismos da União Européia nas costas e águas de países norte-africanos.

Por fim, completam o N° 10 da nossa revista os trabalhos de Anuj Bhuvania (“Tortura indiana” e o Relatório da Comissão sobre Tortura de Madras de 1855); de Daniela De Vito, Aisha Gill e Damien Short (A tipificação do estupro como genocídio); de Christian Courtis (Anotações sobre a aplicação da Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas por tribunais da América Latina); e, por fim, de Benyam E. Mezmur (Adoção internacional como medida de último recurso). O primeiro constitui uma

veemente defesa de que as modernas práticas de tortura policial na Índia são uma herança colonial, como demonstra a análise do “Madras Torture Commission Report de 1855”. O segundo descreve as implicações teóricas da tipificação de estupro como uma espécie de genocídio. O terceiro apresenta alguns casos emblemáticos de aplicação do Convênio 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais em países independentes na América Latina. Por fim, o quarto trata dos problemas das políticas de adoção de crianças africanas por famílias de outros continentes.

Esperamos que os artigos deste número contribuam para enriquecer o debate e para a solução de alguns dos crescentes problemas associados ao deslocamento de vastos contingentes humanos expulsos de seus ambientes por guerras, perseguições e totalitarismos políticos, mas também por causas econômicas, cujas conseqüências em detrimento dos direitos humanos de suas vítimas são igualmente dramáticas.

Gostaríamos de agradecer aos seguintes professores e parceiros pelo apoio na seleção dos artigos deste número: Carina du Toit, Carlos Ivan Pacheco Sánchez, Florian Hoffmann, Gaim Kibreab, Glenda Mezarobba, Guilherme da Cunha, Iniyan Ilango, Jeremy Sarkin, José Francisco Sieber Luz Filho, Juan Amaya Castro, Laura Pautassi, Malak Poppovic, Paula Miraglia, Rajat Khosla, Renata Reis, Roberto Garretón e Upendra Baxi.

Conforme publicado em nosso website, assumimos a partir deste número novas regras para citações e referências bibliográficas, com o intuito de tornar mais fluida a leitura dos artigos. Sendo recente esta mudança, contamos com a compreensão de todos em caso de eventuais incorreções. Neste sentido, gostaríamos de agradecer as seguintes pessoas que contribuíram para a formatação destes artigos: Clara Garcia Parra, Elaine Silva, Flavia Scabin, Mila Dezan, Rebecca Dumas e Thiago Amparo.

Finalizamos destacando o apoio e a orientação do ACNUR para a publicação desta edição. A presente parceria surgiu a partir da pesquisa e desenvolvimento do “Plano Mexicano de Ação para Fortalecer a Proteção Internacional de Refugiados na América Latina” e está orientada a favorecer a cooperação com instituições acadêmicas dedicadas à pesquisa, promoção e formação do direito internacional dos refugiados.

Em particular agradecemos aos Escritórios do ACNUR na Argentina e Brasil, bem como à Unidade Legal Regional para as Américas pela sua colaboração.

***Os editores.***



#### JUAN CARLOS MURILLO GONZÁLEZ

Advogado e Notário Público. Coursou direito na Universidade da Costa Rica. Funcionário do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados desde 1991. Foi Oficial de Proteção na Turquia e Guatemala, e Assessor Jurídico Regional do ACNUR na Venezuela. Atualmente desempenha função de Assessor Jurídico e Chefe da Unidade Legal Regional, com sede na Costa Rica, do Escritório para as Américas do ACNUR. As opiniões expressas neste documento são do autor e não refletem necessariamente as do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e as da

Organização das Nações Unidas.

E-mail: murillo@unhcr.org

#### RESUMO

Após os trágicos acontecimentos do 11 de setembro de 2001, observa-se um forte interesse por parte dos Estados por questões relativas à segurança nacional. Mesmo que todo o Estado tenha o direito de garantir sua segurança e de monitorar suas fronteiras, é também necessário garantir que os interesses legítimos do Estado em segurança sejam compatíveis com suas obrigações internacionais em direitos humanos e que o controle migratório não afete indiscriminadamente os refugiados que necessitam de proteção internacional, respeitado, assim, o regime internacional de proteção dos refugiados. Este artigo explora a ligação entre segurança estatal e proteção internacional de refugiados, expondo a compatibilidade entre os dois temas. Segurança é tanto um direito dos refugiados quanto um interesse legítimo do Estado. Consequentemente, é importante ressaltar que a segurança do Estado e a proteção dos refugiados são temas que se complementam e reforçam mutuamente. Nesse sentido, uma legislação concernente a refugiados e medidas justas e efetivas que determinem o status de refugiado podem ser utilizadas como ferramentas a favor do Estado para solidificar e fortalecer sua segurança.

Original em espanhol. Traduzido por Pedro Maia Soares.

Recebido em: março de 2009. Aprovado em: junho de 2009.

#### PALAVRAS CHAVE

Segurança – Direitos Humanos – Proteção Internacional de Refugiados.



Este artigo é publicado sob a licença de *creative commons*.  
Este artigo está disponível *online* em <[www.revistasur.org](http://www.revistasur.org)>.

# OS LEGÍTIMOS INTERESSES DE SEGURANÇA DOS ESTADOS E A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS

Juan Carlos Murillo

## I. Introdução

Nos últimos anos e, em particular, depois dos trágicos acontecimentos de 11 de setembro de 2001, observa-se um forte interesse dos Estados pelas questões relativas à segurança. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) reconhece o direito dos Estados de garantir a segurança e de ocupar-se dos controles fronteiriços em relação às pessoas que procuram entrar em seu território. Não obstante, é necessário garantir que os legítimos interesses de segurança dos Estados sejam compatíveis com suas obrigações internacionais no que diz respeito aos direitos humanos e que os controles migratórios não afetem indiscriminadamente os que necessitam proteção internacional como refugiados.

Com efeito, as crescentes preocupações de segurança dos Estados afetaram os refugiados e poderiam menosprezar o regime internacional para sua proteção. A segurança e a luta contra o terrorismo vieram exacerbar as políticas restritivas de asilo, já implementadas por muitos Estados em diferentes partes do mundo. Igualmente, em alguns casos os refugiados foram percebidos como ameaças para a segurança dos Estados e até mesmo como potenciais terroristas em função de sua nacionalidade, religião ou país de procedência. Alguns meios de comunicação de massa apresentaram à opinião pública um panorama em que as questões de segurança e da luta contra o terrorismo são vistas como incompatíveis com as obrigações internacionais dos Estados para com os direitos humanos e a proteção internacional dos refugiados. Tudo isso explica porque a segurança é vista hoje como um dos principais desafios da proteção internacional dos refugiados, tal como os fluxos migratórios mistos, o racismo, a intolerância e a xenofobia<sup>1</sup>.

---

*Ver as notas deste texto a partir da página 136.*

A segurança é certamente um interesse legítimo dos Estados. Um país tem o direito de proteger-se e de adotar políticas e medidas para a proteção de sua população, incluindo todos os habitantes sob sua jurisdição, tratem-se de nacionais ou não nacionais. Do mesmo modo, os Estados assumiram de boa fé obrigações internacionais em questões de direitos humanos, incluindo a proteção internacional dos refugiados. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 inclui o direito de toda pessoa, em caso de perseguição, de solicitar asilo e desfrutar dele. Em nosso continente, esse direito humano fundamental está consagrado em termos mais generosos tanto na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948, como na Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969, as quais explicitam que **toda pessoa tem o direito de buscar e receber asilo em território estrangeiro em caso de perseguição**, de acordo com os convênios internacionais e a legislação nacional.

No entanto, é importante destacar que o interesse legítimo dos Estados em termos de segurança é compatível com a proteção internacional dos refugiados, e deve ocorrer dentro do marco de respeito aos direitos humanos. Com efeito, a segurança e a luta contra o terrorismo, tal como a proteção internacional dos refugiados, são também questões de direitos humanos e não devem ser vistas como antitéticas ou opostas. Os refugiados são, muitas vezes, as primeiras vítimas da falta de segurança e do terrorismo. Em consequência, é relevante ver em que medida ambas as questões se complementam mutuamente e como a adoção de políticas públicas e de marcos normativos e institucionais para a proteção internacional dos refugiados reafirmam e fortalecem a segurança dos Estados.

Este artigo mostra os vínculos existentes entre a segurança dos Estados e a proteção internacional dos refugiados e destaca a compatibilidade de ambas as questões.

Como veremos a seguir, os Estados, no momento em que adotaram a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, estabeleceram um equilíbrio entre suas legítimas preocupações de segurança e as necessidades humanitárias dos que necessitam e merecem proteção internacional como refugiados. Os interesses legítimos quanto à segurança foram igualmente salvaguardados pelos Estados na América Latina no momento de adotar instrumentos regionais para a proteção de refugiados, tais como a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, de 1984, a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994, e a Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 2004.

As necessidades humanitárias daqueles que precisam de proteção internacional, e que hoje continuam sendo vítimas da perseguição, da intolerância, das violações massivas de direitos humanos, da violência generalizada e dos conflitos internos, não são estranhas às legítimas preocupações nacionais e regionais quanto à segurança dos Estados. Não obstante, é importante ter consciência de que os refugiados são vítimas da insegurança e do terrorismo, e não suas causas<sup>2</sup>, e que os Estados contam com um regime internacional de proteção de refugiados que também tem presente suas legítimas preocupações de segurança.



## II. A segurança como direito fundamental dos refugiados e dos Estados

É necessário começar dizendo que a segurança é vital tanto para o respeito e o gozo efetivos de outros direitos humanos como para o fortalecimento do Estado de Direito. A segurança é um direito tanto do indivíduo como do próprio Estado. A segurança possibilita preservar o direito humano de solicitar asilo e a integridade mesmo das instituições de proteção para as vítimas da perseguição. Com efeito, os refugiados buscam a segurança e a proteção que não têm ou à qual não podem ter acesso em seus países de nacionalidade ou de residência habitual. Os Estados têm a obrigação de proteger seus nacionais e todas as pessoas que se encontram sob sua jurisdição.

A segurança como direito fundamental dos solicitantes de asilo e refugiados influi e está presente em todo o **ciclo do deslocamento forçado**. A esse respeito, é importante dizer como seu gozo pode ser um fator determinante na **prevenção** do deslocamento forçado, ao mesmo tempo que sua carência constitui uma das causas fundamentais que gera êxodos de refugiados. Em consequência, em determinadas situações, pode existir um **nexo causal** entre a falta ou carência de segurança como direito fundamental de todos os indivíduos e a subsequente perseguição ou ameaça de perseguição, e a necessidade de proteção internacional. Portanto, a impunidade e a insegurança são fatores destabilizadores do Estado de Direito, e podem contribuir para gerar deslocamentos forçados.

Por outro lado, os solicitantes de asilo e os refugiados enquanto seres humanos sob a jurisdição de um Estado têm o direito de desfrutar de segurança, como direito humano de todo indivíduo. Os refugiados também são **sujeitos** de direitos fundamentais, e, portanto, lhes assiste os direitos básicos estabelecidos na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, assim como os direitos humanos consagrados nos instrumentos internacionais, tanto universais como regionais. Nesse sentido, pode-se afirmar que a segurança como direito inerente do ser humano incide diretamente na **qualidade do asilo** que se oferece aos refugiados. Certamente, se não se desfruta de segurança no país de asilo, é questionável falar de proteção efetiva do refugiado e, portanto, é muito possível que este se veja na necessidade de buscar proteção em outro país.

Finalmente, a segurança desempenha um papel preponderante na busca de **soluções duradouras** para os refugiados. O restabelecimento e o fortalecimento desse direito pode propiciar a repatriação voluntária<sup>3</sup>. Do mesmo modo, sua vigência e respeito possibilita e promove a integração local, dando oportunidade aos refugiados de reiniciar uma nova vida nas comunidades receptoras nos países de asilo. Ao contrário, a falta de segurança nos países de asilo pode fazer com que um refugiado se veja na necessidade de ser reassentado ou de buscar proteção efetiva em um terceiro país.

Em um contexto mundial no qual a segurança como expressão dos

legítimos interesses dos Estados influi na definição e adoção de políticas públicas, é necessário que os Estados façam um devido equilíbrio entre seus legítimos interesses de segurança nacional e suas obrigações internacionais de proteção de direitos humanos<sup>4</sup>. Atualmente, invocam-se motivações de segurança nacional para adotar políticas restritivas de asilo, dando preeminência aos controles migratórios, sem que se estabeleçam suficientes garantias para identificar e assegurar proteção a solicitantes de asilo e refugiados.

A segurança pessoal não é somente um direito fundamental dos indivíduos, reconhecido pelos distintos instrumentos de direitos humanos: em determinadas circunstâncias, no interesse da segurança nacional, os Estados podem validamente suspender o exercício de determinados direitos e garantias.

A Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem estabelece em seu artigo XXVIII que os direitos da pessoa estão limitados pelos direitos dos demais, pela **segurança de todos** e pelas justas exigências do bem estar geral e do desenvolvimento democrático. Em consequência, a segurança pessoal está subordinada à segurança dos outros indivíduos.

Do mesmo modo, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos possibilita a suspensão de garantias em caso de guerra, de perigo público ou de outra emergência que ameace a independência ou **segurança** do Estado, sempre e quando a suspensão de garantias seja na medida e pelo tempo estritamente limitado às exigências da situação, que essa disposição não seja incompatível com outras obrigações do direito internacional e não exista discriminação alguma (Artigo 27; CORTE IDH, 1987). Não obstante, a própria Convenção Americana enumera uma série de direitos que não são suscetíveis de suspensão (Artigo 27.2), incluindo as garantias judiciais para a proteção desses direitos.

Nesse sentido, a Corte Interamericana indicou:

*um Estado “tem o direito e o dever de garantir sua própria segurança” embora deva exercê-los dentro dos limites e conforme os procedimentos que permitam preservar tanto a segurança pública como os direitos fundamentais da pessoa humana (CORTE IDH, 1999).*

Finalmente, é necessário apontar que a própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos também estabelece a possibilidade de restringir o gozo e o exercício de direitos e liberdades reconhecidas na mesma, sempre e quando essa restrição se baseie na lei ditada por razão de interesse geral e com o propósito para o qual foi estabelecida (Artigo 30, CORTE IDH, 1986).

Embora seja possível suspender ou restringir o gozo e o exercício de certos direitos e liberdades, tais medidas têm limites estabelecidos nos próprios instrumentos de direitos humanos. Nessa mesma ordem de idéias, a Corte Interamericana indicou que é um direito soberano dos Estados adotar suas políticas migratórias, mas que estas devem ser compatíveis com as normas de proteção de direitos humanos estabelecidas na Convenção Americana (CORTE

IDH, 2000). Na opinião do ACNUR, esses limites ao poder soberano dos Estados de adotar políticas migratórias também estão em outros instrumentos de direitos humanos, entre eles, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967.

### III. Implicações da segurança na proteção internacional dos refugiados

A crescente preocupação dos Estados com as questões de segurança e a luta contra o terrorismo veio exacerbar as políticas restritivas de asilo e proteção dos refugiados, políticas já aplicadas em diversos países, inclusive muitos anos antes dos trágicos eventos de 11 de setembro de 2001. A equação perversa entre refugiados e terroristas passa pelo fato de se desconhecer os critérios para a determinação da condição de refugiado, assim como ignora-se que o terrorismo e a violência geram êxodos de refugiados e, portanto, que eles são suas vítimas e não suas causas.

As preocupações de segurança dos Estados vêm afetando a proteção de refugiados<sup>5</sup>, particularmente em três áreas específicas, a saber:

1. Acesso ao território,
2. Processo para determinar a condição de refugiado,
3. Exercício de direitos e a busca de soluções duradouras.

No que diz respeito ao acesso ao território, hoje as pessoas que necessitam de proteção enfrentam a aplicação indiscriminada de maiores controles migratórios, medidas crescentes de interceptação em países de origem, em países de trânsito e em alto mar, assim como suspeitas em função de sua nacionalidade, religião ou país e região de procedência. Essas situações representam limitações adicionais para que um refugiado possa entrar em um território em busca de proteção.

Adicionalmente, recorre-se com maior frequência ao uso da detenção administrativa de solicitantes de asilo, sendo aplicado em alguns países a detenção automática em razão da nacionalidade, da origem ou da religião da pessoa, ou com respeito ao caráter irregular ou indocumentado da entrada no país. Tudo isso viola o caráter excepcional da detenção, o princípio de não discriminação (Artigo 3, Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951) e a não sanção por entrada ilegal (Artigo 31, Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951).

As considerações de segurança também estão impactando negativamente a interpretação da definição da condição de refugiado mediante o uso de critérios cada vez mais restritivos das cláusulas de inclusão. Embora os refugiados, a partir da adoção da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951,

não se definam em função de sua nacionalidade, uma vez que o elemento chave é determinar se existe ou não um “temor fundado de perseguição” por um dos motivos protegidos<sup>6</sup>, hoje, em alguns países, leva-se em conta a forma de entrada no país, a nacionalidade, a origem étnica ou a região da qual provém o solicitante.

Embora a definição de refugiado da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 estabeleça quem não pode beneficiar-se da proteção internacional, seja porque não a necessita ou porque não a merece (cláusulas de exclusão), o ACNUR notou que alguns países optam por aplicar de maneira restritiva os critérios de inclusão, de tal forma que seja desnecessário fazer uma análise sobre as cláusulas de exclusão.

No interesse da segurança, e no que diz respeito às cláusulas de exclusão propriamente ditas, preocupa-nos que se pretenda analisar sua aplicação antes mesmo de se chegar à conclusão de que a pessoa reúne os requisitos da definição de refugiado da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Em consequência, o ACNUR reitera que para salvaguardar o direito de asilo e o regime de proteção internacional dos refugiados é necessário primeiro aplicar as cláusulas de inclusão e só depois analisar a aplicação das cláusulas de exclusão. Primeiro é necessário estabelecer que a pessoa tenha um perfil de refugiado ao reunir os elementos que definem o refugiado e depois analisar **se a pessoa necessita ou merece proteção internacional**.

Não obstante o caráter taxativo e restritivo das cláusulas de exclusão da definição de refugiado, alguns países incorporaram termos frouxos e até novos motivos para sua aplicação. Assim, preocupa-nos que em alguns países se pretenda utilizar o conceito de “segurança nacional” como se se tratasse de uma nova cláusula de exclusão e se recorra a novas causas para negar a condição de refugiado, em contravenção ao artigo I. F. da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

As legítimas preocupações de segurança dos Estados não foram estranhas aos redatores da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e, precisamente por isso, estabeleceram que em determinadas circunstâncias algumas pessoas **não necessitavam ou não mereciam proteção internacional**. Na medida em que as cláusulas de exclusão são taxativas e de interpretação restritiva, os Estados que invocam a “segurança nacional” para negar a condição de refugiado, ou como se se tratasse de uma nova “cláusula de exclusão”, em realidade estão violando o espírito e as disposições da Convenção de 1951.

No mesmo sentido, o ACNUR reitera que a exceção prevista no parágrafo 2º do artigo 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, com respeito à exceção do princípio de não devolução, não é uma causa adicional de exclusão, mas uma medida de caráter estritamente excepcional que em determinadas circunstâncias pode ser invocada por um Estado.

Por último, é claro que as considerações de segurança podem afetar tanto o exercício de direitos fundamentais dos refugiados como a busca de soluções duradouras para sua problemática. Com efeito, uma opinião pública desinformada ou a manipulação da informação com objetivos populistas pode gerar xenofobia

e discriminação em relação aos refugiados de uma certa nacionalidade, uma determinada origem étnica ou uma religião específica, e isso igualmente influi na integração local de refugiados e nas cotas que os Estados estabelecem para receber refugiados reassentados.

#### IV. Os interesses legítimos de segurança e a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951

Uma vez que a segurança é um direito tanto do Estado como do refugiado, é importante considerar como se refletiu esta dupla vinculação na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

Como veremos a seguir, as legítimas preocupações de segurança dos Estados não são incompatíveis com a proteção internacional de refugiados, mas se encontram devidamente contempladas em várias disposições específicas da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951<sup>7</sup>.

##### 1. A definição de refugiado

*(art. 1º da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados)*

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 estabelece a definição de refugiado, os direitos e as obrigações das pessoas refugiadas e o marco geral para seu tratamento e proteção. Ao indicar os elementos ou critérios da definição de refugiado, o artigo 1º da Convenção de 1951 nos recorda que os **refugiados não somente necessitam proteção internacional, como devem merecê-la**. O artigo 1ºF salvaguarda as legítimas preocupações de segurança dos Estados ao estabelecer quem não merece proteção internacional, apesar de ter um perfil de refugiado. Esse artigo estabelece:

*As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para se pensar que<sup>8</sup>:*

- a) cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dado pelos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes;*
- b) cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados;*
- c) tornaram-se culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.*

Em consequência, um Estado tem todo o direito de velar pelos que reúnem os elementos de inclusão da definição de refugiado, que não estejam incursos em alguma das causais de exclusão; ou, o que dá no mesmo, aqueles que têm um perfil de refugiado também merecem proteção internacional. **Precisamente por isso, para garantir a segurança do Estado e o pleno respeito do direito de asilo,**

**é do próprio interesse dos Estados contar com mecanismos operativos, justos e eficientes para a determinação da condição de refugiado que lhes permitam identificar aqueles que necessitam e merecem proteção internacional.**

Do mesmo modo, para salvaguardar a integridade do asilo e o caráter pacífico, apolítico e humanitário dessa instituição de proteção internacional, os Estados podem, em determinadas circunstâncias, **cancelar ou revogar a condição de refugiado**. Pode ocorrer o caso de que o Estado se tenha equivocado ou tenha sido induzido a erro no momento de tomar uma decisão sobre a determinação da condição de refugiado. Um refugiado também pode cometer certos atos no país de asilo ou em um terceiro país cuja gravidade pode fazer com que o Estado lhe retire a condição de refugiado, validamente outorgada. O **cancelamento** da condição de refugiado procede quando o Estado se convence de que o refugiado cometeu fraude ou mentiu no momento de apresentar os fatos em que se fundamenta sua solicitação, ou que ao se conhecer todos os fatos relevantes de seu caso, tenha-se aplicado uma cláusula de exclusão. Igualmente, um Estado pode validamente **revogar** a condição de refugiado naqueles casos em que a pessoa, uma vez obtido o reconhecimento, comete um delito contra a paz, um delito de guerra ou um delito contra a humanidade, ou se faz culpável de atos contrários às finalidades e aos princípios das Nações Unidas<sup>10</sup>.

Do mesmo modo, o Estado tem todo o direito de punir o refugiado que cometa um delito em seu território. **A condição de refugiado não implica imunidade nem tampouco pode favorecer a impunidade**. Se um refugiado não respeita ou viola as normas do país de asilo, ele está sujeito à aplicação das mesmas medidas e sanções previstas para os nacionais ou qualquer outro estrangeiro sob a jurisdição de um Estado.

Em consequência, uma interpretação coerente e consistente da definição de refugiado permite estabelecer um equilíbrio entre os legítimos interesses dos Estados em matéria de segurança e as necessidades humanitárias dos que necessitam e merecem proteção internacional. A aplicação rigorosa das cláusulas de inclusão e exclusão da definição de refugiado salvaguarda os legítimos interesses dos Estados, na medida em que lhes permite identificar os que necessitam e merecem proteção internacional e aqueles que não se enquadram nessa definição. Em consequência, reiteramos que **é do próprio interesse dos Estados ter normas internas sobre refugiados, assim como procedimentos operativos, justos e eficientes para a determinação da condição de refugiado**.

## ***2. Medidas provisórias***

### ***(art. 9º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951)***

O artigo 9º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 permite que Estados, “em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais”, adotem “provisoriamente, a propósito de uma determinada pessoa, as medidas que este Estado julgar indispensáveis à segurança nacional, até que o referido Estado determine que essa pessoa é efetivamente um refugiado

e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito no interesse da segurança nacional”.

A detenção administrativa de um solicitante de asilo ou refugiado sempre deve ser a exceção e não a regra. Esse caráter excepcional da detenção está reafirmado no artigo 9º anteriormente indicado, mas note-se que os interesses legítimos dos Estados foram devidamente salvaguardados em tempos de guerra ou diante de **circunstâncias graves e excepcionais** no interesse da segurança nacional. Esse artigo permite o internamento e a detenção de uma pessoa enquanto se determina sua condição de refugiado, e mesmo que já tendo sido determinada essa condição, sempre e quando as medidas adotadas sejam necessárias para a segurança nacional.

Em consequência, naquelas circunstâncias válidas em que o Estado possa invocar motivações de segurança nacional em relação a um solicitante de asilo ou refugiado, se poderá proceder a sua detenção. Reiteramos que trata-se de uma medida excepcional e não deve ser utilizada como desculpa ou justificação legal para proceder à detenção de solicitantes de asilo e refugiados<sup>11</sup>.

### *3. Documentos de viagem*

*(art. 28 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951)*

O artigo 28 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 faculta aos Estados partes a não expedição de documentos de viagem aos refugiados para que se trasladem fora de seu território quando a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública.

Reiteramos novamente que trata-se de uma medida excepcional, uma vez que a expedição de documentação pessoal, incluindo o documento de viagem do refugiado, é do próprio interesse do Estado e da sua segurança, no sentido de conhecer e identificar plenamente aqueles que têm essa condição em seu território.

### *4. Expulsão de refugiados*

*(art. 32 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951)*

Em conformidade com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (art. 13), no interesse da segurança nacional, um Estado pode expulsar um refugiado que se encontre legalmente em seu território sempre que haja uma decisão tomada conforme seu ordenamento jurídico interno. O mesmo artigo 32 da Convenção de 1951, assim como o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (art. 13), estabelece exceções às garantias de devido processo em um procedimento de expulsão quando existam razões imperiosas de segurança nacional<sup>12</sup>. Não obstante, sempre se deverá garantir ao refugiado um prazo razoável para obter sua entrada legal em outro país.

Ao contrário, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos não

estabelece a segurança nacional como motivo de expulsão de estrangeiros que se encontrem legalmente no território de um Estado, nem admite exceções às garantias de devido processo em um procedimento de expulsão<sup>13</sup>.

### ***5. Proibição de expulsão e de devolução (art. 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951)***

O princípio de não devolução é a pedra angular do direito internacional dos refugiados e se funda no fato de que um Estado não deve expulsar ou rechaçar, de forma alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios onde sua vida ou sua liberdade estejam em risco em decorrência de sua raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertença ou opiniões políticas.

No entanto, o princípio de não devolução admite exceções previstas na mesma Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, no caso em que o refugiado seja considerado, por razões fundadas, um perigo para a segurança do país em que se encontra.

É importante reiterar mais uma vez que trata-se de uma medida excepcional somente aplicável em situações realmente graves, e nunca de uma cláusula adicional de exclusão. Do mesmo modo, ainda que o Estado possa aplicar validamente a exceção ao princípio de não devolução contemplada no parágrafo segundo do artigo 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, poderiam também ser relevantes e aplicáveis outras disposições de outros instrumentos de direitos humanos<sup>14</sup>.

Como foi dito, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 estabelece um devido equilíbrio entre os interesses legítimos de segurança dos Estados e as necessidades humanitárias de proteção dos refugiados. Na medida em que se fortaleça a implementação efetiva desse instrumento internacional através da adoção de normas nacionais sobre refugiados e o estabelecimento de mecanismos operativos, justos e eficientes para a determinação da condição de refugiado, os Estados contarão com melhores ferramentas para garantir sua segurança e o pleno respeito de suas obrigações internacionais de proteção de refugiados.

## **V. A segurança e os instrumentos regionais**

As questões de segurança e proteção de refugiados não se excluem entre si, antes se complementam e reforçam mutuamente. Os vínculos existentes entre os legítimos interesses de segurança dos Estados e as necessidades humanitárias de proteção dos refugiados foram enfatizados, tanto nas distintas resoluções da Assembléia Geral como do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre a luta contra o terrorismo. Com efeito, essas resoluções ressaltam o fato de que a luta contra o terrorismo se faz dentro do respeito ao direito internacional e, em particular, ao direito internacional dos refugiados, ao direito internacional humanitário e ao



direito internacional de direitos humanos. O mesmo acontece no âmbito regional e, em consequência, a Assembléia Geral da OEA deixou claro em suas resoluções a necessidade de que a luta contra o terrorismo se dê dentro do respeito do direito internacional e dos direitos humanos.

Nesse sentido, é relevante indicar que a própria Convenção Interamericana contra o terrorismo estabelece importantes salvaguardas para a proteção internacional dos refugiados. Assim, seu artigo 12 estabelece o seguinte:

*Cada Estado Parte adotará as medidas cabíveis, em conformidade com as disposições pertinentes do direito interno e internacional, para assegurar que não se reconheça a condição de refugiado a pessoas com relação às quais haja motivos fundados para considerar que cometeram um delito estabelecido nos instrumentos internacionais enumerados no Artigo 2º desta Convenção.* [grifo nosso]

Por sua vez, o artigo 15 dessa Convenção Interamericana indica:

- 1. As medidas adotadas pelos Estados Partes em decorrência desta Convenção serão levadas a cabo com pleno respeito ao Estado de Direito, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.*
- 2. Nada do disposto nesta Convenção será interpretado no sentido de desconsiderar outros direitos e obrigações dos Estados e das pessoas, nos termos do direito internacional, em particular a Carta das Nações Unidas, a Carta da Organização dos Estados Americanos, o direito internacional humanitário, o direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional dos refugiados.*
- 3. A toda pessoa que estiver detida ou com relação à qual se adote quaisquer medidas ou que estiver sendo processada nos termos desta Convenção será garantido um tratamento justo, inclusive o gozo de todos os direitos e garantias em conformidade com a legislação do Estado em cujo território se encontre e com as disposições pertinentes do direito internacional* (grifo nosso).

Os instrumentos regionais para a proteção de refugiados na América Latina também salvaguardam os legítimos interesses de segurança dos Estados. A esse respeito, é interessante destacar que a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, inspirada em disposições específicas da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, constitui um instrumento flexível e prático que articula as **legítimas preocupações de segurança nacional e estabilidade regional** e as **necessidades humanitárias de proteção das pessoas**. Sua ênfase está na **proteção e na busca de soluções duradouras, partindo do reconhecimento que existem pessoas que requerem e merecem proteção internacional**.

São precisamente as legítimas preocupações de segurança nacional e estabilidade regional, em um contexto em que ocorrem distintos esforços de paz, e perante a necessidade de oferecer proteção a um crescente número de refugiados

com novos perfis, que propiciam o diálogo, a vontade política, a concertação, com o apoio decidido da comunidade internacional, para que se adote a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

Essa Declaração reitera o caráter civil, apolítico e estritamente humanitário da concessão do asilo e o reconhecimento do estatuto de refugiado, que não deve ser considerado um ato inamistoso entre os Estados. Do mesmo modo, sublinha a importância do respeito irrestrito do princípio de *non-refoulement* como princípio de *ius cogens*. Inclui também uma definição regional de refugiado, que incorpora o elemento segurança como direito protegido. Nesse sentido,

*[...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública<sup>15</sup>.*

Por sua vez, a Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994, adotada ao comemorar-se o Décimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, reitera a importância da segurança para que os refugiados possam gozar e exercer seus direitos fundamentais, assim como a importância de que **a questão dos refugiados seja discutida nos foros regionais de segurança**. Recomenda-se que as questões da proteção internacional de refugiados façam parte da agenda dos foros regionais de segurança, tal como as questões de outros deslocamentos forçados e das migrações<sup>16</sup>.

Finalmente, as legítimas preocupações de segurança dos Estados foram contempladas na Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados de 2004, adotados ao comemorar-se o Vigésimo Aniversário da Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984.

Nesse sentido, a Declaração e o Plano do México de 2004 reiteram a importância da segurança como direito fundamental daqueles que necessitam e merecem proteção internacional como refugiados, e reafirma que “as políticas de segurança e luta contra o terrorismo devem enquadrar-se dentro do respeito dos instrumentos nacionais e internacionais de proteção dos refugiados e dos direitos humanos em geral”.

Do mesmo modo, a Declaração destaca que é necessário, “levando em conta os legítimos interesses de segurança dos Estados”, propiciar um diálogo amplo e aberto com os Estados tendo em vista a sistematização da prática estatal e da doutrina sobre a aplicação da definição regional de refugiado e, em particular, a aplicação das cláusulas de exclusão.

Em consequência, está claro que os instrumentos regionais para a proteção dos refugiados na América Latina estabeleceram um devido equilíbrio entre os

legítimos interesses de segurança dos Estados e as necessidades humanitárias daqueles que necessitam e merecem proteção internacional como refugiados.

## VI. Considerações finais

O fenômeno do deslocamento forçado mudou em nosso continente, mas subsiste como um fato contemporâneo. Hoje, estima-se que existam em nossa região mais de três milhões de pessoas que necessitam e merecem proteção internacional. As novas tendências do deslocamento forçado no continente dão conta de novas formas de perseguição, particularmente referidas à ação de agentes não estatais, em situações nas quais a proteção nacional é inexistente ou ineficaz. Reconhecemos também, como o ACNUR, que o contexto no qual se dá a proteção internacional mudou frente às crescentes preocupações relacionadas à segurança e ao terrorismo, o manejo dos fluxos migratórios, e o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância.

A segurança é um direito tanto dos refugiados como um legítimo interesse dos Estados. Em consequência, é importante entender que a segurança dos Estados e a proteção de refugiados são dois temas que se complementam e reforçam mutuamente. Nesse sentido, à medida que adotem normas internas sobre refugiados e contem com procedimentos operativos justos e eficientes para a determinação da condição de refugiado, os Estados disporão de ferramentas úteis para assegurar e fortalecer sua proteção. A aplicação coerente e consistente da definição de refugiado permite aos Estados identificar quem necessita e merece proteção internacional e aqueles que não estão configurados dentro deste caso. Precisamente por isso, os controles migratórios não devem ser aplicados indiscriminadamente, mas devem contar com salvaguardas específicas que permitam a identificação daqueles que requerem proteção internacional como refugiados.

O ACNUR compreende as legítimas preocupações de segurança dos Estados e apóia decididamente a luta contra o terrorismo, bem como reitera a importância de preservar a integridade do asilo como instrumento de proteção para o perseguido. Os terroristas, tal como os delinquentes, não podem e não devem beneficiar-se do reconhecimento da condição de refugiado em virtude da aplicação das cláusulas de exclusão. No entanto, a preservação da integridade do asilo como instrumento de proteção pressupõe uma correta interpretação da definição de refugiado dentro de um procedimento que satisfaça todas as garantias de devido processo e o respeito dos padrões básicos de direitos humanos.

Como dissemos, os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção de refugiados não são temas antagônicos ou excludentes. A própria Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 inclui dentro de suas disposições medidas específicas para salvaguardar a segurança nacional e os legítimos interesses dos Estados. Do mesmo modo, os instrumentos regionais de proteção de refugiados estabeleceram um devido equilíbrio entre as legítimas preocupações de segurança dos Estados e as necessidades humanitárias dos que necessitam e merecem proteção internacional.

Não obstante, isso é motivo de preocupação para o ACNUR, que a segurança e luta contra o terrorismo possam restringir ainda mais as políticas de asilo no continente e a interpretação coerente e consistente da definição de refugiado. Por isso, reiteramos nosso interesse em apoiá-los no cumprimento de suas obrigações internacionais, de tal forma que a segurança e a proteção dos refugiados se complementem e reforcem mutuamente.

Finalmente, permitam-nos concluir com as palavras de nosso ex-secretário geral das Nações Unidas: “Nenhuma pessoa, nenhuma região e nenhuma religião deve ser condenada por causa dos atos abomináveis de alguns indivíduos”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Legal database**. [n.d.]. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1929.pdf>>. Último acesso em: maio 2009.

\_\_\_\_\_. **Conclusão No. 18 (XXXI)**. 1980.

\_\_\_\_\_. **Conclusão No. 40 (XXXVI)**. 1985.

\_\_\_\_\_. **Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo**. 1998. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1929.pdf>>. Último acesso em: maio 2009.

\_\_\_\_\_. **Cómo abordar el tema de la seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados: La perspectiva del ACNUR**. Genebra: novembro. 2001. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1760.pdf>>. Último acesso em: maio 2009.

\_\_\_\_\_. **Directrices sobre Protección Internacional**. La Aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. Documento HCR/GIP/03/05. Genebra: 4 de setembro. 2003.

ANNAN, Kofi. Fighting Terrorism on a Global Front. **The New York Times**, Nova York, 21 de setembro. 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/News/press/docs/2001/20010921.stories/articleFull.asp?TID=23&Type=Article>>. Último acesso em: maio 2009.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Terrorismo y Derechos Humanos**. Washington: out. 2002. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1991.pdf>>. Último acesso em: maio 2009.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). **La expresión “Leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos**. Opinião Consultiva OC-6. 9 de maio de 1986. [Série A No. 6].

- \_\_\_\_\_. **El Habeas Corpus bajo suspensión de garantías (artículos 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana de Derechos Humanos)**. Opinião Consultiva OC-8/87. 30 de janeiro de 1987. [Série A No. 8].
- \_\_\_\_\_. **Caso Castillo Petruzzi y otros**. Sentença. 30 de maio de 1999. [Série C No. 52].
- \_\_\_\_\_. **Caso Haitianos y dominicanos de origen haitiano en la República Dominicana**. Resolução de medidas provisórias. 18 de agosto de 2000.
- GUTERRES, A. **Discurso inaugural ante el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR**. Ginebra: 3 de outubro. 2005. Disponível em: <[http://www.acnur.org/paginas/?id\\_pag=4055](http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=4055)>. Último acesso em: maio 2009.
- NAÇÕES UNIDAS [UN]. **Convention relating to the Status of Refugees**. GA/RES 2198 (XXI). 1951.
- \_\_\_\_\_. **Internacional Convenat on Civil and Political Rights (ICCPR)**. GA/ RES 2200<sup>a</sup> (XXI), 21 UN GAOR Supp. (No. 16) at 52, UN Doc A/6316, 1966. 16 dez. 1966.
- \_\_\_\_\_. **Protocol Relatin to the Status of Refugees**. UN Doc 606 U.N.T.S. 267. 16 dez. 1966.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS [OEA]. **American Declaration of the Rights and Ruties of Man**. 1948.
- \_\_\_\_\_. **American Convention on Human Rights**. 1969.
- \_\_\_\_\_. **Cartagena Declaration on Refugees and Displaced Persons**. 1994.
- \_\_\_\_\_. **San Jose Declaration on Refugees and Displaced Persons**. 1994.
- \_\_\_\_\_. **Inter-American Convention against Terrorism**. Bridgetown: junho 2002. Disponível em: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1638.pdf>. Último acesso em: maio 2009.
- \_\_\_\_\_. **México Declaration and Plano f Action to Strengthen the International Protection of Refugees**. 2004.
- SCHEININ, M. **Protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el Terrorismo**. AGNU RES A/62/263. 15 de agosto. 2007. Disponível em <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5696.pdf>>. Último acesso em: maio 2009.

## NOTAS

1. Assim indicou nos últimos anos o Alto Comissário, Sr. António Guterres, em seus discursos inaugurais perante o Comitê Executivo do Programa do ACNUR.
2. Como disse o Alto Comissário António Guterres em discurso inaugural perante o Comitê Executivo do Programa do ACNUR: "Preservar o asilo significa mudar a noção de que os refugiados e os solicitantes de asilo são os causadores da insegurança ou do terrorismo, em lugar de ser suas vítimas. Infelizmente, ocorrem atualmente numerosas situações em que o conceito de asilo é mal interpretado, e inclusive equiparado ao terrorismo. É certo que o terrorismo deve ser combatido com determinação, mas o asilo é, e deve continuar a ser, um princípio central da democracia" (GUTERRES, 2005).
3. A importância da segurança como elemento fundamental para facilitar e promover a repatriação voluntária foi enfatizada respectivamente pelo Comitê Executivo do ACNUR na Conclusão nº. 18 (XXXI), de 1980, e a Conclusão nº. 40 (XXXVI), de 1985.
4. Sobre o devido equilíbrio entre a segurança, a luta contra o terrorismo e o respeito dos direitos humanos, entre eles, o direito de asilo, e a necessidade de estabelecer salvaguardas específicas, ver COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2002. Por sua vez, a Convenção Interamericana contra o Terrorismo, aprovada em Barbados em junho de 2002, estabelece salvaguardas específicas sobre direitos humanos e direito internacional dos refugiados.
5. A proteção de refugiados não é incompatível com os legítimos interesses dos Estados em matéria de segurança. Nesse sentido, ver o documento ACNUR, 2001, na página web do ACNUR em espanhol <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1760.pdf>>. Sobre como a luta contra o terrorismo afetou a proteção internacional de refugiados, ver o informe do Relator Especial sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e as liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo, senhor Martin Scheinin (SCHEININ, 2007).
6. Os motivos protegidos no artigo 1º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 são os seguintes: raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas.
7. Ver nesse sentido as seguintes disposições da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951: O artigo 9º sobre a adoção de medidas provisórias; o artigo 28 para a expedição de documentos de viagem; o artigo 32 sobre expulsão de refugiados; e o artigo 33 em relação ao princípio de não devolução.
8. É importante indicar que o mesmo parâmetro "fundados motivos para considerar" previsto no Art. 1ºF da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados foi incluído na Convenção Interamericana contra o Terrorismo, adotada em Bridgetown, Barbados, em junho de 2002. A Convenção Interamericana contra o Terrorismo estabelece salvaguardas específicas para a proteção de refugiados em seus artigos 12 e 15. Disponível em <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1638.pdf>>.
9. Sobre exclusão, cancelamento e revogação, ver ACNUR, 2003.
10. Sobre a detenção de solicitantes de asilo e refugiados, ver ACNUR, 1998.
11. Não obstante, o Comitê de Direitos Humanos reiterou que a revisão da ordem de expulsão faz parte integral deste direito. O Comitê tem reiterado este ponto em suas observações finais com relação a diversos países, entre outros: Bélgica 12/08/2004 CCPR/CO/81/BEL (parágrafos 23-25), Lituânia 4/05/2004 CCPR/CO/80/LT U (parágrafo 7), Iêmen 12/08/2002 CCPR/CO/75/YEM (parágrafo 18), e Nova Zelândia 7/08/2002 CCPR/CO/75/NZL (parágrafo 11). Partes das observações finais do Comitê de Direitos Humanos por eixos temáticos estão disponíveis na página do ACNUR em espanhol no seguinte link: <http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=222>.
12. Com base no artigo 22.6 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, um estrangeiro que se encontre legalmente no território de um Estado só pode ser expulso em cumprimento de uma decisão adotada conforme à lei e em nenhum caso pode ser expulso para um país, seja ou não de origem, onde sua vida ou liberdade pessoal corra risco de violação por causa de raça, nacionalidade, religião, condição social ou opiniões políticas.
13. A disposição contida no artigo 22.8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos é mais ampla e generosa do que a formulação do artigo 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e não admite exceções. Precisamente por isso, no caso do continente americano, trata-se de um direito de não devolução. A esse respeito, ver ACNUR, 2001, p. 5.
14. Ver recomendação terceira da Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, em base de dados legal, [www.acnur.org](http://www.acnur.org)
15. Ver vigésima recomendação da Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994, em base de dados legal, [www.acnur.org](http://www.acnur.org)
16. No mesmo sentido, ver COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2002, que inclui um capítulo específico sobre asilo e a proteção de refugiados.

## ABSTRACT

---

After the tragic events of September 11, 2001, there has been a strong interest amongst States in matters relating to national security. While every State has a right to ensure security and control borders, it is also necessary to ensure that the legitimate security interests of States are consistent with their international human rights obligations and that immigration controls do not indiscriminately affect those refugees in need of international protection, so as not to undermine the international regime for protection of refugees. This article explores the links between the security of States and the international protection of refugees, focusing on the compatibility of both themes. Security is both a right of refugees and a legitimate interest of States. It is therefore important to understand that the security of States and the protection of refugees are complementary and mutually reinforcing. In this sense, legislation regarding refugees and fair and effective operational procedures for the determination of refugee status can be utilized by States as useful tools to solidify and strengthen their security.

## KEYWORDS

---

Security – Human rights – International refugee protection.

## RESUMEN

---

Tras los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, se ha generado un gran interés entre los países en materia de seguridad nacional. Mientras que todo Estado tiene derecho a promover su seguridad y el control de sus fronteras, también es necesario asegurarse de que los intereses de seguridad legítimos de los Estados sean consistentes con sus obligaciones de derechos humanos y que los controles de inmigración no afecten indiscriminadamente a los refugiados necesitados de protección internacional, para no perjudicar el régimen internacional de protección de refugiados. Este artículo explora las relaciones entre la seguridad de los Estados y la protección internacional de los refugiados, centrándose en la compatibilidad de ambos temas. La seguridad es tanto un derecho de los refugiados como un interés legítimo de los Estados. Es por lo tanto importante que entendamos que la seguridad de los Estados y la protección de los refugiados son complementarias y se refuerzan mutuamente. En este sentido, la legislación en lo concerniente a los refugiados y unos procedimientos operacionales justos y eficientes para la determinación de estatus de refugiado pueden ser utilizados por los Estados como herramientas útiles para consolidar y reforzar su seguridad.

## PALABRAS CLAVE

---

Seguridad – Derechos humanos – Protección internacional de refugiados.

## Números anteriores

Números anteriores disponíveis *online* em <[www.revistasur.org](http://www.revistasur.org)>

### SUR 1

---

EMILIO GARCÍA MÉNDEZ  
Origem, sentido e futuro dos direitos humanos: Reflexões para uma nova agenda

FLAVIA PIOVESAN  
Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos

OSCAR VILHENA VIEIRA E A. SCOTT DUPREE  
Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos

JEREMY SARKIN  
O advento das ações movidas no Sul para reparação por abusos dos direitos humanos

VINODH JAICHAND  
Estratégias de litígio de interesse público para o avanço dos direitos humanos em sistemas domésticos de direito

PAUL CHEVIGNY  
A repressão nos Estados Unidos após o atentado de 11 de setembro

SERGIO VIEIRA DE MELLO  
Apenas os Estados-membros podem fazer a ONU funcionar  
Cinco questões no campo dos direitos humanos

### SUR 2

---

SALIL SHETTY  
Declaração e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Oportunidades para os direitos humanos

FATEH AZZAM  
Os direitos humanos na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

RICHARD PIERRE CLAUDE  
Direito à educação e educação para os direitos humanos

JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES  
O direito ao reconhecimento para gays e lésbicas

E.S. NWAUCHE E J.C. NWOBIKE  
Implementação do direito ao desenvolvimento

STEVEN FREELAND  
Direitos humanos, meio ambiente e conflitos: Enfrentando os crimes ambientais

FIONA MACAULAY  
Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil

EDWIN REKOSH  
Quem define o interesse público?

VÍCTOR E. ABRAMOVICH  
Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: Instrumentos e aliados

### SUR 3

---

CAROLINE DOMMEN  
Comércio e direitos humanos: rumo à coerência

CARLOS M. CORREA  
O Acordo TRIPS e o acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento

BERNARDO SORJ  
Segurança, segurança humana e América Latina

ALBERTO BOVINO  
A atividade probatória perante a Corte Interamericana de Direitos Humanos

NICO HORN  
Eddie Mabo e a Namíbia: Reforma agrária e direitos pré-coloniais à posse da terra

NLERUM S. OKOGBULE  
O acesso à justiça e a proteção aos direitos humanos na Nigéria: Problemas e perspectivas

MARÍA JOSÉ GUEMBE  
Reabertura dos processos pelos crimes da ditadura militar argentina

JOSÉ RICARDO CUNHA  
Direitos humanos e justiciabilidade: Pesquisa no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

LOUISE ARBOUR  
Plano de ação apresentado pela Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos

### SUR 4

---

FERNANDE RAINE  
O desafio da mensuração nos direitos humanos

MARIO MELO  
Últimos avanços na justiciabilidade dos direitos indígenas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

ISABELA FIGUEROA  
Povos indígenas versus petrolíferas: Controle constitucional na resistência

ROBERT ARCHER  
Os pontos positivos de diferentes tradições: O que se pode ganhar e o que se pode perder combinando direitos e desenvolvimento?

J. PAUL MARTIN  
Releitura do desenvolvimento e dos direitos: Lições da África

MICHELLE RATTON SANCHEZ  
Breves considerações sobre os mecanismos de participação para ONGs na OMC

JUSTICE C. NWOBIKE  
Empresas farmacêuticas e acesso a medicamentos nos países em desenvolvimento: O caminho a seguir

CLÓVIS ROBERTO ZIMMERMANN  
Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: O caso da Bolsa Família do governo Lula no Brasil

CHRISTOF HEYNS, DAVID PADILLA E LEO ZWAAK  
Comparação esquemática dos sistemas regionais e direitos humanos: Uma atualização

RESENHA

### SUR 5

---

CARLOS VILLAN DURAN  
Luzes e sombras do novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas

PAULINA VEGA GONZÁLEZ  
O papel das vítimas nos procedimentos perante o Tribunal Penal Internacional: seus direitos e as primeiras decisões do Tribunal

OSWALDO RUIZ CHIRIBOGA  
O direito à identidade cultural dos povos indígenas e das minorias nacionais: um olhar a partir do Sistema Interamericano

LYDIAH KEMUNTO BOSIRE  
Grandes promessas, pequenas realizações: justiça transicional na África Subsaariana

DEVIKA PRASAD  
Fortalecendo o policiamento democrático



## Números anteriores

Números anteriores disponíveis *online* em <[www.revistasur.org](http://www.revistasur.org)>

e a responsabilização na  
*Commonwealth* do Pacífico

IGNACIO CANO  
Políticas de segurança pública  
no Brasil: tentativas de  
modernização e democratização  
versus a guerra contra o crime

TOM FARER  
Rumo a uma ordem legal  
internacional efetiva: da  
coexistência ao consenso?

RESENHA

### SUR 6

---

UPENDRA BAXI  
O Estado de Direito na Índia

OSCAR VILHENA VIEIRA  
A desigualdade e a subversão do  
Estado de Direito

RODRIGO UPRIMNY YEPES  
A judicialização da política  
na Colômbia: casos,  
potencialidades e riscos

LAURA C. PAUTASSI  
Há igualdade na desigualdade?  
Abrangência e limites das ações  
afirmativas

GERT JONKER E RIKA SWANZEN  
Serviços de intermediação  
para crianças-testemunhas que  
depõem em tribunais criminais  
da África do Sul

SERGIO BRANCO  
A lei autoral brasileira como  
elemento de restrição à eficácia  
do direito humano à educação

THOMAS W. POGGE  
Para erradicar a pobreza  
sistêmica: em defesa de um  
Dividendo dos Recursos Globais

### SUR 7

---

LUCIA NADER  
O papel das ONGs no Conselho  
de Direitos Humanos da ONU

CECÍLIA MACDOWELL SANTOS  
Ativismo jurídico transnacional  
e o Estado: reflexões sobre os  
casos apresentados contra o  
Brasil na Comissão Interameri-  
cana de Direitos Humanos

#### Justiça transicional

TARA URS  
Vozes do Camboja: formas  
locais de responsabilização por  
atrocidades sistemáticas

CECILY ROSE E FRANCIS M.  
SSEKANDI  
A procura da justiça  
transicional e os valores  
tradicionais africanos: um  
choque de civilizações – o caso  
de Uganda

RAMONA VIJEYARASA  
Verdade e reconciliação para  
as “gerações roubadas”:  
revisitando a história da  
Austrália

ELIZABETH SALMÓN G.  
O longo caminho da luta contra  
a pobreza e seu alentador  
encontro com os direitos  
humanos

ENTREVISTA COM JUAN  
MÉNDEZ  
Por Glenda Mezarobba

### SUR 8

---

MARTÍN ABREGÚ  
Direitos humanos para todos:  
da luta contra o autoritarismo à  
construção de uma democracia  
inclusiva - um olhar a partir da  
Região Andina e do Cone Sul

AMITA DHANDA  
Construindo um novo léxico dos  
direitos humanos: Convenção  
sobre os Direitos das Pessoas  
com Deficiências

LAURA DAVIS MATTAR  
Reconhecimento jurídico dos  
direitos sexuais – uma análise  
comparativa com os direitos  
reprodutivos

JAMES L. CAVALLARO E  
STEPHANIE ERIN BREWER  
O papel da litigância para  
a justiça social no Sistema  
Interamericano

#### Direito à saúde e acesso a medicamentos

PAUL HUNT E RAJAT KHOSLA  
Acesso a medicamentos como  
um direito humano

THOMAS POGGE  
Medicamentos para o mundo:  
incentivando a inovação sem  
obstruir o acesso livre

JORGE CONTESSA E DOMINGO  
LOVERA PARMO  
Acesso a tratamento médico  
para pessoas vivendo com  
HIV/AIDS: êxitos sem vitória  
no Chile

GABRIELA COSTA CHAVES,  
MARCELA FOGAÇA VIEIRA E  
RENATA REIS  
Acesso a medicamentos e  
propriedade intelectual no  
Brasil: reflexões e estratégias  
da sociedade civil

### SUR 9

---

BARBORA BUKOVSKÁ  
Perpetrando o bem: as  
consequências não desejadas da  
defesa dos direitos humanos

JEREMY SARKIN  
Prisões na África: uma avaliação  
da perspectiva dos direitos  
humanos

REBECCA SAUNDERS  
Sobre o intraduzível: sofrimento  
humano, a linguagem de  
direitos humanos e a Comissão  
de Verdade e Reconciliação da  
África do Sul

#### Sessenta anos da Declaração Universal de Direitos Humanos

PAULO SÉRGIO PINHEIRO  
Os sessenta anos da Declaração  
Universal: atravessando um mar  
de contradições

FERNANDA DOZ COSTA  
Pobreza e direitos humanos:  
da mera retórica às obrigações  
jurídicas - um estudo crítico  
sobre diferentes modelos  
conceituais

EITAN FELNER  
Novos limites para a luta  
pelos direitos econômicos e  
sociais? Dados quantitativos  
como instrumento para a  
responsabilização por violações  
de direitos humanos

KATHERINE SHORT  
Da Comissão ao Conselho: a  
Organização das Nações Unidas  
conseguiu ou não criar um  
organismo de direitos humanos  
confiável?

ANTHONY ROMERO  
Entrevista com Anthony Romero,  
Diretor Executivo da *American  
Civil Liberties Union* (ACLU)