

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 xenofobia¹.

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 causas², 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 voluntária³. 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 humanos⁴. 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 refugiados⁵, 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 protegidos⁶, 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 1951⁷.

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 que⁸:

- 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 Unidas¹⁰.

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 refugiados¹¹.

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 Civis 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 Civis e Políticos (art. 13), estabelece exceções às garantias de devido processo em um procedimento de expulsão quando existam razões imperiosas de segurança nacional¹². 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 expulsão¹³.

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 humanos¹⁴.

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 pública¹⁵.

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 migrações¹⁶.

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.tn01.htm>>. 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>. 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^a (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
15. Ver vigésima recomendação da Declaração de San José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994, em base de dados legal, 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.