Repercussões da Luta contra o Terrorismo sobre o Direito Internacional dos Refugiados

Impact of the Fight against Terrorism on International Refugee Law

LUCIANA MAIBASHI GEBRIM

Mestre em Direito pela Unesp, Especialista em Gestão da Investigação Criminal pela Academia Nacional de Polícia, Membro do Núcleo de Estudos da Tutela Penal e Educação em Direitos Humanos (NETPDH), Delegada de Polícia Federal.

PAULO CÉSAR CORRÊA BORGES

Professor Assistente-Doutor de Direito Penal da Unesp, Coordenador do PPGDireito/Unesp/Franca e do Núcleo de Estudos da Tutela Penal e Educação em Direitos Humanos (NETPDH), Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPESP).

RESUMO: Especialmente após os ataques de 11 de setembro, observa-se o recrudescimento das medidas antiterroristas em todo o mundo, com o aumento da cooperação judicial e policial entre os Estados, a modificação de suas legislações internas para fins de ampliar as hipóteses de incidência do terrorismo e os controles fronteiriços mais rígidos, seguindo as diretrizes de uma política criminal preventiva, proativa e de gestão de riscos. Da mesma forma, verifica-se o aumento das dificuldades dos refugiados, não só para alcançarem o país de destino, como também para terem acesso aos procedimentos de refúgio e às “soluções duráveis”. Este artigo examina de que forma a luta contra o terrorismo tem impactado o Direito Internacional dos Refugiados, por meio do método analítico, mediante revisão bibliográfica e documental. A falta de uma definição internacional de terrorismo, o emprego de expressões vagas e genéricas de atos terroristas e a aplicação arbitrária de cláusulas de exceção previstas na Convenção dos Refugiados de 1951 afetam diretamente os direitos dos refugiados, muitas vezes vistos como ameaças nos países de destino, podendo colocar em perigo os esforços até então empreendidos para a proteção daqueles que, em regra, são as primeiras vítimas da insegurança e do terrorismo.

PALAVRAS-CHAVE: Terrorismo; refúgio; segurança; direitos humanos.

ABSTRACT: Especially after the September 11 attacks, the anti-terrorist measures in the world have been risen, with the increase of the police and judicial cooperation between States, the modification of their internal laws for the purpose to incriminated news forms of terrorism acts and the stricter boundary controls, following the guidelines of a preventive, proactive and criminal policy of risk management. At the same time, the difficulties of refugees incresead, not only to reach the country of destination, as well as to have access to procedures for refuge and to “durable solutions”. This article examines how the fight against terrorism has impacted International Refugee Law through the analytical method, literature review and documentary. The lack of an international definition of terrorism, the use of vague and generic expressions of terrorist acts and the arbitrary application of

the provided exception clauses in the 1951 Convention directly affect the rights of refugees, often seen as a threat in the countries of destination, and may harm the efforts so far undertaken to protect those who as a rule are the first victims of insecurity and terrorism.

KEYWORDS: Terrorism; refuge; security; human rights.

SUMÁRIO: Introdução; 1 A luta jurídico-penal contra o terrorismo; 2 A construção do refugiado como ameaça; 3 Os efeitos negativos da luta contra o terrorismo sobre os direitos dos refugiados; Conclusão; Referências.

INTRODUÇÃO

No período pós-1945, muitos foram os avanços conquistados no campo da proteção das pessoas vítimas de perseguição, tal como a edição da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951¹, que estabeleceu a normativa jurídica internacional para a proteção dos refugiados, o Protocolo de 1967², que suprimiu a limitação temporal originalmente constante da Convenção de 1951³, e, na América Latina, a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984⁴.

Não obstante todo esse quadro normativo internacional, conquistado a duras penas após uma ampla discussão na comunidade internacional sobre o adequado tratamento que deve ser conferido aos refugiados, algumas das cláusulas de proteção previstas nas referidas convenções podem estar sendo colocadas em risco frente às políticas criminais atualmente adotadas no cenário mundial de combate ao terrorismo.

A despeito de o terrorismo não ser um fenômeno novo, os atentados de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque, na Virgínia e na Pensilvânia, em Madri no ano de 2004, em Londres no ano de 2005 e, mais recentemente, em Paris em 2015 e em Bruxelas, entre outros, inauguraram uma nova era, marcada não mais por ataques locais ou regionais, restritos às fronteiras geográficas ou contra a ordem interna dos Estados em que os grupos terroristas atuavam, mas sim por ataques com repercussões globais, diferenciados pelos meios utilizados

-
- 1 Convenção de Genebra, de 1951, relativa à condição dos refugiados. "Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução nº 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o art. 43. Série Tratados da ONU, nº 2545, v. 189, p. 137".
 - 2 Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. "Assinado em Nova Iorque em 31 de janeiro de 1967. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967, de acordo com o art. 8. Série Tratados da ONU nº 8791, v. 606, p. 267".
 - 3 Originalmente, a Convenção de 1951 restringia sua aplicação aos fluxos de refugiados ocorridos antes de 1951.
 - 4 Declaração de Cartagena. "Adotada pelo 'Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários', realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984".

e pelo número de vítimas atingidas, com o intuito de imputar terror à população em geral.

Os ataques de 11 de setembro levaram a uma reação imediata por parte da comunidade internacional, com a aprovação pelo Conselho de Segurança da ONU da Resolução nº 1.368/2001⁵, conclamando todos os Estados a trabalharem juntos, de forma urgente, para fins de trazer à justiça os perpetradores, organizadores e financiadores dos atos terroristas.

Além de ratificar os instrumentos internacionais relativos ao terrorismo, diversos países passaram a revisar suas políticas criminais internas, de modo a criminalizar de forma mais ampla, severa e detalhada condutas que, de alguma forma, pudessem estar relacionadas ao terrorismo internacional. Normas procedimentais, no mínimo controvertidas, foram editadas, com vistas a dar maior agilidade e efetividade às investigações criminais, condenação e execução penal das pessoas suspeitas de terrorismo.

Outra providência adotada como medida de combate ao terrorismo foi o fortalecimento dos controles fronteiriços, vindo a intensificar as já restritivas políticas de concessão de refúgio, em nome do direito à segurança pública. Os ataques perpetrados às torres gêmeas em Nova Iorque alimentaram a percepção no público de que o perigo vem de fora, do estrangeiro, com a associação da figura do refugiado com a do “terrorista árabe”.

A Resolução nº 1.373⁶, de 2001, do Conselho de Segurança da ONU, ao mesmo tempo em que faz referência à necessidade de salvaguardar o sistema internacional de proteção dos refugiados dos abusos por parte dos terroristas, reforça a percepção de que esse instituto esteja sendo usado indevidamente para infiltração de terroristas.

Este trabalho busca examinar de que forma a luta global contra o terrorismo tem impactado o Direito Internacional dos Refugiados. Para tanto, utiliza-se o método analítico, por meio de pesquisa realizada em livros, artigos publicados em periódicos e jornais, relatórios técnico-científicos produzidos por instituições internacionais, como o ACNUR e a ONU, além de normativos jurídicos sobre o assunto, limitando-se a coleta de documentos ao período contemporâneo.

5 Resolução nº 1.368 (2001) que condena os ataques terroristas que tiveram lugar na data de 11 de setembro de 2001 em Nova York, Washington, D.C. e Pensilvânia, Estados Unidos de América, doc. das Nações Unidas S/RES/1368 (2001), 12 de setembro de 2001.

6 Resolução nº 1373 (2001) sobre cooperação internacional para combater as ameaças contra a paz e a segurança internacional como resultado dos atos terroristas, doc. das Nações Unidas S/RES/1373 (2001), 28 de setembro de 2001.

O artigo encontra-se dividido em três partes. Na primeira parte, o texto analisa as principais políticas criminais internacionais e normativas internas de combate ao terrorismo, sob o ponto de vista do direito penal. Na segunda parte, teoriza a construção do refugiado como ameaça, criticando as articulações criadas entre refugiado e terrorista. E, por fim, na terceira parte, discorre sobre os efeitos diretos e negativos da luta contra o terrorismo sobre os direitos e interesses dos refugiados.

1 A LUTA JURÍDICO-PENAL CONTRA O TERRORISMO

O terrorismo, sem dúvida alguma, trata-se de um comportamento criminoso, altamente repulsivo e atentatório aos interesses sociais e direitos humanos fundamentais, na medida em que objetiva intimidar pela violência, agredindo simultaneamente um conjunto de bens jurídicos. Segundo Martínes Rincones, justamente por ser “*uno de los crímenes mas repulsivos socialmente, por agredir todo un conjunto de bienes jurídicos de manera simultánea y por su desmedida carga de violencia, tanto material como social*”, o terrorismo deve receber um tratamento especializado por parte do Estado, tanto do ponto de vista do direito penal intimidatório quanto do direito penal sancionatório⁷.

Nessa esteira, na segunda metade do século 20 e início do século 21, diversos tratados internacionais de combate ao terrorismo foram firmados no âmbito da Organização das Nações Unidas⁸. Contudo, foram os ataques terroristas de 11 de setembro que aceleraram “[...] o desenvolvimento de uma arquitetura transnacional de segurança, processo que já estava em andamento”⁹, adotando-se a lógica exposta por Miranda Rodrigues e Lopes da Mota de que, “[...] frente

7 MARTÍNEZ RINCONES, José F. Política criminal, terrorismo y reforma penal. El caso Venezuela. *Revista Cenipeec*, Mérida, n. 25, p. 333, ene./dic 2006.

8 A Convenção Relativa às Infrações e Outros Atos Cometidos a Bordo de Aeronaves; a Convenção para Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves; a Convenção para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Aviação Civil; o Protocolo para a Repressão de Atos Ilícitos de Violência nos Aeroportos que prestam serviços de Aviação Civil Internacional; a Convenção sobre a Prevenção e Punição de Infrações contra Pessoas que Gozam de Proteção Internacional, incluindo os Agentes Diplomáticos; a Convenção contra a Tomada de Reféns; a Convenção para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima; a Convenção sobre a Proteção Física dos Materiais Nucleares; o Protocolo para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança de Plataformas Fixas localizadas na Plataforma Continental; a Convenção sobre a Marcação dos Explosivos Plásticos para Fins de Detecção; Convenção Internacional sobre a Supressão de Atentados Terroristas com Bombas; a Convenção Internacional para a Supressão do Financiamento do Terrorismo; a Convenção Internacional para a Supressão de Atos de Terrorismo Nuclear; o Protocolo do Convênio para a Repressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima; o Protocolo complementar ao Convênio para a Repressão ao Apoderamento Ilícito de Aeronaves e o Convênio para a Repressão de Atos Ilícitos relacionados à Aviação Civil Internacional (Novo Convênio de Aviação Civil).

9 GÜNTHER, Klaus. Os cidadãos mundiais entre a liberdade e a segurança. Trad. Pedro Maia. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 83, p. 12, mar. 2009.

à internacionalização do crime, urge responder com a internacionalização da política de combate ao crime”¹⁰.

Na sociedade de risco mundial, na qual redes terroristas desbancam o monopólio da violência estatal, praticando atentados suicidas e assassinatos massivos de forma desterritorializada e descentralizada, sem uma unidade nacional e territorial, qualquer política criminal unilateralista está fadada ao fracasso. Conforme Beck, “[...] *la universalización de la amenaza terrorista contra los Estados de todo el mundo hace de la lucha contra el terrorismo global un reto para la gran política, en la que hay que fraguar nuevas alianzas entre bandos contrários [...]*”¹¹.

Em um cenário de incertezas e ansiedade, no qual o crime se internacionaliza, parece inevitável a internacionalização também do direito penal. Cancio Meliá entende que essa internacionalização do direito penal estar-se-ia desenvolvendo em quatro vias: primeiro, no campo da cooperação judicial e na colaboração entre serviços de polícia, em detrimento do princípio da territorialidade; segundo, por meio da harmonização formal dos ordenamentos nacionais através de direito internacional; terceiro, por meio de um processo supranacional – como já ocorre na União Europeia; e quarto, no âmbito do direito penal internacional em sentido estrito, por meio de um novo ciclo evolutivo¹².

Expõe Günther que “[...] medidas preventivas contra ameaças e repressão policial estão cada vez mais entrelaçadas [...] provas obtidas no combate preventivo ao crime também podem ser usadas nos procedimentos preliminares, e isso muito antes da configuração de uma suspeita inicial”. Adverte o autor:

[...] romperam-se as fronteiras não somente entre prevenção do perigo e autoridades de investigação criminal, mas também entre estas e os serviços de inteligência: o Serviço Federal de Inteligência alemão pode iniciar processos criminais baseados em suas descobertas (art. 1, § 1-3 G10).¹³

Sob a justificativa da periculosidade dos atos terroristas, a orientação reativa do direito penal se vê substituída por uma política criminal preventivo-fática, proativa e de gestão de riscos, com características do direito penal do inimigo, “[...] em que se adianta ao máximo a barreira da criminalização,

10 RODRIGUES, Anabela Miranda; MOTA, José Luís Lopes da. *Para uma política criminal europeia*: quadro e instrumentos jurídicos da cooperação judiciária em matéria penal no espaço da União Europeia. Coimbra: Ed. Coimbra, 2002. p. 15.

11 BECK, Ulrich. *Sobre el terrorismo y la guerra*. Trad. R. S. Carbó. Barcelona: Paidós, p. 20.

12 CANCIO MELIÁ, Manuel. Internacionalização do direito penal e da política criminal: algumas reflexões sobre a luta jurídico-penal contra o terrorismo. Trad. *Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira*. *Panóptica: Direito, Sociedade e Cultura*, Natal, v. 4, n. 3, p. 12, 2009.

13 GÜNTHER, Klaus. Op. cit., p. 14.

elevam-se as penas drasticamente e restringe-se sensivelmente o estatuto processual do imputado”¹⁴.

No rescaldo do atentado de 11 de setembro, e em nome da segurança e da luta global contra o terrorismo, os meios ao alcance dos órgãos de segurança pública foram reforçados, com a alteração de regras procedimentais para facilitar a obtenção de provas em investigações criminais. Wacquant fala na criação de uma “Europa policial e penitenciária”, depois da “Europa monetária”¹⁵.

Para Dal Ri Júnior, os acontecimentos de 11 de setembro aceleraram na União Europeia o lento processo de cooperação policial e judiciária em matéria penal, dando lugar a políticas e instrumentos jurídicos de grande impacto¹⁶. Entre as principais medidas de combate ao terrorismo na União Europeia, cita a Posição Comum nº 2001/931/PESC¹⁷, as Decisões-Quadro nºs 2002/584/JAI¹⁸ e 2002/475/JAI¹⁹.

Em nível interno, muitos países que já previam o crime de terrorismo em seus ordenamentos jurídicos ampliaram a abrangência da interpretação de determinados tipos penais, como o *association de malfaiteurs en relation avec une entreprise terroriste*, na França, permitindo que pessoas sejam detidas de forma arbitrária, sem qualquer prova consistente de seu envolvimento no planejamento de atos terroristas por “associação ao terrorismo”, além de aumentar, em 2006, as penas de 10 para 20 anos para os culpados deste tipo de crime (art. 421-2-1 do Código Penal francês)²⁰⁻²¹.

14 CANCIO MELIÁ, Manuel. Op. cit., p. 12.

15 WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. p. 140.

16 DAL RI JÚNIOR, Arno. Da Europa dos mercados à Europa das prisões quando terrorismo, xenofobia e paranoia tentam entrar no direito da União Europeia. *Sequência*, Florianópolis, n. 53, p. 176-196, dez. 2006.

17 A Posição Comum nº 2001/931/PESC¹¹ apresentou as definições-chave da política europeia de combate ao terrorismo; elencou o que se entende por “pessoas, grupos e entidades envolvidas em atos terroristas”, “ato terrorista”, “grupo terrorista”; trouxe uma lista de “pessoas, grupos ou entidades” envolvidos em atos considerados terroristas, a qual é atualizada constantemente; previu a possibilidade de “congelar” fundos, ativos financeiros e recursos econômicos das pessoas, grupos e entidades relacionados na lista; e reforçou a necessidade de que os Estados-membros auxiliem-se mutuamente através da cooperação policial e judiciária em matéria penal.

18 A Decisão-Quadro nº 2002/584/JAI criou o “mandado de detenção europeu”, incluindo-se, em seu âmbito de aplicação, o terrorismo, com a finalidade de facilitar a entrega de pessoas condenadas ou suspeitas para efeitos de execução de sentenças ou de procedimento penal, substituindo a complexidade e a morosidade inerentes aos procedimentos da extradição por um sistema de livre circulação das decisões judiciais em matéria penal, tratando-se da primeira concretização no domínio do direito penal do princípio do reconhecimento mútuo.

19 A Decisão-Quadro nº 2002/475/JAI definiu uma concepção comum de infração terrorista a ser adotada por todos os Estados-membros da União Europeia, além de fixar regras processuais e o nível mínimo de sanções penais para esse gênero de delitos.

20 FRANCE. Loi n. 96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l'autorité publique ou chargées d'une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire. *Journal Officiel de la République Française*, Paris, n. 170, 23 juil. 1996. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000367689&categorieLien=id>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

21 Id. Code Pénal. *Journal Officiel de la République Française*, Paris, 13 nov. 2014. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20160430>>. Acesso em: 31 mar. 2016.

Uma lei de 2014 criou o delito de “iniciativa individual terrorista” com o objetivo de punir ataques terroristas praticados sem apoio direito de qualquer grupo²². Mais recentemente, após os atentados de 13 de novembro de 2015, novas medidas antiterroristas foram propostas pelo Presidente francês François Hollande, entre elas a expulsão de estrangeiros considerados uma ameaça à ordem pública, a retirada da dupla cidadania de quem realizar atos hostis à segurança nacional e o impedimento de cidadãos com dupla cidadania considerados uma ameaça de terrorismo de entrarem em território francês²³.

No Reino Unido, a lei sobre medidas antiterrorismo, contra o crime e sobre a segurança de 2001, estendeu a definição de terrorista para todos aqueles que possuem relação com um grupo terrorista internacional, apoiando-o ou ajudando-o (seção 21 (2) (c) e 21 (4)), deixando em aberto a possibilidade daqueles que buscam refúgio serem catalogados como terroristas, com base em suas afiliações políticas, étnicas ou laços religiosos²⁴.

Nos Estados Unidos, *USA Patriot-Act* ampliou o alcance das atividades conexas ao terrorismo, de forma a incluir o apoio material a projetos humanitários de grupos, relacionados em lista da Secretaria de Estado, como organizações terroristas; a detenção e deportação de não cidadãos que prestam assistência jurídica para grupos que não estão oficialmente designados como organizações terroristas; e o emprego de expressões vagas e genéricas, como uso de uma arma ou “outro instrumento perigoso” para causar “dano substancial à propriedade”, dando ensejo à tipificação como terrorista de atos de desobediência civil, característicos de organizações ativistas²⁵.

No Brasil, no ano de 2016, foi aprovada a Lei nº 13.260²⁶, tipificando o crime de terrorismo, entretanto, pela indeterminação do conteúdo das normas que definem atos terroristas, como, por exemplo, o porte, guarda ou uso de “outros meios capazes de causar danos”, abrangendo objetos e substâncias de potencial lesivo variado, e pela desproporcionalidade das penas em relação à

22 Id. Loi n. 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. *Journal Officiel de la République Française*, Paris, n. 263, 14 nov. 2014. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/11/13/INTX1414166L/jo#>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

23 COMISSÃO NACIONAL PARA OS DIREITOS HUMANOS E A CIDADANIA. França: Amnistia Internacional defende que medidas de urgência têm de proteger a população sem atropelos aos direitos humanos. Santiago, 2014. Disponível em: <<http://www.cndhc.org/index.php/noticias-4/249-franca-amnistia-internacional-defende-que-medidas-de-urgencia-tem-de-protger-a-populacao-sem-atropelos-aos-direitos-humanos>>. Acesso em: 31 mar. 2016.

24 ZARD, Monette. Exclución, terrorismo y la Convención sobre Refugiados. *Revista Migraciones Forzadas*, Oxford, n. 13, p. 33, sep. 2002.

25 ZARD, Monette. Op. cit., p. 33.

26 BRASIL. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nºs 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. *Diário Oficial da União*, Brasília/DF, 17 mar. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.

gravidade e ao bem jurídico em tese lesado, a lei penal brasileira vem sendo criticada por diversas entidades de direitos humanos²⁷.

Em que pesem os esforços empreendidos, até a presente data, não se chegou a um consenso internacional a respeito da definição do terrorismo. A falta de clareza conceitual e de marcos jurídicos bem definidos abrem espaço para a criação de discursos e práticas influenciados, em parte, pela política criminal de “tolerância zero” norte-americana, com “a identificação da figura do delinquente por excelência no fundamentalismo islâmico e no ‘terrorista árabe’”²⁸.

2 A CONSTRUÇÃO DO REFUGIADO COMO AMEAÇA

Se, no final do século 19 e início do século 20, o estrangeiro “indesejável” era, sobretudo, o anarquista, na atualidade, com a reconfiguração da ordem mundial, o desenvolvimento de novas tecnologias e a interconectividade no mundo, os critérios para definição de estrangeiro “indesejável” adotam fórmulas mais gerais, baseando-se não tanto nas capacidades ou habilidades laborais, na índole moral e/ou no ativismo político, mas, especialmente, na noção de “segurança”, “ameaça” e “perigo”²⁹.

Conforme Gibney, a conexão entre refugiados e segurança vai muito além das últimas décadas. Diz o autor que, se em tempos remotos o Estado podia fazer qualquer coisa que entendesse necessária para conservação da segurança e da ordem, nos dias atuais a atuação do Estado se submete a limites legais específicos, exceto no que se refere ao tratamento do estrangeiro – à “hostilidade estrangeira”, quando, então, qualquer coisa vale, desde a expansão das hipóteses de detenção, novos procedimentos de deportação para estrangeiros até julgamentos militares para alguns combatentes do Talibã em Guantánamo³⁰.

Tal como o *homo sacer* de Agamben, em um mundo dominado pela biopolítica, os estrangeiros encontram-se desprovidos de direitos e prerrogativas, de tal modo que contra eles é possível cometer qualquer ato, tudo se tornando verdadeiramente possível, como ocorre atualmente nos campos de refugiados para imigrantes clandestinos na Itália, nas *zones d’attente* dos aeroportos fran-

27 REDE JUSTIÇA CRIMINAL et al. São Paulo, 2016. Nota técnica: razões para o veto do PL 2016/2015. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/16_03_09%20Nota%20T%C3%A9cnica_Vetos%20\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/16_03_09%20Nota%20T%C3%A9cnica_Vetos%20(1).pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2016.

28 DAL RI JÚNIOR, Arno. Op. cit., p. 193.

29 DOMENECH, Eduardo. O controle da imigração “indesejável”: expulsão e expulsabilidade na América do Sul. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 67, n. 2, p. 27, jun. 2015. Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v67n2/v67n2a10.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

30 GIBNEY, Matthew J. La seguridad y la ética del asilo después del 11 de septiembre. *Revista Migraciones Forzadas*, Oxford, n. 13, p. 41, sep. 2002.

ceses ou em quaisquer outros espaços em que os indivíduos encontram-se totalmente à disposição do poder soberano³¹.

Espaços de exclusão-inocuidade de imigrantes indocumentados passam a ser institucionalizados, sob o disfarce de garantia da segurança nacional, executando-se o primeiro passo para a criação de uma categoria inferior de seres humanos (não pessoa), na qual se opera “[...] *una degradación del sujeto por su condición migratoria que otorga carta de naturaleza a la instauración de un régimen de Apartheid (Balibar, 2003: 308), que no dudaría legitimar el modelo jakobsiano del enemigo*”³².

Gibney explica que a indiferença popular em relação aos tratamentos discriminatórios dados aos estrangeiros está diretamente ligada à visão deles como uma ameaça, à desconfiança exacerbada por preconceitos racistas de que aqueles que reclamam refúgio não vêm em busca de ajuda, mas sim para causar algum mal, para hostilizar nossos valores e instituições. Se, por um lado, o refugiado é uma vítima da insegurança, por outro, ele é o próprio representante (ainda que involuntário) de características indesejáveis da vida social e exemplo humano de como os Estados podem se imiscuir em situações de violência, tortura e opressão humana, razão pela qual são considerados portadores da instabilidade e da insegurança que deram origem à sua vinda e destruíram sua própria sociedade³³.

Como expõe Ramos, “em países desenvolvidos, quando há desemprego, o estrangeiro é a ameaça aos empregos dos nacionais, ou, em época de terrorismo, é tido como um possível suspeito. Nos países subdesenvolvidos, é visto como aquele que vem roubar as riquezas locais e explorar os nacionais”³⁴. Com base em estereótipos negativos, criam-se categorias diferenciadas de cidadãos, em que alguns têm mais direitos do que outros, tão somente pelo fato de possuírem outra origem nacional.

O terrorismo aumentou o sentimento de insegurança em quase todo o mundo e, nos últimos anos, tem sido a principal ameaça a ser contida pelo controle das fronteiras nacionais. Todavia, “[...] *any attempt to systematically classify types of threats from immigration also runs quickly into distinctions between ‘real’ and ‘perceived’ threats, or into absurdly paranoid notions of threat or mass*

31 AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.

32 POMARES CINTAS, Esther. La Unión Europea ante la inmigración ilegal: la institucionalización del ódio. *Economía: Revista en Cultura de la Legalidad*, Madrid, n. 7, p. 151, sep./fev. 2014/2015.

33 GIBNEY, Matthew J. Op. cit., p. 41.

34 RAMOS, André de Carvalho. O estrangeiro e o direito penal e o direito processual penal. In: FULLER, Paulo Henrique Aranda; JUNQUEIRA, Gustavo Otaviano Diniz (Org.). *Legislação penal especial*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 287.

anxieties that can best be described as xenophobic and racist”³⁵, não sendo tarefa fácil administrar “[...] fronteiras tão extensas como a norte-americana ou a europeia com o intuito de separar os camisas jihadistas de outros migrantes, refugiados, turistas e homens de negócio que, cotidianamente, atravessam países sem incorrer em abusos preconceituosos”³⁶.

Tal situação agrava-se ainda mais nos dias de hoje, em razão dos chamados “fluxos migratórios mistos”, englobando migrantes econômicos, deslocados ambientais e pessoas que precisam de proteção humanitária, como as vítimas de tráfico de pessoas, muitos deles viajando sem documentos. Alerta Demant que, “[...] no caso dos fluxos migratórios mistos, é preciso estar preparado para identificar aqueles que necessitam de proteção internacional e evitar que os controles, cada vez mais rigorosos, de fronteira impeçam essas pessoas de ter acesso aos procedimentos de determinação de refúgio”³⁷.

A crescente preocupação com temas de segurança nacional não pode restringir a aplicação do refúgio, sob pena de se prejudicar a proteção dos migrantes em situação de vulnerabilidade, principalmente no que concerne à garantia contra o *non-refoulement*. Tanto a Convenção de 1951 (art. 33) quanto a Declaração de Cartagena (conclusão 5^a) são regidas pelo princípio do *non-refoulement*, de grande importância para a proteção dos direitos humanos, essencial para a proteção internacional dos refugiados, tratando-se de norma *jus cogens*, ou seja, aceita e reconhecida pela comunidade internacional, não admitindo norma ou procedimento contrário.

Entretanto, as dificuldades encontradas no cotidiano dos refugiados, sobretudo após os ataques terroristas ocorridos nas últimas décadas, indicam que o Sistema Internacional de Proteção de Refugiados encontra-se em perigo.

3 OS EFEITOS NEGATIVOS DA LUTA CONTRA O TERRORISMO SOBRE OS DIREITOS DOS REFUGIADOS

Informe do Relator Especial da ONU sobre a promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais na luta contra o terrorismo, Martin Scheinin, expõe que, entre as principais repercussões negativas da luta contra o terrorismo sobre o Direito Internacional dos Refugiados, encontram-se: a interceptação e as medidas de controle prévias à entrada dos refugiados; a detenção dos solicitantes de asilo; a exclusão da condição de refugiado ou de

35 WEINER, Myron. Security, stability, and international migration. *International Security*, Cambridge, Mass., v. 17, n. 3, p. 104, 1992-1993.

36 BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana Rocha. A “securitização da imigração”: mapa do debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 77, p. 73-104, 2009.

37 DEMANT, Eva. Avanços e desafios da proteção internacional no Brasil. *Caderno de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania*, Brasília/DF, v. 4, n. 4, p. 35, 2009.

outro tipo de proteção, como, por exemplo, o princípio da não devolução; e o repatriamento e o reassentamento de refugiados³⁸.

Como exemplo de medidas de interceptação realizadas no marco da cooperação internacional contra o terrorismo, o Relator Especial da ONU menciona as operações levadas a cabo pelos Estados Unidos e seus aliados no Chifre da África e pela OTAN no Mediterrâneo. Embora o foco dessas operações seja o combate ao terrorismo e ao crime organizado, na prática, quem sofre os seus efeitos são os imigrantes indocumentados, entre os quais encontram-se pessoas fugindo de guerras e perseguições em seus países de origem.

Juntamente com as interceptações marítimas, ocorrem as interceptações nos aeroportos do mundo, “[...] dando às companhias aéreas um poder discricionário de decidir o embarque, o qual elas não estão preparadas para exercer”³⁹. Como explica Carneiro, “[...] as companhias transportadoras não assinam tratados internacionais de direitos humanos, não são Estados”, tampouco têm obrigação de não devolver ou de não impedir o embarque de pessoas vítimas de perseguição em seus países de origem⁴⁰.

No Brasil, pessoas que fugiram de seu país de origem, e temem ser mortas caso tenham que retornar, são obrigadas a permanecer longo período de tempo na área de trânsito do aeroporto de Cumbica, em Guarulhos, em uma sala relativamente pequena (entre o desembarque e a imigração), conhecida como “conector”. Essa sala, na prática, funciona como um local de detenção administrativa provisória, por motivo de impossibilidade de ingresso em território nacional ou por recusa da companhia aérea em dar seguimento à viagem do passageiro considerado com perfil migratório “de risco”⁴¹.

Visando dificultar a entrada de terroristas em seus territórios, os Estados reforçam a segurança dos documentos de viagem e a troca de informações e de dados sobre passageiros considerados suspeitos. Desconsideram o fato de que, não raras vezes, o uso de documentos de viagem falsos e a assistência de traficantes são os únicos meios postos à disposição de quem busca proteção internacional para abandonar seu país de origem e entrar em outro Estado.

38 SCHEININ, Martin. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. New York, 16 dic. 2008. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/173/77/PDF/G0817377.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 31 mar. 2016.

39 CARNEIRO, Wellington Pereira. As mudanças nos ventos e a proteção dos refugiados. *Universitas: Relações Internacionais*, Brasília/DF, v. 3, n. 2, p. 7, 2005.

40 Ibid.

41 PEREZ, Fabíola. Um depósito de estrangeiros em Cumbica. *IstoÉ*, São Paulo, 26 jun. 2015. Seção Comportamento. Disponível em: <http://www.istoec.com.br/reportagens/424648_UM+DEPOSITO+DE+ESTRANGEIROS+EM+CUMBICA>. Acesso em: 28 ago. 2015.

As detenções administrativas dos solicitantes de refúgio aumentam como medida de luta contra o terrorismo, inclusive com detenções automáticas por períodos ilimitados, em razão da nacionalidade, origem, religião ou pelo caráter irregular ou indocumentado da entrada no país, sem respaldo nas normas internacionais de direitos humanos. Viola-se o caráter excepcional da detenção, o princípio da não discriminação e a não sanção por entrada ilegal (arts. 3º e 31 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951)⁴².

Observa-se a exclusão da condição de refugiado e de outros tipos de proteção garantidos internacionalmente. O reconhecimento da condição de refugiado é dificultado, dadas as interpretações restritivas das cláusulas de inclusão pelos Estados, os quais utilizam cláusulas de exclusão como exame de admissão⁴³. Interpretações amplas dessas cláusulas e do que se entende por atos terroristas permitem aos Estados excluir da condição de refugiado pessoas que, em tese, teriam direito a essa proteção.

Conforme Murillo,

[...] 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 1951.⁴⁴

Ensina o ACNUR que, primeiro, deve-se aplicar as cláusulas de inclusão para só depois analisar a aplicação das cláusulas de exclusão, sob pena de conversão dessas cláusulas “[...] *en outra via por medio de la cual los países denieguen el acceso a la protección internacional, al ampliar las razones por las que los refugiados pueden ser excluidos, disminuyendo sus derechos al proceso*”⁴⁵.

Da mesma forma, é motivo de preocupação a aplicação irrestrita da exceção prevista no § 2º do art. 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, a qual exclui da proteção contra a não devolução o refugiado “[...] que por motivos sérios seja considerado um perigo para a segurança do país no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitui ameaça para a comunidade do referido país”.

42 MURILLO, Juan Carlos. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados. *SUR: Revista Internacional de Derechos Humanos*, São Paulo, n. 10, p. 125, jun. 2009.

43 Cf. seção F do art. 1º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, as disposições da convenção não se aplicam àquelas pessoas que tenham cometido delitos contra a paz, crimes de guerra ou de lesa humanidade, delitos comuns graves ou atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas.

44 MURILLO, Juan Carlos. Op. cit., p. 126.

45 ZARD, Monette. Op. cit., p. 33.

“Interpretações restritivas do direito dos refugiados fazem com que pessoas fiquem em um limbo jurídico, resultando em um constante medo de deportação”⁴⁶. Esclarecem Derderian e Schockaert que “[...] os Estados não apenas podem defender o retorno dos refugiados a um ‘terceiro país seguro’ pelo qual eles passaram, mas também argumentar que o seu país de origem é completamente seguro ou ainda que eles poderiam tentar uma ‘fuga alternativa interna’”⁴⁷. Relatam que, como resultado dessa interpretação restritiva, na Grécia, apenas 0,03% dos solicitantes de asilo receberam proteção, enquanto que, na África do Sul, dos mais de 10 mil zimbabuenses que solicitaram asilo no primeiro trimestre de 2008, apenas 19 receberam o *status* de refugiado.

Quando finalmente conseguem o *status* de refugiado, novo drama se inicia. Após uma longa, cansativa e perigosa jornada para alcançar o país de destino, deparam-se com o desafio de encontrar “soluções duráveis” para sua problemática, que lhes permitam reconstruir suas vidas com paz e dignidade.

Três tipos de “soluções duráveis” são propostas pelo ACNUR: repatriação voluntária, integração local e reassentamento em um terceiro país. No caso de perseguições no país de origem, a repatriação voluntária é praticamente impossível. A integração local ou o reassentamento em um terceiro país, que seriam alternativas à primeira medida, no entanto, muitas vezes não se apresentam como soluções tangíveis.

O preconceito em relação aos refugiados de determinadas nacionalidades, origem étnica ou religiões dificulta suas integrações na comunidade local, assim como o reassentamento em outros Estados, muitos dos quais têm se valido de cotas para o recebimento de refugiados reassentados⁴⁸.

Os refugiados acabam abandonados em abrigos provisórios, superlotados, funcionando como verdadeiros “depósitos humanos”, dormindo no chão, fazendo refeições ao relento e socorridos de forma emergencial nos campos, tratando-se, portanto, de “solução provisória, mutilante e prejudicial para os refugiados”⁴⁹.

Tais medidas vão de encontro às normas internacionais de proteção de direitos humanos. No contexto americano, a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), também conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, dispõe, em seu preâmbulo, que “os direitos essenciais do homem não derivam

46 DERDERIAN, Katherine; SCHOCKAERT, Liesbeth. Respostas a fluxos migratórios mistos: uma perspectiva humanitária. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, n. 10, p. 111, jun. 2009.

47 Ibid.

48 MURILLO, Juan Carlos. Op. cit., p. 126-127.

49 CARNEIRO, Wellington Pereira. Op. cit., p. 9.

do fato de ser ele nacional de determinado Estado, mas sim do fato de ter como fundamento os atributos da pessoa humana”.

Além do direito de buscar e receber asilo em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com delitos políticos, a CADH prevê como direitos dos refugiados: o de somente ser expulso em cumprimento de decisão adotada de acordo com a lei (art. 22, 6); o de não ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas (art. 22, 8); e a proibição da expulsão coletiva de estrangeiros (art. 22, 9).

Conforme Resolução nº 3/08⁵⁰ da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)⁵¹, tanto os países de destino como os de trânsito e de origem devem dividir a responsabilidade para solucionar os problemas decorrentes da migração sob uma perspectiva multilateral e multidimensional, não oferecendo os enfoques unilaterais o tipo de solução construtiva que se requer para resolver esses desafios e responsabilidades comuns.

De acordo com tal documento:

[...] o Direito Internacional requer o estabelecimento de garantias substantivas e processuais efetivas para definir e proteger os direitos das pessoas elegíveis para solicitar asilo. A obrigação de *non refoulement* exige que os países não devolvam as pessoas que estejam em risco de serem perseguidas em seus países de origem; trata-se de um princípio básico e amplamente reconhecido do direito internacional. De acordo com essa obrigação, os países devem assegurar que suas políticas e práticas incluam mecanismos suficientes para identificar solicitações dessa natureza e tomar as decisões administrativas e judiciais pertinentes, com as respectivas garantias de um devido processo. O direito internacional sobre refugiados e sobre direitos humanos dispõem audiência para os que solicitam refúgio. No caso de essa solicitação ser recusada, deve-se assegurar o acesso às garantias e proteção judiciais para o exercício dos recursos judiciais.

No mesmo sentido, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CoIDH) é farta, tanto em pareceres consultivos⁵², quanto em casos contenciosos⁵³, no reconhecimento do direito dos refugiados como direitos humanos a serem garantidos pelos Estados.

50 Dispõe sobre “Direitos Humanos dos Migrantes, Normas Internacionais e Diretiva Europeia sobre Retorno”.

51 A CIDH, juntamente com a CoIDH, forma o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos.

52 Opiniões Consultivas nºs 18, que trata da situação jurídica dos migrantes irregulares, e 21, sobre os direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou em necessidade de proteção internacional.

53 Dentre eles: Relatório nº 27/93, Caso 11.092, *Joseph vs. Canadá*; Relatório nº 51/96, Caso 10.675 do Comitê Haitiano de Direitos Humanos e outros vs. Estados Unidos da América; Relatório nº 53/04, Caso 301/2002 de Rinaldo Juan Pacheco Osco e outros vs. Bolívia; e Caso 12.474, *Família Pacheco Tineo vs. Bolívia*.

Na Opinião Consultiva nº 21⁵⁴, por exemplo, que trata sobre “os direitos e garantias de crianças no contexto da migração e/ou e em necessidade de proteção internacional”, a Corte expressamente afirma que o direito de buscar e receber asilo trata-se de direito subjetivo de todas as pessoas (e não “mera prerrogativa estatal”), independentemente de sua situação migratória, reafirmando entendimento já adotado no Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia⁵⁵.

No citado caso, o Sr. Pacheco foi acusado injustamente de terrorismo e obrigado a abandonar seu país de origem juntamente com sua família, em razão de perseguição política sofrida no Governo Fujimori. Em 1996, a família buscou refúgio na Bolívia pela primeira vez e teve seu *status* reconhecido. Entretanto, violações e pressões sofridas na Bolívia obrigaram a família peruana a assinar uma declaração de repatriação voluntária.

A despeito da declaração assinada, a família não retornou ao Peru e solicitou refúgio no Chile, obtendo o *status* de refugiado no ano de 1998. Contudo, no ano de 2001, a família entrou na Bolívia e teve seus documentos retidos pelo Serviço Nacional de Migração. A Sra. Fredes foi arbitrariamente detida e a Bolívia se absteve de atender à nova solicitação de refúgio. Após deliberação sumária, o Comitê Nacional para Refugiados da Bolívia não reconheceu o *status* de refugiado, e a família foi deportada para o Peru.

Levado o caso a julgamento na CoIDH, a Corte declarou, por unanimidade, a responsabilidade do Estado da Bolívia pela violação dos direitos de acesso à justiça (art. 8º), à proteção judicial (art. 25), à solicitação de asilo (art. 22, § 7º), à garantia de não devolução, à integridade psíquica e moral (art. 5º, § 1º) e à obrigação de proteção especial às crianças (art. 19), consagrados na Convenção Americana de Direitos Humanos.

CONCLUSÃO

O presente artigo procurou avaliar as repercussões da luta contra o terrorismo sobre o Direito Internacional dos Refugiados. Viu-se que, especialmente após os atentados de 11 de setembro, houve o recrudescimento das medidas de segurança, por meio do aumento da cooperação judicial e policial em matéria penal, da modificação das legislações internas dos países para fins de ampliar a abrangência e as penas dos atos de terrorismo e de controles fronteiriços mais rígidos, seguindo as diretrizes de uma política criminal preventiva, proativa e de gestão de riscos, com tendências à internacionalização do direito penal.

54 Parecer Consultivo solicitado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai em julho de 2011. Resolução de 19 de agosto de 2014.

55 Corte IDH. Caso familia Pacheco Tineo vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 272.

Verificou-se que essa expansão do direito penal ocorre concomitantemente com a construção da imagem do refugiado como ameaça à segurança. Confundidos com terroristas ou com outros migrantes (econômicos, deslocados ambientais etc.), os refugiados enfrentam, cada vez mais, dificuldades no atendimento de seus interesses e necessidades básicas, garantidos por instrumentos internacionais de direitos humanos, como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967.

Não raras vezes, por não portarem documentos de identidade, por portarem documentos falsos, pelo meio de entrada no país ou por apresentarem perfil de “risco” em razão da nacionalidade, origem étnico-racial ou religião, os refugiados são confundidos com criminosos e tratados como transgressores das normas, valores e instituições do país de destino, encontrando-se sujeitos à retirada compulsória.

Muito embora a Convenção da ONU sobre Refugiados de 1951 seja regida pelo princípio do *non-refoulement*, que veda a devolução de refugiados e de solicitantes de refúgio aos países em que suas vidas ou liberdades estejam em perigo, na prática, a política estadocêntrica adotada por alguns Estados tem restringido ou dificultado a solicitação de refúgio, em virtude do despreparo dos agentes de controle imigratório, que tendem a colocar na mesma categoria os imigrantes indocumentados em geral.

A teoria distancia-se da realidade social, e garantias como a não devolução, o não tratamento discriminatório e a não incriminação muitas vezes não se aplicam, haja vista a arbitrariedade dos Estados na aplicação de cláusulas de exceção previstas na Convenção de 1951. A falta de uma definição internacionalmente aceita de terrorista e o emprego de expressões genéricas como “outro instrumento perigoso”, “dano substancial à propriedade”, “outros meios capazes de causar danos” e “perigo para a segurança do país” dão margem à classificação de qualquer ativista ou simpatizante de causas sociais como terrorista⁵⁶.

Por fim, observou-se a falta de soluções duradouras para a problemática dos refugiados e a dificuldade de suas integrações nas comunidades locais ou os seus reassentamentos em outros países. A precariedade das condições de recepção e acolhimento dos refugiados, os quais são mantidos em campos de refugiados ou em áreas de trânsito, verdadeiros espaços de exclusão, sem a mínima infraestrutura, constituem verdadeira afronta à suas dignidades humanas.

Embora não se desconheçam a importância e a necessidade das medidas de combate ao terrorismo, é preciso ter cuidado para que preconceitos culturais,

56 A lei brasileira faz ressalva quanto à atuação dos movimentos sociais (art. 2º, § 2º), porém refere-se somente aos atos de terrorismo previstos no § 1º do art. 2º, excluindo de sua abrangência condutas como a apologia e os atos preparatórios.

étnicos e religiosos não prejudiquem os direitos dos refugiados internacionalmente reconhecidos, colocando por terra os esforços até então empreendidos para proteção daqueles que, em regra, são as primeiras vítimas da insegurança e do terrorismo e que estão em situação de extrema vulnerabilidade, na medida em que são obrigados a deixar seus locais de origem por motivos de perseguição, de intolerância, de violações maciças de direitos humanos, de violência generalizada ou de conflitos internos.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. New York, 2016. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/>>. Acesso em: 15 abr. 2016.
- AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2002.
- BECK, Ulrich. *Sobre el terrorismo y la guerra*. Trad. R. S. Carbó. Barcelona: Paidós.
- BRANCANTE, Pedro Henrique; REIS, Rossana Rocha. A “securitização da imigração”: mapa do debate. *Lua Nova*, São Paulo, n. 77, p. 73-104, 2009.
- BRASIL. Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5º da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nºs 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. *Diário Oficial da União*, Brasília/DF, 17 mar. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm>. Acesso em: 15 abr. 2016.
- CANCIO MELIÁ, Manuel. Internacionalização do direito penal e da política criminal: algumas reflexões sobre a luta jurídico-penal contra o terrorismo. Trad. *Júlio Pinheiro Faro Homem de Siqueira*. *Panóptica: Direito, Sociedade e Cultura*, Natal, v. 4, n. 3, p. 1-22, 2009. Disponível em: <www.panoptica.org/seer/index.php/op/article/download/83/91>. Acesso em: 31 mar. 2016.
- CARNEIRO, Wellington Pereira. As mudanças nos ventos e a proteção dos refugiados. *Universitas: Relações Internacionais*, Brasília/DF, v. 3, n. 2, p. 1-11, 2005.
- COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Resolução nº 03/08. Direitos humanos dos migrantes, normas internacionais e diretiva europeia sobre retorno. Disponível em: <<http://www.cidh.org/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%2003-08%20PORT.pdf>>. Acesso em: 6 jan. 2017.
- COMISSÃO NACIONAL PARA OS DIREITOS HUMANOS E A CIDADANIA. França: Amnistia Internacional defende que medidas de urgência têm de proteger a população sem atropelos aos direitos humanos. Santiago, 2014. Disponível em: <<http://www.cn-dhc.org/index.php/noticias-4/249-franca-amnistia-internacional-defende-que-medidas-de-urgencia-tem-de-protger-a-populacao-sem-atropelos-aos-direitos-humanos>>. Acesso em: 31 mar. 2016.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Caso Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de

noviembre de 2013. Serie C No. 272. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2017.

DAL RI JÚNIOR, Arno. Da Europa dos mercados à Europa das prisões quando terrorismo, xenofobia e paranoia tentam entrar no direito da União Europeia. *Sequência*, Florianópolis, n. 53, p. 176-196, dez. 2006.

DEMANT, Eva. Avanços e desafios da proteção internacional no Brasil. *Caderno de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania*, Brasília/DF, v. 4, n. 4, p. 27-36, 2009.

DERDERIAN, Katherine; SCHOCKAERT, Liesbeth. Respostas a fluxos migratórios mistos: uma perspectiva humanitária. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, n. 10, p. 107-119, jun. 2009.

DOMENECH, Eduardo. O controle da imigração “indesejável”: expulsão e expulsabilidade na América do Sul. *Ciência e Cultura*, São Paulo, v. 67, n. 2, p. 25-29, jun. 2015. Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v67n2/v67n2a10.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2015.

FRANCE. Loi n. 96-647 du 22 juillet 1996 tendant à renforcer la répression du terrorisme et des atteintes aux personnes dépositaires de l’autorité publique ou chargées d’une mission de service public et comportant des dispositions relatives à la police judiciaire. *Journal Officiel de la République Française*, Paris, n. 170, 23 juil. 1996. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000367689&categorieLien=id>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

_____. Code Pénal. *Journal Officiel de la République Française*, Paris, 13 nov. 2014. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20160430>>. Acesso em: 31 mar. 2016.

_____. Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme. *Journal Officiel de la République Française*, Paris, n. 263, 14 nov. 2014. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/11/13/IN-TX1414166L/jo#>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

GIBNEY, Matthew J. La seguridad y la ética del asilo después del 11 de septiembre. *Revista Migraciones Forzadas*, Oxford, n. 13, p. 40-42, sep. 2002.

GÜNTHER, Klaus. Os cidadãos mundiais entre a liberdade e a segurança. Trad. Pedro Maia. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 83, p. 11-25, mar. 2009.

JAROCHINSKI SILVA, João Carlos. Uma análise sobre os fluxos migratórios mistos. In: RAMOS, André Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis (Org.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: CLA Cultural, 2011.

MARTÍNEZ RINCONES, José F. Política criminal, terrorismo y reforma penal. El caso Venezuela. *Revista Cenipec*, Mérida, n. 25, p. 321-341, ene./dic. 2006.

MURILLO, Juan Carlos. Os legítimos interesses de segurança dos Estados e a proteção internacional de refugiados. *SUR: Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, n. 10, p. 121-137, jun. 2009.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <<http://>

www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 6 jan. 2017.

PEREZ, Fabíola. Um depósito de estrangeiros em Cumbica. *IstoÉ*, São Paulo, 26 jun. 2015. Seção Comportamento. Disponível em: <http://www.istoe.com.br/reportagens/424648_UM+DEPOSITO+DE+ESTRANGEIROS+EM+CUMBICA>. Acesso em: 28 ago. 2015.

POMARES CINTAS, Esther. La Unión Europea ante la inmigración ilegal: la institucionalización del ódio. *Economía: Revista en Cultura de la Legalidad*, Madrid, n. 7, p. 143-174, sep./feb. 2014/2015.

RAMOS, André de Carvalho. O estrangeiro e o direito penal e o direito processual penal. In: FULLER, Paulo Henrique Aranda; JUNQUEIRA, Gustavo Otaviano Diniz (Org.). *Legislação penal especial*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

REDE JUSTIÇA CRIMINAL et al. São Paulo, 2016. Nota técnica: razões para o veto do PL 2016/2015. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/16_03_09%20Nota%20T%C3%A9cnica_Vetos%20\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/16_03_09%20Nota%20T%C3%A9cnica_Vetos%20(1).pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2016.

RODRIGUES, Anabela Miranda; MOTA, José Luís Lopes da. *Para uma política criminal europeia*: quadro e instrumentos jurídicos da cooperação judiciária em matéria penal no espaço da União Europeia. Coimbra: Ed. Coimbra, 2002.

SCHEININ, Martin. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. New York, 16 dic. 2008. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/173/77/PDF/G0817377.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 31 mar. 2016.

UNITED NATIONS. New York, 2016. Disponível em: <<http://www.un.org/>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

WEINER, Myron. Security, stability and international migration. *International Security*, Cambridge, Mass., v. 17, n. 3, p. 91-126, 1992/1993.

ZARD, Monette. Exclusión, terrorismo y la Convención sobre Refugiados. *Revista Migraciones Forzadas*, Oxford, n. 13, p. 32-34, sep. 2002.

Data de submissão: 23 de novembro de 2016

Data de aceite: 13 de novembro de 2017