
DIGNIDAD HUMANA, SEGURIDAD NACIONAL Y LOS REFUGIADOS AMBIENTALES EN LA LEY N. 9.474/1997

Fernando Sérgio Tenório de Amorim

Post-Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Rio de Janeiro (PUC-Rio)
y por la Université de Montreal (Canadá).
Doctor y Máster en Derecho por la Universidad Federal de Pernambuco (UFPE).
Profesor de la Facultad de Derecho de Maceió (FADIMA)
E-mail: fs.amorim@uol.com.br

Hugo Marinho Emídio de Barros

Bachiller en Derecho por el Centro Universitário CESMAC.
Abogado.
E-mail: hugomeb@gmail.com

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objeto el estudio de los derechos fundamentales asegurados a los refugiados en Brasil, analizándose la Ley n. 9.474/97 - Ley de Refugio brasilera - y sus mecanismos cuanto a la armonía entre los principios de la dignidad humana y de la seguridad nacional, bien como la cuestión de los refugiados ambientales en la legislación. El objetivo de este artículo es demostrar la ausencia de armonía entre ambos los principios en la Ley de Refugio y las dificultades y desafíos causados por ese desequilibrio cuanto a la regulación de los derechos inherentes a los refugiados por la Ley n. 9.474/97 en el contexto actual de crisis, guerras y desastres naturales. Para tanto, se utiliza pesquisa teórica, tomándose por base levantamientos bibliográficos, jurisprudenciales y doctrinarios en relación a los modernos contornos atribuidos a los derechos fundamentales asegurados a los refugiados. Así, para la garantía de mayor eficiencia y efectividad de la legislación en análisis frente a los principios y reglas que rigen el ordenamiento jurídico interno y considerando los cambios ocurridos en el escenario interno e internacional, queda evidente la necesidad de revisión cuanto a la regulación de los derechos inherentes a los refugiados en Brasil.

Palabras-clave: Derechos Fundamentales; Dignidad humana; Seguridad nacional; Ley de Refugio; Refugiados ambientales.

*HUMAN DIGNITY, HOMELAND SECURITY AND THE
ENVIROMENTAL REFUGEES ON THE LAW N. 9.474/1997*

ABSTRACT

The present work aims to study the fundamental rights granted to refugees in Brazil, analyzing Law n. 9.474/97 - brazilian Refugee Law - and its mechanisms towards to the harmony between the human dignity and national security principles, as well as the issue of environmental refugees in the Brazilian law system. The purpose of this article is to demonstrate the lack of harmony between both principles in the Refugee Law, as well as the difficulties and challenges caused by this unbalance on the regulation of rights inherent to refugees by Law n. 9.474/97 in the current context of crises, wars and natural disasters. In order to reach the settled purpose theoretical research is used based on bibliographical, jurisprudential and doctrinal surveys considering the modern outlines attached to the fundamental rights granted to refugees. Therefore, to assure greater efficiency and effectiveness of the law considering the principles and rules which rules the domestic legal system, as well as changes that have taken place in the domestic and international scenario, a clear need for a revision regarding the regulation of rights inherent to refugees in Brazil is presented.

Keywords: *Fundamental rights; Human dignity; Homeland security; Refugee Law; Environmental Refugees.*

INTRODUCCIÓN

La Ley n. 9.474, de 22 de julio de 1997 - Ley de Refugio brasilera - constituye un marco importante en la protección a los derechos de los refugiados y es internacionalmente reconocida como modelo a ser seguido. Los recientes acontecimientos que envuelven la recepción de refugiados, oriundos especialmente de la región del Medio Oriente, por los Estados europeos, demandan una mayor reflexión sobre el tema y sus implicaciones en el actual contexto de escalada internacional del terrorismo, de crisis económicas y financieras y de los desastres naturales al rededor del globo.

Delante del actual contexto de mudanzas, y considerando los case 20 (veinte) años de vigencia de la Ley de Refugio brasilera, se observa la necesidad de realizar una revisión de la legislación nacional cuanto a los derechos fundamentales asegurados a los refugiados en Brasil. Tales derechos deben ser confrontados con los modernos contornos atribuidos al principio de la dignidad de la persona humana y de su armonización con el principio de la seguridad nacional.

El objetivo de este trabajo consiste, por lo tanto, en el análisis de la Ley n. 9.474/97 bajo una nueva perspectiva: la óptica del binomio formado por el principio de la dignidad humana y la seguridad nacional. Los cambios ocurridos en el escenario interno e internacional durante los años de vigencia de la ley, así como los modernos contornos conferidos a los derechos fundamentales, actualizándolos como principios rectores de las acciones de protección a los refugiados, exigen una actitud hermenéutica que esté en consonancia con la necesaria armonía entre la dignidad humana y la seguridad nacional.

Bajo una perspectiva estrictamente epistemológica, se debe resaltar que esa actitud hermenéutica no hace uso del método como criterio distintivo de la ciencia; por el contrario, intenta establecer una relación de pertinencia entre el método y el resultado final obtenido. En otros términos, la posición metodológica adoptada tiene por meta conducir a resultados plausibles y esclarecedores del objeto investigado, o, como diría Eric Voegelin (1982, p. 20),

La ciencia parte de la existencia pré-científica del hombre, de su participación en el mundo con su cuerpo, su alma, su intelecto y su espíritu, y de la aprensión primaria de todos los dominios de la existencia, que le es asegurada porque la propia naturaleza humana es la síntesis de esos dominios. Y de esa participación cognitiva primaria,

preñe de pasión, nace el camino arduo, el *methodos*, rumbo a la contemplación desapasionada de la orden de la existencia, que constituye la esencia de la actitud teórica.

En ese sentido, el método utilizado parte del presupuesto de que las transformaciones sufridas en el mundo contemporáneo imponen una revisión del texto normativo brasileiro, la Ley de Refugiados, con el propósito de adecuar su interpretación a la propia ampliación del concepto de refugiados. La pesquisa, de esa forma, no se encierra en el método deductivo común a los estudios jurídicos. Y tampoco hace de ese método la única razón de ser de su teorización. El método, en ese caso, presupone un análisis del concepto de refugiados para, en seguida, considerar una alteración fundamental en esa categoría: la inclusión de los refugiados ambientales. No hay como disociar el problema central de los refugiados ambientales, problema ese que extrapola los angostos límites de las fronteras nacionales, con el tratamiento que debe ser dado a esos individuos por parte de las ordenes jurídicas estatales y, en especial, por el Estado brasileiro. La simple aplicación de los derechos fundamentales, en esos casos, exige una adecuación de la teleología normativa a los nuevos tiempos. Y esos nuevos tiempos demandan una armonización entre los principios de la seguridad nacional y de la dignidad humana. ¿En que medida el principio de la dignidad humana, en ella comprendida el derecho a un ambiente saludable y no hostil a la sobrevivencia de los seres humanos, se coaduna con la necesidad de los Estados preservaren la seguridad nacional? Esa es la cuestión central de este trabajo. Y tal cuestión es tratada tanto inductivamente como de manera deductiva, una vez que no existen, aún, datos empíricos confiables sobre refugiados ambientales en Brasil.

1 EL DERECHO CONSTITUCIONAL INTERNACIONAL Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

Un mundo privado de sentido. Ni siempre los lugares comunes son bienvenidos cuando se trata de efectuar un análisis de un ramo del conocimiento que aún no adquirió un *status* ontológico, sobre todo en el ámbito de las ciencias sociales. En el Derecho Internacional, sin embargo, a pesar de su consolidación como una disciplina jurídica autónoma, con objeto y método delimitados, los lugares comunes se tornaron la característica más evidente de los análisis efectuados sobre los rumbos de la sociedad

internacional. Afirmar que la sociedad internacional contemporánea está privada de sentido resulta casi en una verdad. Una verdad necesaria, si podría decir, especialmente si considerarse la velocidad de las transformaciones del escenario político internacional.

La caída del muro de Berlín marcó el final de una era de polarización de las esferas de influencia en la política internacional. Los cambios en la economía capitalista son reflejo de un proceso de atomización y crecimiento de los particularismos, factores que dificultan la constitución de un sistema jurídico-político verdaderamente internacional. El modelo estatal de origen occidental ha sido puesto en cheque, permitiendo el apareamiento de otros agentes en la escena internacional y estableciendo una ruptura fundamental con los modelos teóricos tradicionales, que tentaban clasificar las relaciones internacionales a partir de pares antitéticos como Norte-Sul, Occidente-Oriente, primero mundo y tercero mundo (SERNACLENS, 1998).

La mundialización - o globalización, como prefieren algunos - constituye, así, el espacio propicio para las indeterminaciones de sentido y de significados. Confrontados con esa realidad, los Estados tendrán, en adelante, que lidiar con un vacío institucional que no más se sienta en ideologías y utopías preestablecidas, instaurándose, de cierto modo, una crisis de autoridad, legitimidad y representación que se hace sentir en los organismos multilaterales, como la Organización de las Naciones Unidas - ONU.

El crecimiento de la ONU, en las últimas décadas, contrasta con la enorme diversidad de problemas que la agenda internacional impone a los países-miembros y los frágiles mecanismos desarrollados por la propia institución para su resolución. El fin de la Guerra Fría, la exacerbación de los conflictos en el Oriente Medio, las dos guerras del golfo, la política intervencionista americana, la adopción de políticas de combate al hambre, la miseria y a las desigualdades sociales del tercero mundo, las guerras étnicas del África, el desenvolvimiento económico autosustentable y la preservación de los recursos naturales, la guerra contra el terrorismo fueron temas enfrentados por la comunidad internacional a lo largo de estas cinco décadas, con resultados ni siempre satisfactorios. No hay lo que conmemorar, dirían los más céticos. No es verdad.

Los más apresurados insisten en afirmar que la actual constitución de la ONU, en especial del Consejo de Seguridad, posibilita solo la imposición y la consolidación de la política intervencionista americana. Además, se propaga a los cuatro vientos la idea de que la inexistencia de una

instancia supranacional capaz de exigir el cumplimiento de las normas de Derecho Internacional y de las decisiones del propio Consejo de Seguridad enflaquece el papel desempeñado por las Naciones Unidas. ¿De dónde retirar la coercitividad necesaria para el cumplimiento de las decisiones del Consejo? ¿Cómo obligar potencias nucleares tan dispares como los Estados Unidos y la India, por ejemplo, a aceptar una solución pacífica de los conflictos internacionales en que eventualmente estén envueltos? La respuesta a esas preguntas es, casi siempre, temperada por una buena dosis de “prejuicios” o “prenociones” ideologizadas, que mascaran la real naturaleza del problema.

A los países subdesarrollados resta atribuir al imperialismo, al colonialismo y a tantos otros “ismos” la responsabilidad por los problemas y males sociales que son incapaces de solucionar. A los países ricos resta adoptar una política que preserve sus intereses económicos sin provocar una ruptura en el aparente equilibrio de fuerzas que aún persiste en las relaciones internacionales o, por lo menos, aún persistía hasta los atentados de 11 de septiembre. En política internacional, se debe ponderar solo sobre el posible. Siendo una instancia en que las decisiones políticas exigen la conciliación de intereses divergentes, la Organización de las Naciones Unidas se constituye en el principal - sino lo único - foro de discusión de los problemas que afligen la comunidad internacional. No se inventó aún otro modelo, o por lo menos no se inventó un modelo más eficaz de solución de esos problemas. La posibilidad de reforma de la actual composición del Consejo de Seguridad alude con la posibilidad de una mayor democratización de las decisiones.

Sin embargo, parece ingenuo imaginar que las relaciones entre Estados se pauten por intenciones altruistas y están fundadas en el concepto de cortesía internacional (*comitas gentium*), desarrollado aún en el siglo XVII por los juristas holandeses. La lógica pragmática de las relaciones internacionales, sin embargo, pone en juego intereses menos nobles. A la ONU competirá, entonces, lidiar con la esfera del posible. Cuando la comunidad internacional no consigue solucionar de manera eficaz sus malezas, el problema no está en el modelo de resolución adoptado o en la fragilidad de la institución, sino en la actuación de los agentes políticos de la escena internacional.

El modo como los gobiernos en particular irán lidiar con las transformaciones de orden política, económica, tecnológica, cultural y social que se procesan en escala global definirá el papel que los Estados

desempeñarán en la balanza de poder en esta primera década del siglo XXI. Esas mudanzas no se hacen sentir sin que alteren radicalmente la conformación de la orden jurídica internacional y las relaciones que ésta mantiene con los ordenamientos jurídicos internos. El Derecho Internacional, público o privado, y el Derecho Constitucional se acercan, inevitablemente, para constituir una disciplina aparentemente autónoma, un ramo del conocimiento jurídico que no busca reglar y reglamentar los efectos producidos por las normas jurídicas internacionales en las jurisdicciones interestatales, pero intenta delimitar un espectro de proyección y aplicación de las normas constitucionales para allá de las fronteras estatales.

Sobre las discusiones acerca de las transformaciones del Derecho Internacional postmoderno Erik Jayme (1995 e 2000) y Alain Pellet (2004) destacan que la distinción entre el Derecho Internacional Público y el Derecho Internacional Privado se sienta en la clásica diferenciación entre los dos grandes ramos del Derecho: el Derecho Público y el Derecho Privado. Mientras el Derecho Internacional Público consistiría en el conjunto de reglas aplicables a la sociedad internacional y a las relaciones que los sujetos dotados de personalidad jurídica internacional mantienen entre sí, el Derecho Internacional Privado resultaría en un conjunto de normas, casi siempre de carácter interno, solo capaz de indicar la ley aplicable a las relaciones jurídicas conectadas a más de uno ordenamiento jurídico. Esa distinción no más se aplica al moderno Derecho Internacional. Como será demostrado a seguir, los métodos de solución de conflictos de ley desarrollados por el Derecho Internacional Privado tienen influenciado los medios de solución de controversias entre Estados utilizados por el Derecho Internacional Público. Además de eso, la aplicación del derecho extranjero en el ámbito de determinada jurisdicción encuentra, en los principios y valores oriundos del Derecho Internacional Público, un factor de limitación.

El Derecho Constitucional Internacional sería, por lo tanto, la resultante de un proceso de acercamiento continuo entre el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional. Como afirma Celso Mello (2000, p. 36),

El D. Constitucional Internacional es la tentativa de adaptación de la Constitución a la orden jurídica internacional que se sobrepone a ella. La Constitución es la manifestación de la soberanía estatal y el DIP a su negación o, por lo menos, a su creciente limitación. A nuestro ver, no existe un D. Constitucional Internacional

por falta de un objeto definido y de un método propio. Lo que existe son normas constitucionales de alcance internacional que deben ser analizadas en cada caso, buscando compatibilizar los dos ramos de la ciencia jurídica.

Tal afirmación da lugar a una tomada de posición en relación con la delimitación del objeto del Derecho Constitucional Internacional. El propio Celso Mello asume una postura pesimista cuanto a su existencia como una disciplina autónoma. La ausencia de un objeto definido y la inexistencia de un método propio retirarían del Derecho Constitucional Internacional el *status* epistemológico de que se revisten otros ramos del Derecho. “Simplificación, síntesis o comodismo” (MELLO, 2000, p. 36) serían las razones que llevarían el Derecho Constitucional Internacional a ser así denominado, caracterizando una imprecisión técnica en la delimitación de su objeto. Esa es, con todo, como el propio Celso Mello reconoce, una cuestión en abierto. Afirmar que el Derecho Constitucional Internacional sería, de esa manera, una simple subdivisión del Derecho Constitucional tal vez no se figure como la salida más adecuada para la solución del impase.

El Derecho Constitucional Internacional consistiría solo en un conjunto de reglas constitucionales nacionales que, debido a su contenido, presentarían una eficacia internacional. Esa idea no es nueva, ha sido defendida por autores como Mirkine-Guetzévitch y el propio Celso Mello (MELLO, 2000). Sin embargo, así como el Derecho Internacional Privado no puede ser clasificado exclusivamente como un derecho interno, como un conjunto de reglas de sobre derecho, pertenecientes al ordenamiento jurídico interno dos Estados, que se limitan a indicar el derecho aplicable a las situaciones jurídicas vinculadas a dos o más ordenes jurídicas en razón de la presencia de un elemento extranjero, el Derecho Constitucional Internacional no deberá ser considerado una simple faceta del Derecho Constitucional de los Estados.

La concepción tradicional no estaría equivocada si aplicada a una sociedad internacional en la cual la noción de soberanía estatal todavía presentase los contornos políticos característicos del primero postguerra del siglo XX. En ese caso, en la relación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional, la prevalencia del primero sobre este último se fundaba en la idea de que el poder soberano del Estado apenas lo vincularía a las normas jurídicas internacionales se hubiera una manifestación volitiva. El Derecho Internacional resultaría, así, de un voluntarismo estatal,

expresión máxima de una autonomía calcada en los rígidos conceptos de soberanía y de autodeterminación. El núcleo del Derecho Constitucional Internacional estaría adscrito, por lo tanto, a la conclusión de los tratados, a la declaración de guerra y a la celebración de la paz. Ese núcleo mínimo posibilitaría la identificación del objeto del Derecho Constitucional Internacional. Sin embargo, su carácter minimalista acabe por retirar de ese objeto la necesaria autenticidad, transformando el Derecho Constitucional Internacional en una mera faceta del Derecho Constitucional.

Como se puede observar, el problema central reside en el mirar lanzado sobre las relaciones que se establecen entre el derecho interno de los Estados, en especial el Derecho Constitucional, y las normas jurídicas internacionales. Considerándose la política internacional de las primeras décadas del siglo XX, sería natural que la noción de soberanía estatal impusiere al Derecho Internacional un lugar menos noble, priorizando la preservación de los intereses particulares de los Estados en detrimento de los intereses de la comunidad internacional. Del punto de vista jurídico, ese proceso condujo a una descentralización normativa característica del Derecho Internacional clásico, y ni siempre el Derecho Internacional, cuando confrontado con las normas internas de los Estados, asumió una posición de primacía.

¿Es posible, pues, efectuar defesa de un Derecho Constitucional Internacional como campo autónomo, dotado de un objeto delimitado y con una metodología propia? La respuesta a esta cuestión deberá llevar en consideración el papel que los Estados desempeñan en la sociedad internacional contemporánea; deberá considerar, sobre todo, como la noción de soberanía, tan cara al Derecho Constitucional, una vez reformulada puede constituirse en un importante instrumento de consolidación de una integración más efectiva entre el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional. Además de eso, tal acercamiento no se podrá efectuar sin el auxilio del Derecho Comparado. Sólo la realización de macro comparaciones entre los sistemas jurídicos permitirá la constitución de un caudal teórico capaz de dotar el Derecho Constitucional Internacional de autonomía como ramo del Derecho.

La distinción anteriormente efectuada por la Ciencia Política entre la esfera de la política interna del Estado y el campo de sus relaciones internacionales no más encuentra contornos tan nítidos. Esa distinción, otrora seductora, cede espacio para la constatación de la existencia de elementos externos que, cada vez más, influyen en la formación de los Estados,

exigiendo así un abordaje “global” de las relaciones internacionales. Pierre de Sernaclens (1998, p. 6) admite que la política interna de los Estados no podrá ser analizada fuera de su contexto internacional:

On admet que la politique étatique ne peut pas être analysée en dehors de son contexte international. Réciproquement, la politique étrangère et la stratégie des États sont de plus en plus tributaires de contraintes politiques intérieures, surtout si ceux-ci comprennent des minorités ou des groupes ethniques revendiquant une autonomie ou affirmant des tendances sécessionnistes. En réalité, l’imbrication des sphères politiques nationale et internationale a toujours été forte, mais elle n’a cessé de se renforcer : les États ne sont pas en mesure d’atteindre leurs objectifs, dans quelque domaine que ce soit, sans instaurer et soutenir des institutions vouées à la coopération intergouvernementale.¹

El catecismo en relación con la existencia de un Derecho Constitucional Internacional reposa, por lo tanto, en la constatación de que el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional constituyen ordenes jurídicas independientes, no importando al Derecho Internacional lo que preceptúan los ordenamientos jurídicos internos. El Derecho Constitucional Internacional consiste en las normas constitucionales que regulan las relaciones exteriores del Estado. Ora, hay casos en que el propio Derecho Internacional irá fijar el contenido de la norma constitucional, como en las hipótesis del art. 4º de la Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988, en las cuales cabrá al Derecho Internacional definir el contenido de expresiones como “autodeterminación de los pueblos” y “no intervención”:

Art. 4º - La República Federativa del Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios:

- I - independencia nacional;
- II - prevalencia de los derechos humanos;
- III - autodeterminación de los pueblos;
- IV - no-intervención;

¹ Se admite que la política estatal no puede ser analizada fuera de su contexto internacional. Recíprocamente, la política extranjera y la estrategia de los Estados son cada vez más tributarias de obligaciones políticas internas, sobre todo si estas comprenden las minorías o grupos étnicos que reivindican una autonomía o afirman tendencias secesionistas. En realidad, la imbricación de las esferas políticas nacional e internacional siempre fue fuerte, pero no cesó de reforzarse: los Estados no atingirán sus objetivos, cualquier que sea el dominio, sin instaurar y sustentar instituciones devotadas a la cooperación intergubernamental. (Traducción nuestra)

- V - igualdad entre los Estados;
- VI - defensa de la paz;
- VII - solución pacífica de los conflictos;
- VIII - repudio al terrorismo y al racismo;
- IX - cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad;
- X - concesión de asilo político.

Párrafo único – La República Federativa de Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, visando a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.

La reticencia con que la doctrina brasilera trata la relación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional es emblemática. Considerándose, por ejemplo, un área que solo recientemente ha despertado el interés de los internacionalistas, como el sistema de protección internacional de los derechos humanos, la bibliografía sobre las relaciones entre el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Constitucional brasilero es prácticamente inexistente. Flávia Piovesan (2006, p. 18), una de las pioneras en esa tentativa de acercamiento entre los dos campos del Derecho, define esa relación como una “grande ausencia”, reportándose a la expresión cuñada por Celso Mello, en la cual prevalecen el “divorcio y el silencio”:

Lo que se observa, en la experiencia brasilera, es que los estudiosos del derecho constitucional no se arriesgan en el campo del derecho constitucional, y, por su vez, los que se dedican a ese derecho también no se aventuran en el plan constitucional. Al revés del diálogo, de la interacción, prevalecen el divorcio y el silencio. Eso se hace problemático especialmente cuando los dos campos del derecho revelan el mismo objeto y la misma preocupación, en el caso, la búsqueda de resguardar los derechos humanos.

Ese divorcio entre el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional termina por explicar las dificultades encontradas por la doctrina para delimitar el objeto propio del Derecho Constitucional Internacional. Tales dificultades, a la primera vista, parecen nacer de una visión equivocada del grado de tensión, imbricación e interdependencia que demarca esos dos campos del Derecho. Desconsiderándose la ya superada discusión entre el monismo kelseniano y el dualismo de Triepel en el

análisis de las relaciones entre las ordenes jurídicas interna e internacional, cierto es que los abordajes efectuadas sobre la relación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Internacional optan por tomar partido, ora en favor de las normas constitucionales y de la prevalencia de estas sobre el Derecho Internacional, ora reconociendo en las reglas de Derecho Internacional una fuerza normativa que las sobrepone al derecho interno de los Estados, sometiéndolo a sus preceptos.

Mientras el Derecho Constitucional está fundado en la noción de soberanía estatal, el Derecho Internacional parece constituirse a partir de la negación de esa misma soberanía. Em una sociedad marcada por la fragmentación de las relaciones políticas y por una intensa integración económica, social y cultural, ancorada en el desenvolvimiento de los medios tecnológicos de transmisión y difusión de datos e informaciones, lo que Manuel Castells denomina la “sociedad en red” (CASTELLS, 2002), cualquier tentativa de adoptar una postura maniqueísta parecerá insuficiente. “*In medium virtus*”. La aproximación entre el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional no podrá prescindir de un abordaje interdisciplinar, capaz de abarcar la complejidad de las relaciones interestatales y, aún más, no podrá restringirse al análisis del derecho interno y de su proyección extraterritorial. Para tanto, la teoría de las relaciones internacionales puede constituirse en un importante instrumento teórico que irá auxiliar tanto internacionalistas como constitucionalistas.

Conforme Pierre de Sernaclens (1998, p. 6),

Selon le droit international public, la souveraineté signifie la prérogative de n'importe quel État d'instaurer ses propres dispositions constitutionnelles et de se doter d'un gouvernement agissant en accord avec ces dispositions fondamentales. Ce principe est inscrit dans la charte d l'Organisation des Nations Unies (ONU) qui affirme, dans son article 2, l'égalité souveraine des États. Leur personnalité juridique, leur intégrité territoriale, et leur indépendance politique doivent être respectées par lès membres de la Communauté internationale.²

Las relaciones entre Estados presuponen la adopción de un modelo teórico capaz de explicar y, en cierto sentido, de predecir, con

2 Según el derecho internacional público, la soberanía significa la prerrogativa de, no importa cual sea el Estado, instaurar sus propias disposiciones constitucionales y dotarse de un gobierno que actúa de acuerdo con esas disposiciones fundamentales. Ese principio está inscrito en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que afirma, en su artículo 2º, la igualdad soberana de los Estados. Su personalidad jurídica, su integridad territorial y su independencia política deben ser respetadas por los miembros de la Comunidad internacional. (Traducción nuestra)

cierta dosis de confiabilidad, la ocurrencia de determinados fenómenos en el ámbito de la sociedad internacional. La inexistencia de un organismo supranacional que se ponga arriba de los Estados constituye, de ese modo, uno de los principales entabes al pleno desenvolvimiento del Derecho Internacional. Así ocurre porque, en la sociedad internacional, los Estados se ponen en situación de igualdad jurídica, organizando y coordinando sus acciones a partir del reconocimiento común de que cada país actúa soberanamente en su propia esfera territorial. Esa relación de coordinación, propia del Derecho Internacional, no se coaduna con la existencia de una instancia supranacional capaz de vincular los Estados, sometiéndolos, obligatoriamente, a la orden jurídica internacional.

¿Cómo, entonces, establecer un sistema de cooperación eficaz? La solución que se presenta a la primera vista puede ser encontrada en el Derecho Comparado. El modelo teórico, reclamado por la sociedad internacional, capaz de explicar las transformaciones por que pasan las ordenes jurídicas internas y las relaciones que los Estados mantienen en la orden internacional podrá ser fornecido con el auxilio del Derecho Comparado. Ningún proceso de integración económica puede prescindir de un mínimo de uniformización legislativa. Tampoco se puede imaginar la proyección de las reglas constitucionales internas de los países en el ámbito internacional sin que haya un mínimo de uniformidad en el tratamiento de esas reglas.

2 LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES Y LOS REFUGIADOS

Los derechos humanos fundamentales son revestidos de una lógica que busca la consolidación de la dignidad humana, invocando una plataforma favorable a su protección (PIOVESAN, 2006). Así, los derechos esenciales y fundamentales surgen por medio de una construcción histórica que visa a la protección de la dignidad de la persona humana (COMPARATO, 2007), siendo ese principio el aspecto rector de los derechos fundamentales. La CR/88 reconoce los derechos humanos fundamentales con el objetivo de proteger la dignidad esencial de la persona humana, o sea, los derechos fundamentales exigen una cohesión que no es obtenida por el establecimiento de prioridades, una vez que deben ser contruidos dialécticamente en observancia del principio de la dignidad de la persona humana (SARLET, 2012).

La CR/88 eligió como los derechos y garantías fundamentales, en Brasil, los derechos y deberes individuales y colectivos, los derechos sociales, la nacionalidad, los derechos políticos y el reglamento de los partidos políticos (SARLET, 2012).

En ese contexto, se percibe que hay una primacía de los derechos fundamentales en relación con los demás derechos (ALEXY, 2008). En la CR/88 (art. 1º, III), tal primacía es evidente, dado el grado de importancia atribuido al principio de la dignidad de la persona humana erigido a la condición de principio fundamental del Estado brasileiro. Ese principio actúa, así, como valor unificador de los derechos fundamentales.

En ese sentido, Flávia Piovesan (2013, p. 85-87) afirma que

Entre los fundamentos que basan el Estado Democrático de Derecho brasileiro, se destacan la ciudadanía y la dignidad de la persona humana (art. 1º, II e III). Se ve aquí, el encuentro del principio del Estado Democrático de Derecho y de los derechos fundamentales, haciéndose claro que los derechos fundamentales son un elemento básico para la realización del principio democrático, teniendo en vista que ejercen una función democratizadora. [...] en ese sentido, los valores de la dignidad de la persona humana se imponen como núcleo básico e informador de todo el ordenamiento jurídico, como criterio y parámetro de valoración a orientar la interpretación y comprensión del sistema constitucional.

Así, se percibe claramente que el valor de la dignidad de la persona humana y el valor de los derechos y garantías fundamentales constituyen los principios constitucionales que incorporan las exigencias de justicia y de los valores éticos, confiriendo soporte axiológico a todo el ordenamiento jurídico nacional (PIOVESAN, 2013).

Cumple resaltar que la eficacia jurídica y social de los derechos humanos que no integran el rol de los derechos fundamentales del Estado depende, en regla, de su recepción en la orden jurídica interna, bien como del *estatus* jurídico que sea atribuido a esos derechos; de lo contrario, tales derechos carecerán del necesario cumplimiento. De ese modo, la efectuación de determinados derechos humanos se encuentra en la dependencia de su reconocimiento por el Estado para que pase a ser parte integrante de los derechos fundamentales (SARLET, 2012).

Con el advenimiento de la incorporación de los derechos humanos en el orden interno de un Estado, se nota claramente que todos los individuos que se encuentran inseridos en el área territorial de ese Estado pasan a ser

titulares, pudiendo reivindicar esos derechos (BOBBIO, 1992). Así, en el caso del Brasil, tanto brasileros como extranjeros son titulares de derechos y garantías fundamentales en el ámbito del territorio nacional, conforme preconizado por el art. 5º, *caput* de la CR/88. (RAMOS, 2008; TIBURCIO, 2008)

En lo que se refiere a la cuestión de los refugiados, es importante realizar un breve histórico acerca de la efectuación de esos derechos en el orden internacional e interna. Primeramente, el derecho internacional de los refugiados surge de la necesidad de garantizar protección a las personas que se ven obligadas a huir de su país de origen en virtud de situaciones en que haya persecución a su vida y/o libertad por motivo de raza, religión, opinión política, perteneciente a un determinado grupo social o debido a larga violación a los derechos humanos (SOARES, 2012).

De ese modo, se percibe la evidente correlación existente entre el derecho internacional de los refugiados y la protección de los derechos humanos, teniendo en vista que aquel es una de las vertientes del derecho internacional de los derechos humanos (STEINER, 2008). En ese sentido, el *status* de refugiado es atribuido a aquella persona que se encuentre en situación en que sus derechos humanos están amenazados (PIOVESAN, 2001).

Así, debido al fenómeno de éxodos y flujos macizos de personas, las necesidades de que fueran desarrollados mecanismos de protección y asistencia a esas personas se fueron presentándose cada vez más concretas en el recorrer de los años, siendo esas necesidades, por lo tanto, catalizadores para la ocurrencia de una mayor proximidad entre los derechos humanos y el derecho de los refugiados (CANÇADO TRINDADE, 1996).

Además, es necesario resaltar que la Declaración y el Programa de Acción de Viena (1993) calificarán los derechos humanos como siendo universales, indivisibles, interdependientes e inter-relacionados. En ese sentido, se observa que a las normas de Derecho Internacional de los refugiados son atribuidas las mismas características, una vez que esos dos instrumentos de protección de los derechos humanos nada más son que una vertiente especializada del Derecho Internacional de los derechos humanos (SOARES, 2012). Así, se denota claramente que a los refugiados también es aplicado el sistema universal de protección de los derechos humanos, allá de su propio sistema específico de protección.

En ese contexto, se puede afirmar que el Derecho Internacional de los refugiados tiene como fundamento el concepto de humanitarismo y

los principios básicos de derechos humanos, habiendo sido él construido bajo esas bases, de forma gradual y paulatina, en el orden internacional. El refugio es instituto jurídico internacional de alcance universal y se encuentra regulado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y en el Protocolo de 1967, siendo el Brasil signatario de ambos.

3 LA PROTECCIÓN AL REFUGIADO: LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE REFUGIADO, LA CUESTIÓN DE LOS REFUGIADOS AMBIENTALES Y SUS IMPLICACIONES EN EL ÁMBITO INTERNO

En el ámbito internacional, la protección de los refugiados es realizada por órganos internacionales y, especialmente, por el Alto Comisariado de las Naciones Unidas para los Refugiados - ACNUR -, responsable por la aplicación y fiscalización de la Convención y del respectivo Protocolo. Así, el reconocimiento del *status* de refugiado genera obligaciones internacionales a los Estados signatarios, los cuales deberán internalizar, en los respectivos ordenamientos jurídicos internos, las normas de protección, con el intuito de garantizar la efectividad de esa protección y de promover las políticas necesarias para la integración de los refugiados en sus respectivos territorios.

De ese modo, se nota que la codificación de la cuestión que envuelve los refugiados en el Derecho Internacional y la ratificación, por los Estados, de los respectivos tratados internacionales eliminó el tema de la discrecionalidad que lo revestía anteriormente, visto que los Estados signatarios se encuentran vinculados a una obligación internacional, restringiendo la margen para el ejercicio del poder político.

La definición de refugiado está contenida en el art. 1º, alinea “c”, párrafo 2º, de la Convención de 1951:

Art. 1º - [...]

Párrafo 1º - Para fines de la presente Convención, el termo “refugiado” se aplicará a cualquier persona:

c) Que, en consecuencia de los acontecimientos ocurridos antes de 1º de enero de 1951 y temiendo ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, grupo social u opiniones políticas, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y que no puede o, en virtud de ese temor, no quiere valerse de la protección de ese país, o que, si no tiene nacionalidad e se encuentra fuera del país lo cual tenía su residencia

habitual en consecuencia de tales acontecimientos, no puede o, debido al referido temor, no quiere volver a él.

Párrafo 2º. Para fines de la presente Convención, las palabras “acontecimientos ocurridos antes de 1º de enero de 1951”, del artículo 1º, sección A, podrán ser comprendidos en el sentido de o

a)” Acontecimientos ocurridos antes de 1º de enero de 1951 en Europa”.

b)” Acontecimientos ocurridos antes de 1º de enero de 1951 en Europa u otros lugares.”

Posteriormente, esa definición fue ampliada por el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, en el tocante al límite temporal y geográfico, o sea, permitiendo que los dispositivos de la Convención pudieran ser aplicados a los refugiados, desconsiderándose la fecha- límite equivalente a 1º de enero de 1951; y que esos dispositivos fueran aplicados a los refugiados en todo el mundo.

Sin embargo, cumple destacar que la definición presentada en el contexto del Derecho Internacional está revestida apenas de los padrones mínimos que deben ser atendidos para que una persona pueda ser considerada refugiada (SOARES, 2012). Así, la ampliación del concepto por los Estados es perfectamente posible, en virtud de las necesidades y situaciones que surgieren con el transcurrir del tiempo y que no se encuadren en esa definición mínima.

En ese contexto, la Declaración de Cartagena de Indias, de 1984, puede ser utilizada como ejemplo. Ese documento tenía por objetivo la proposición de medidas que garanticen mayor protección a los refugiados provenientes de la región centroamericana, debido a la grave crisis y a violaciones de derechos humanos que ocurrían en esa región y que generaron un elevado número de refugiados (CARNEIRO, 2012).

La Declaración de Cartagena fue responsable por la ampliación de la definición de refugiados en el contexto de la América Latina, para abarcar las personas que se ven obligadas a huir de sus países en consecuencia de la violencia generalizada, de la agresión extranjera o de la amplia violación de los derechos humanos. Vale resaltar que la definición ampliada debe ser considerada complementar a la definición clásica, en la cual una no excluye la otra, siendo esa ampliación un instrumento de adaptación de la normativa internacional a las realidades regionales y asegurando una protección más amplia (PIOVESAN, 2001).

La protección internacional a los refugiados tiene por objetivo

el auxilio jurídico y material a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad. En ese contexto, por tratarse de cuestiones que envuelvan derechos humanos fundamentales, la utilización del criterio de interpretación *pro homine* a los refugiados debe presentarse de manera destacada. Conforme explica André de Carvalho Ramos (2015), la interpretación de los Derechos Humanos siempre debe ser aquella que más favorezca al individuo, siendo ese reconocimiento cuanto a la superioridad de las normas de Derechos Humanos el vector principal para la aplicación del concepto de interpretación *pro homine*.

Del mismo modo, es importante señalar la aplicación del concepto de prohibición de la protección deficiente/insuficiente que está directamente asociado con la noción de interpretación *pro homine*. Según Ramos (2015, p. 111-112),

El principio de la proporcionalidad posee aún una dimensión positiva, que consiste en la prohibición de la protección insuficiente a un determinado derecho. Así, al mismo tiempo en que el Estado no se puede exceder en el campo de los derechos humanos (dimensión negativa, prohibición del exceso o *Übermassverbot*), también no se puede omitir o actuar de modo insuficiente (prohibición de la insuficiencia o *Untermassverbot*). Por ejemplo, el Estado, al descriminalizar graves ofensas a derechos fundamentales (por ejemplo, tortura), actúa contra la Constitución, pues la tutela penal sería considerada esencial para la adecuada protección de esos bienes jurídicos gracias a su efecto disuasorio general y específico.

Consecuentemente, la proporcionalidad consiste no solo en un instrumento de control de las restricciones a derechos, sino también de control de la promoción a derechos. Esa actuación de prohibición de la protección insuficiente transcurre del reconocimiento de los deberes de protección, fruto de la dimensión objetiva de los derechos humanos. La proporcionalidad, entonces, tiene función dúplice: sirve para que se analice eventual “restricción en demasía”, pero también sirve para que se verifique si hubo “protección deficiente” de los derechos. En el Estado Democrático de Derecho, en lo cual el Estado debe intervenir en la vida social para asegurar una sociedad justa y solidaria (art. 3º da CF/88), la prohibición de insuficiencia fija un mínimo de protección adecuada, necesaria y proporcional en sentido estricto a un derecho, que sufre la omisión del Estado o misma colisión con otros derechos.

Conforme visto anteriormente, al ratificaren la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967, los Estados se vinculan a la obligación internacional de proteger los refugiados, observando todos los principios y

normas contenidos en los respectivos documentos y los derechos humanos, de manera general. (JUBILUT, 2007)

La protección a los refugiados, en Brasil, una vez que el país es signatario de ambos los documentos, es regulada por la Ley n. 9.474/97, responsable por la definición de los mecanismos de protección y reglamentación de derechos inherentes a los refugiados. A pesar de ser un marco importante en la protección a los refugiados y de ser reconocida como modelo a ser seguido por otros países en el transcurrir de los casi 20 (veinte) años de su vigencia, la ley brasilera presenta ciertas dificultades en la concreción y efectuación de derechos que deben ser asegurados a los refugiados.

Inicialmente, con relación a la propia definición de refugiado, la legislación brasilera encuentra ciertas dificultades. Aunque la definición contenida en la Ley n. 9.474/97 sea aquella ampliada por la Declaración de Cartagena de 1984, esa definición no abarca a los llamados “refugiados ambientales”, fenómeno que trae grandes consecuencias jurídicas, tanto para el Estado como para los individuos.

Cumple resaltar que la determinación del *status* de refugiado es meramente declaratoria, o sea, no posee el efecto de atribuir la condición de refugiado a alguien, sino tan solo de reconocer esa condición ya existente, teniendo en vista que una persona no se torna refugiado porque es reconocida como tal, pero es reconocida como tal porque es refugiado (ACNUR, 1992).

En ese sentido, la ausencia de simpatía de la literatura jurídica en caso de la cuestión que envuelve los “refugiados ambientales” no condice con los principios que norlean el derecho inherente a los refugiados, en especial la dignidad humana. La argumentación recurrente para el no alcance de esos individuos en el contexto de refugiados es la de que, una vez que tanto la Convención de 1951 como la legislación brasilera reconocen apenas un rol delimitado de personas, entre las cuales no está inserido el migrante forzado, inducido por motivos ambientales, el Estado no reconoce el *status* de refugiado para esas personas. (CLARO, 2011)

Sin embargo, conforme fue mencionado anteriormente, ese hecho no constituye impedimento para que haya la ampliación unilateral, por el Estado, de la definición de refugiado, visto que la definición contenida en los documentos internacionales apenas está revestida de los padrones mínimos que deben ser atendidos para que una persona pueda ser considerada refugiada.

De acuerdo con Myers (2005, p. 1), “refugiados ambientales”
SON

people who can no longer gain a secure livelihood in their homelands because of drought, soil erosion, desertification, deforestation and other environmental problems, together with associated problems of population pressures and profound poverty. In their desperation, these people feel they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt. Not all of them have fled their countries, many being internally displaced. But all have abandoned their homelands on a semi-permanent if not permanent basis, with little hope of a foreseeable return.³

Igualmente, Essam El-Hinnawi (1985, p. 4) ya había alertado, aun en 1985, para el aumento del número de migrantes dislocados por cuestiones de catástrofes ambientales, en informes para el Programa de las Naciones Unidas para Medio Ambiente - PNUMA. En la oportunidad, ese autor designó como “refugiados ambientales” esa categoría de migrantes, definiéndolos como “[...] *those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardised their existence and/or seriously affected the quality of their life*”⁴.

En ese sentido, Cançado Trindade (1993) critica él en el reconocimiento del *status* de refugiado a los “refugiados ambientales”, una vez que las personas dislocadas en circunstancias relacionadas a desastres ambientales constituyen una categoría que requiere cuidadosa atención y pueden presentar mayor necesidad de protección del que los refugiados que dejaron el país; y así, tales personas pueden bien figurarse como dislocadas para el propósito de protección bajo el Derecho Internacional de los refugiados.

Se torna necesario el establecimiento de un estatuto jurídico para los “refugiados ambientales”, pues se pretende “efectivar una nueva y específica categoría de protección a la persona humana, en virtud de migraciones forzadas, ocasionadas por cuestiones eminentemente

³ Personas que ya no consiguen tener una vida segura en sus países en razón de sequía, erosión del suelo, desertificación, deforestación y otros problemas ambientales asociados a la presión poblacional y extrema pobreza. En su desespero, esas personas no encuentran alternativas sino buscar refugio en otro lugar, mismo que la tentativa sea peligrosa. Ni todos dejan sus países; muchos se dislocan internamente, pero todos abandonan sus casas temporaria o permanentemente, con poca esperanza de retorno. (Traducción nuestra)

⁴ “[...] Personas que fueron forzadas a dejar su hábitat natural, temporaria o permanentemente, debido a una determinada ruptura ambiental (natural u ocasionada por el hombre), que amenazó su existencia o seriamente afectó su calidad de vida” (Traducción nuestra)

ambientales” (PEREIRA, 2009, p. 115).

En Brasil, actualmente, la cuestión de los “refugiados ambientales” ha sido tratada al margen de la ley de protección al refugio, siendo concedidos vistos de residencia por cuestiones humanitarias. Esa solución surgió de la Resolución Recomendada n. 8 del Consejo Nacional de Emigración (CNIg), de diciembre de 2006, siendo acatada por el Comité Nacional para Refugiados - Conare - en marzo de 2007. La resolución establece que el Conare encamine al CNIg los casos que no rellenan los requisitos de elegibilidad previstos en la Ley n. 9.474/97, pero determina también que, en recurrencia de cuestiones humanitarias, el Conare entienda como adecuada la autorización de permanencia legal.

En ese contexto, se percibe que no se trata de un mecanismo que pueda ser solicitado por el propio extranjero, una vez que exige una iniciativa del Conare. De ese modo, esa solución puede ocasionar grave problema para la orden jurídica interna, considerando que la concesión de visto humanitario, en esos casos, no es una solución definitiva, pudiendo generar futuros perjuicios. Así, se torna necesaria una reglamentación cuanto a la materia, observándose los principios dignidad de la persona humana y la cuestión inherente a la seguridad nacional.

4 LA LEY DE REFÚGIO NACIONAL Y LOS DESAFIOS PARA LA CONCRECIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS FUNDAMENTALES

La ausencia de mecanismos, en la Ley de Refugio, que garanticen mayor amplitud en la efectividad de los derechos sociales económicos y culturales a los refugiados es, de hecho, un punto que merece destaque. La previsión expresa de esos derechos en la ley, acompañada de la respectiva positivización de mecanismos para ampliar su efectividad, criará la obligación, por parte do poder público, de direccionar políticas públicas generales para atender a la prestación de esos derechos. Conforme Andreas Joachin Krell (2002), los derechos fundamentales sociales exigen del poder público prestaciones materiales en el intuito de que sean efectivados, siendo esa efectuación dependiente de la disponibilidad de recursos públicos.

Sin embargo, en virtud de la ausencia de esos mecanismos en la legislación, las políticas públicas destinadas a atender esos derechos fundamentales existen, de forma espaciada, por las regiones del Brasil. Un ejemplo (CARLET; MILESI, 2006) es la Resolución n. 03/98, de

la Universidad Federal de Minas Gerais - UFMG -, que permite el acceso de los refugiados a los cursos de nivel superior por medio de la documentación emitida por el Conare. La Universidad asegura, aun, beca de manutención, apoyo psicológico, acceso a programas de morada y pasantías remuneradas.

En el caso, se observa claramente que, mientras esa política pública sea excelente y condicente con los principios que permean los derechos que deben ser asegurados a los refugiados, ella no se expandió para el restante de las universidades federales, una vez que no se trata de una política pública establecida en carácter general.

En ese sentido, pueden ser citados algunos ejemplos de derechos sociales que deben ser efectuados de modo más general: a) educación, en el tocante, esencialmente, al aprendizaje de la lengua portuguesa, por ejemplo, por medio de la creación de mecanismos legales de facilitación de la inserción de los refugiados en las universidades públicas, para que ellos puedan aprender el idioma; b) morada, lo que concierne especialmente a la creación de mecanismos que, por ejemplo, flexibilicen la exigencia de documentaciones y faciliten la inserción de esos refugiados en las políticas públicas de adquisición de inmuebles.

Con relación a las políticas públicas, Pacífico (2010, p. 358) las define como siendo “las políticas realizadas por el gobierno, directamente o por intermedio de agentes autorizados, visando a la mejoría de la calidad de vida de la población-objetivo de aquellas políticas”. Además, para Marques (2006, p. 29), “cabe al gobierno facilitar el acceso de familias refugiadas a programas públicos sociales que beneficien grupos de bajo ingreso, desde que sea viable su inclusión”.

De la misma forma, la ausencia de previsión expresa de los derechos sociales, económicos y culturales es, de hecho, preocupante, pues, habiendo la reforma de los diplomas legales internacionales que resulte en la pérdida de la validez de la Convención de 1951, los refugiados quedarán sin esa protección complementaria durante el lapso temporal necesario para la recepción de la nueva normativa internacional (SOARES, 2012).

De modo simplificado, el procedimiento para la solicitud de refugio en Brasil es dividido en cuatro fases: 1) consiste en la solicitud del refugio a la Policía Federal; 2) ocurre el análisis del pedido realizado por las Cáritas Arquidiocesanas; 3) decisión proferida por el Conare y, caso negado el reconocimiento de la condición de refugiado, se abre a 4) consistente en el derecho de recurso al Ministro de Estado de la Justicia, en

el plazo de quince días, contado del recibimiento de la notificación.

Delante del expuesto, se percibe que el plazo estipulado en la ley es apenas vuelto para fines de recurso, o sea, a pesar de tener carácter de urgencia y de ser un procedimiento administrativo, debiendo observancia al principio de la eficiencia, no hay plazo específico definido en la Ley de Refugio para la emisión de las decisiones del Conare. Así, tal situación puede posibilitar la no observancia, por parte del órgano, de los principios que nortean la concesión de refugio y de las reglas referentes al proceso administrativo federal constante de la Ley n. 9.784, de 29 de enero de 1999. Conforme la legislación,

[...]

Art. 24 - Inexistiendo disposición específica, los actos del órgano o autoridad responsable por el proceso y de los administrados que de él participen deben ser practicados en el plazo de cinco días, salvo motivo de fuerza mayor.

Párrafo único. El plazo previsto en este artículo puede ser dilatado hasta el doble, mediante comprobada justificación.

De ese modo, una vez que el proceso de reconocimiento del *status* de refugiado es enteramente administrativo, y no hay estipulación de plazo específico en la legislación de refugio, en tesis, debería ser aplicado el dispuesto en la ley de proceso administrativo en cuestión, bajo pena de afronta a los principios de la legalidad, de la razonable duración del proceso y de la eficiencia, que rigen la administración pública.

Todavía, considerando el carácter diferenciado de que se reviste el proceso de reconocimiento del *status* de refugiado, la automática aplicación de la regla contenida en la mencionada ley de proceso administrativo sin la observancia y correlación armoniosa con el principio de la dignidad de la persona humana y con la noción de seguridad nacional puede, igualmente, desencadenar situaciones en que quedarían perjudicadas los inúmeros análisis que deben ser realizadas antes que sean proferidas las decisiones.

Así, la estipulación de un plazo específico en la referida legislación se presenta de forma urgente, frente a las actuales cuestiones que permean el derecho inherente a los refugiados y a una actualización de la noción de seguridad nacional que debe ser aplicada en esos casos.

Importante destacar que, a pesar de no estar dispuesta de forma expresa, en la Ley de Refugio, la apreciación, por el Judiciario, de la decisión del Conare que negar el reconocimiento del *status* de refugiado, esa

hipótesis se presenta perfectamente posible en el sistema jurídico brasileiro, una vez que la ley no excluirá de la apreciación del Poder Judiciario lesión o amenaza a derecho, conforme el dispuesto en el art. 5º, inciso XXXV, de la CR/88.

Todavía, conforme afirma Liliana Lyra Jubilut (2006, p. 36),

“[...] However, as refugees are foreigners and are not familiar with the Brazilian legal system, the assurance of being able to take their cases to the judiciary seems relevant and a major aspect of the right to an effective remedy for violations of human rights. Besides this, if, in practice, the process is limited to CONARE it is limited to the Executive Branch, which is the most political branch of the state, and the very apolitical nature of the granting of refuge could be in jeopardy. [...]”⁵

Otro gran desafío a la concreción de los derechos humanos fundamentales es la ausencia de reglamentación específica en la Ley de Refugio para tratar de los casos en que ocurran grandes flujos de refugiados. Carina de Oliveira Soares (2012, p. 111) afirma que

Es importante destacar que el procedimiento nacional de reconocimiento del status de refugiado fue desarrollado solo para analizar solicitudes individuales de refugio; tal procedimiento ha sido satisfactorio, una vez que el número de solicitantes de refugio en Brasil no es muy elevado. Todavía, sería importante que en la Ley nacional hubiera la previsión de un procedimiento específico a ser adoptado para los casos de aflujo masivo de refugiados, con el fin de evitar una crisis humanitaria en tales situaciones. [...]

Como ejemplo de esa necesidad, la autora cita el caso que involucró solicitantes de refugio oriundos del Líbano, en el año de 2006. En esa ocasión, delante de la ausencia de un procedimiento legal específico para los casos de solicitudes de refugio en masa, fue aplicado un procedimiento denominado *fast track* (procedimiento desarrollado por el Conare para un abordaje de emergencia, lo cual consiste en el análisis de la solicitud del refugio en un plazo máximo de 72 horas). (SOARES, 2012)

5 [...] Sin embargo, como los refugiados son extranjeros y no familiarizados con el sistema jurídico brasileiro, la garantía de poder llevar sus casos al judiciario aparece de forma relevante y un importante aspecto del derecho para un recurso efectivo contra violaciones de derechos humanos. Además, si en la práctica el proceso es limitado al CONARE, este es limitado al ámbito del Ejecutivo, lo cual es el ámbito más político del Estado, y la propia naturaleza apolítica de la concesión de refugio podría estar en riesgo. [...]

Todavía, la solución encontrada solo llevó en consideración los intereses del gobierno brasileiro (de resolver esa problemática de una forma rápida), hecho que, en la ocasión, propició la no observancia de los padrones internacionales de protección a los refugiados, sobre todo la Conclusión 30 del ExCom (XXXIV) de 1983, que reconoce las graves consecuencias de una determinación equivocada en relación a la concesión del refugio y la consecuente necesidad de que tal decisión sea acompañada de las adecuadas garantías procesuales.

En ese sentido, conforme la mencionada conclusión, es recomendado que cada caso deba ser analizado individualmente, con la debida atención a sus particularidades, realizado por una autoridad competente y que sea garantida una solución específica. Nótese que, por ejemplo, el hecho de tener analizado varios casos de un determinado país que no se encuadraban en la condición para recibir la protección del refugio, no puede dar lugar al no reconocimiento, de plano, cuanto a una otra persona de ese mismo país, bajo pena de inobservancia de las reglas y principios que rigen las situaciones de refugio en el plan interno y en el internacional.

De ese modo, se percibe la necesidad de previsión en la ley de refugio nacional cuanto a esos casos, visto que la ausencia de reglamentación conlleva riesgo evidente cuanto a la no observancia de los principios que rigen la administración pública, de los derechos fundamentales y de las normas internacionales que rigen la cuestión relativa a los refugiados. Igualmente, el riesgo existe cuanto a la cuestión de la seguridad nacional, en razón de la falta de tiempo hábil para que sea realizado un análisis efectivo.

5 DIGNIDAD DE LA PERSONA HUMANA Y SEGURIDAD NACIONAL: LOS PARÁMETROS ENCONTRADOS EN LA LEY DE REFUGIO

En la Ley n. 9.474/97, la idea de seguridad nacional está contenida en el art. 36 (referente a la expulsión del refugiado del territorio nacional) y en el art. 39, inciso III (referente a las causas de pérdida de la condición de refugiado). Mientras sea una noción que debe constar de un diploma que trate sobre cuestiones de concesión de refugio a extranjeros, la Ley de Refugio no contiene cualesquier parámetros establecidos o indicación de legislación reguladora en lo que concierne a la noción de seguridad

nacional.

En relación a la noción de seguridad nacional, Luiz Paulo Teles Barreto (2010) la asocia con cuestiones que envuelvan, por ejemplo, la práctica de actos terroristas en el territorio nacional o la organización de grupos con el intuito de practicar atentados en contra el país de origen, utilizando el Brasil como territorio para instalación de una base de apoyo a ataques de cualquier naturaleza al país de origen.

Sin embargo, aún vigoran en Brasil los parámetros definidos por la Ley n. 7.170, de 14 de diciembre de 1983, la llamada Ley de Seguridad Nacional, conforme se puede observar de la decisión del Supremo Tribunal Federal - STF - colacionada abajo, cuando de la aplicación de la ley:

RECURSO ORDINARIO CRIMINAL. CRIMEN EN CONTRA LA SEGURIDAD NACIONAL. ARMA DE FUEGO DE USO EXCLUSIVO DE LAS FUERZAS ARMADAS. LEY 7.170/83. CRIMEN COMUM. I. - El Plenario del Supremo Tribunal Federal decidió que, para configuración del crimen político, previsto en el párrafo único del art. 12 de la Ley 7.170/83, es necesario, además de la motivación y los objetivos políticos del agente, que tenga habido lesión real o potencial a los bienes jurídicos indicados en el art. 1º de la citada Ley 7.170/83. Precedente: RCR 1.468-RJ, Maurício Corrêa para acordado, Plenario, 23.3.2000. II. – En el caso, los recurrentes fueron presos portando, en el interior del vehículo que conducían, armas de fuego de uso restringido, cuya importación es prohibida. III. - Recurso dispuesto, em parte, para, asentada la naturaleza común del crimen, anular la sentencia proferida y determinar que otra sea proferida, observado el dispuesto en la Ley 9.437/97, art. 10, § 2º. (STF - RC: 1470 PR, Relator: Min. CARLOS VELLOSO, Fecha de Juicio: 12/03/2002, Segunda Turma, Fecha de Publicación: DJ 19-04-2002 PP-00050 EMENT VOL-02065-02 PP-00301)

Cumple resaltar, entretanto, que, hasta el momento, el STF se pronunció cuanto a la no recepción, por la CR/88, solo en relación con el art. 30 de la Ley de Seguridad Nacional, conforme decisión abajo relativa al conflicto de competencia:

[...] la materia a ser resuelta en este conflicto es saber a que instancia compete juzgar la acusación de la práctica del crimen del artículo 12 de la Ley nº 7.170/83.10. Muy bien. Tengo que el parecer es de ser acogido. Es que el Plenario de esta Suprema Corte, al debruzarse sobre tema similar al presente, alejó la competencia de la Justicia Militar para procesar y juzgar crímenes políticos (anteriormente denominados “crímenes

en contra la seguridad nacional”). Reproduzco trecho del Recurso Criminal 1.468, Redactor para la sentencia el ministro Maurício Corrêa: “CRIMEN POLÍTICO. COMPETENCIA. INTRODUCCIÓN, EN EL TERRITORIO NACIONAL, DE MUNICIÓN PRIVATIVA DE LAS FUERZAS ARMADAS, PRACTICADO POR MILITAR DE LA RESERVA (ARTÍCULO 12 DE LA LSN). INEXISTENCIA DE MOTIVACIÓN POLÍTICA: CRIMEN COMÚN.PRELIMINARES DE COMPETENCIA: 1ª) Los jueces federales son competentes para procesar y juzgar los crímenes políticos y el Supremo Tribunal Federal para juzgar los mismos crímenes en segundo grado de jurisdicción (CF, artículos 109, IV, y 102, II, b), a respeto del que dispone los artículos 23, IV, e 6º, III, c, del Regimiento Interno, cuyas disposiciones no más están previstas en la Constitución.2ª) Incompetencia de la Justicia Militar: la Carta de 1969 daba competencia a la Justicia Militar para juzgar los crímenes en contra la seguridad nacional (artículo 129 y su § 1º); entretanto, la Constitución de 1988, substituyendo tal denominación por la de crimen político, le retiró esta competencia (artículo 124 y su par. único), otorgándola a la Justicia Federal (artículo 109, IV).(…) 11. En esa misma línea de orientación, cito los siguientes precedentes: HCs 74.782 e 75.797, de la relatoría del ministro Ilmar Galvão; CJ 6.707, de la relatoría del ministro Moreira Alves; RE 160.841, de la relatoría del ministro Celso de Mello; y CC 21.735, de la relatoría del ministro José Dantas. [...] (STF - CC: 7183 DF, Relator: Min. CARLOS AYRES BRITTO, Fecha de Juicio: 11/02/2008, Fecha de Publicación: DJe-026 DIVULG 14/02/2008 PUBLIC 15/02/2008)

Así, se observa claramente que los parámetros definidos por la Ley de Seguridad Nacional aún se encuentran en vigor en el ordenamiento jurídico nacional, situación que conlleva la observancia de esos parámetros por la legislación de refugio en lo que concierne a las cuestiones relativas a la seguridad nacional que son definidas en esa ley, una vez que la legislación de refugio es desproveída de parámetros específicos.

Todavía, se resalta que la aplicación de la Ley de Seguridad Nacional a los casos que envuelven el reconocimiento del *status* de refugiado puede conllevar la contradicción de principios insertos en esa ley con aquellos que nortean los derechos humanos, y, por consecuencia, el derecho inherente a los refugiados, fundamentados en el principio mayor de la dignidad de la persona humana.

En el mismo sentido, importante cuestionamiento se hace cuanto a la aplicabilidad del concepto jurídico inserto en el art. 7º, § 2º, de la Ley n. 9.474/97, lo cual prescribe que

Art. 7º - El extranjero que llegar al territorio nacional podrá expresar su voluntad de solicitar reconocimiento como refugiado a cualquier autoridad migratoria que se encuentre en la frontera, la cual le proporcionará las informaciones necesarias cuanto al procedimiento adecuado.

§ 1º - En hipótesis alguna será efectuada su deportación para frontera de territorio en que su vida o libertad esté amenazada, en virtud de raza, religión, nacionalidad, grupo social u opinión política.

§ 2º - El beneficio previsto en este artículo no podrá ser invocado por refugiado considerado peligroso para la seguridad del Brasil.

En ese contexto, se percibe que el dispositivo en análisis carece de mecanismos, en la propia Ley de Refugio, que reglamenten su aplicación. Además, de la forma en que está descrita tal posibilidad en ese dispositivo, también se cuestiona la aplicabilidad de la Ley de Seguridad Nacional, visto que, en principio, la expresión “seguridad del Brasil” en nada difiere de la expresión “seguridad nacional”, considerándose la ausencia de reglamentación específica cuanto a la utilización del referido termo.

Otro aspecto importante que merece salvedad es la aplicación efectiva del dispositivo mencionado por el agente que primero acoger el extranjero en suelo nacional, que, en general, se trata de un agente de la Policía Federal. En el caso, considerando la redacción atribuida al dispositivo legal, en análisis perfunctoria, éste autoriza y fundamenta las recusas inmediatas realizadas por los agentes de la Policía Federal cuando de la solicitación de refugio por el extranjero, o sea, cuando no hay el direccionamiento de la solicitación para el Conare.

De hecho, esa posibilidad va de encuentro al que, en principio, es establecido en la legislación de refugio en lo que concierne al proceso de solicitación. Sin embargo, esa posibilidad es concreta en virtud de la ausencia, en la Ley de Refugio, de mecanismos que reglamenten la aplicación de ese dispositivo en especial, y de definiciones más precisas cuanto a la aplicación de ese concepto en el proceso definido por la legislación en análisis para la solicitación de refugio.

Del mismo modo, cumple subrayar que el marco jurídico brasileiro volteado para el combate al terrorismo no es, en principio, suficiente. En el caso, a pesar de la CR/88 tratar de la temática en su art. 5º, XLIII, el texto constitucional no confiere contenido semántico preciso al terrorismo (SAMPAIO, 2003). En nivel infraconstitucional, la Ley de Seguridad Nacional condena el terrorismo, pero no lo define. Además, se

destaca la baja prioridad del tema en la agenda externa brasilera frente a otras cuestiones.

Todavía, conforme afirma *Ciro Leal M. da Cunha* (2009, p. 114),

La lógica organizacional del nuevo terrorismo – estructurado en pequeñas células, con vínculos asociativos de difícil detección, además de tácticamente más osado e indiscriminado – aumenta la probabilidad de acciones preparatorias o de ataques en el Brasil. Vale resaltar que, en el País, hay grande presencia de instalaciones y personas relacionadas a objetivos tradicionales del terrorismo internacional (particularmente EUA e Israel). Consulados, embajadas, organismos internacionales, empresas, templos etc. ligados a esos objetivos constituyen la causa mayor de susceptibilidad del Brasil al terrorismo internacional. Mismo que el País no sea el objetivo, su territorio puede ser palco de los conflictos globales expresos en el terrorismo. El factor sorpresa es siempre ventaja táctica del terrorista. Además, una desventaja de cooperar contra el terrorismo, como hace el Brasil, es estar sujeto a represalias de los grupos contrariados. También conspira a favor de posibles atentados o su preparación la naturaleza relativamente abierta del Estado brasilero a conexiones externas. Entre otros factores, contribuyen con eso la grande diversidad de lazos transnacionales de la población, la porosidad de las fronteras y su limitada fiscalización, además de la buena oferta de servicios (sobre todo transportes, comunicaciones y servicios financieros) y de las deficiencias en los aparatos policiales y de inteligencia. [...] de mayor riesgo para la seguridad nacional, actualmente, son las posibles conexiones entre el crimen organizado brasilero y organizaciones guerrilleras o terroristas en países vecinos, como las FARC, que se limitan al territorio colombiano, pero participan del narcotráfico transnacional. Se debe atentar, sobre todo, para que el terrorismo no sea reproducido por la criminalidad brasilera como método de acción.

En este punto, especialmente, se destaca la vigencia reciente de la Ley n. 13.260, de 26 de marzo de 2016 - Ley antiterrorismo -, que pasó a reglamentar el dispuesto en el art. 5º, XLIII, de la CR/88, disciplinando el terrorismo, tratando de disposiciones investigatorias y procesuales y reformulando el concepto de organización terrorista. Sin embargo, la ley mencionada no establece conexiones directas alguna con la legislación que trata de la cuestión de los refugiados; tampoco posee mecanismos que norteen las cuestiones que envuelven seguridad nacional cuando de las solicitudes de reconocimiento del *status* de refugiado.

CONCLUSIÓN

La Ley de Refugio brasileira constituye un marco importante en la protección de los derechos de los refugiados y es internacionalmente reconocida como modelo a ser seguido. Sin embargo, durante casi 20 años de su vigencia, es posible identificar algunas dificultades enfrentadas por los refugiados en el Brasil, en virtud de la propia brecha de los mecanismos de protección existentes o de la ausencia de reglamentación específica en la legislación que: a) asegure la efectuación de los derechos sociales, económicos y culturales; b) asegure el establecimiento de plazo razonable al Conare para emisión de sus decisiones; c) trate de la cuestión de los “refugiados ambientales”; d) trate de las cuestiones que envuelvan grande flujo de refugiados. En ese contexto, la moderna aplicación del principio de la dignidad humana en la conducción de ese proceso se torna esencial en la busca de la concreción de los derechos fundamentales en el caso de los refugiados.

Igualmente, la cuestión de la seguridad nacional definida en la legislación necesita de una mejor definición cuando contrapuesta a los actuales acontecimientos que envuelven los refugiados en el plan internacional, especialmente la escalada del terrorismo y los grandes desastres ambientales. En ese sentido, se percibe que la ley carece de mecanismos de control más efectivos cuanto a las cuestiones que envuelven la seguridad nacional.

Con el advenido de los avances ocurridos en la orden jurídica interna en relación a la garantía de observancia a los derechos fundamentales, queda evidente que la Ley de Refugio brasileira necesita de revisión, con el intuito de armonizar, de modo más eficaz, los principios de la dignidad humana y de la seguridad nacional.

REFERENCIAS

ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado* - de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Ginebra. 1992.

ALEXY, Robert. *Teoria dos derechos fundamentales*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Breves comentários à Lei brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) *Refúgio no Brasil: a*

proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010, p. 152-206.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Derechos*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Federal n. 7.170, de 14 de dezembro de 1983*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7170.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Federal n. 9.474, de 22 de julho de 1997*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Federal n. 9.784 de 29 de janeiro de 1999*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 10 out. 2016.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Derechos Humanos e Meio-Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre; Sergio Antonio Fabris, 1993.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Derecho Internacional dos Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitário e Derecho Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências. In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; PEYTRIGNET Gérard; SANTIAGO, Jaime Ruiz de. *As três vertentes da proteção internacional dos derechos da persona humana. Derechos Humanos, Derecho Humanitário, Derecho dos Refugiados*. São José da Costa Rica, Brasília: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e ACNUR, 1996, p. 10- 59.

CARLET, Flávia; MILESI, Rosita. Refugiados e políticas públicas. In: RODRIGUES, Viviane (Org.). *Derechos humanos e refugiados*. Vila Velha/ Espírito Santo: Nuares - Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006, p. 123-150.

CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 anos depois. In: SILVA DA SILVA, Cesar Augusto (org). *Derechos Humanos e Refugiados*. Dourados: UFGD, 2012, p. 13-31.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em Rede*. A era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 2002, v. 1.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do derecho dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientales”. In: RAMOS, André de

Carvalho; RODRIGES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: ACNUR/ ANDHEP/ CL-A, 2011, p. 241-269.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

CUNHA, Ciro Leal M. da. *Terrorismo internacional e a política externa brasileira após o 11 de setembro* - Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. 216 p. Dissertação (Mestrado) — Instituto Rio Branco. 2005.

EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi: UNEP, 1985.

JAYME, Erik. Identité culturelle et intégration : le droit international privé post-moderne. In: *Receuil des Cours*: Den Haag, 1995.

JAYME, Erik. La globalization : chances et craintes de le personne humaine. In : *Recueil des Cours*. Den Haag, 2000.

JUBILUT, Liliana Lyra. Refugee Law and Protection in Brazil: a model in South America? *Journal of Refugee Studies*. Oxford, v. 19, n. 1, 2006, p. 22-44.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método; ACNUR; 2007.

KRELL, Andreas Joachim. *Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha: Os (Des) Caminhos de um Direito Constitucional "Comparado"*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

MARQUES, Carla Cristina. Reassentamento solidário nas Américas. In: RODRIGUES, Viviane (Org.). *Direitos humanos e refugiados*. Vila Velha/ Espírito Santo: Nuares - Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006, p. 35-41.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MYERS, Norman. *Environmental Refugees: an emergent security issue*. 13th OSCE Economic Forum, Prague, 23-27 May 2005. Disponível em: <<http://www.osce.org/eea/14851>>. Acesso em: 10 out. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. United Nations High Commissioner for Refugees. *Convenção relativa ao estatuto dos refugiados*. 1951. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2016.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas*. Maceió: EDUFAL, 2010.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. A necessidade de criação de um regime ambiental internacional: o caso dos deslocados ambientais. *Boletim*

Meridiano 47. Brasília, v. 13, n. 133, p. 3-9, 2012. Disponível em: < <http://sites.uepb.edu.br/nepda/publicacoes/>>. Acesso em: 10 out. 2016.

PELLET, Alain. As novas tendências do Derecho Internacional: aspectos “macrojurídicos”. In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. (Coord.). *O Brasil e os novos desafios do Derecho Internacional*. Rio de Janeiro: Forense, 2004, p. 3-25.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O Derecho Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

PIOVESAN, Flávia. *Derechos Humanos e o Derecho Constitucional Internacional*. 14. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2013.

PIOVESAN, Flávia. *Derechos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PIOVESAN, Flávia. O derecho de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (Coord.) *O Derecho Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 27-64.

RAMOS, André de Carvalho. *Curso de Derechos Humanos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

RAMOS, André de Carvalho. Derechos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Derecho de Ingresso e os Derechos dos Estrangeiros em Situação Irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). *Igualdade, Diferença e Derechos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 721-754.

RESOLUÇÃO NORMATIVA N. 13 de 23 de março de 2007. Dispõe sobre o encaminhamento, a critério do CONARE, ao CNIg, de casos passíveis de apreciação como situações especiais, nos termos da Resolução recomendada pelo CNIg n. 8 de 2006. In: *ACNUR; IMDH. Lei 9.474/97 e Coletânea de Instrumentos de Proteção Internacional dos Refugiados*. Brasília, 2010, p. 46.

SAMPAIO, José Adércio Leite. Constituição e terror – Uma visão parcial do fenômeno terrorista, In: BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.), *Terrorismo e derecho: os impactos do terrorismo na comunidade internacional e no Brasil – perspectivas político jurídicas*, Rio de Janeiro, Forense, 2003, p. 151-170.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos derechos fundamentales*. 11. ed., rev., atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SERNACLENS, Pierre de. *Mondialisation, souveraineté et théories des relations internationales*. Paris: Armand Colin, 1998.

SOARES, Carina de Oliveira. *O Derecho Internacional dos Refugiados e o Ordenamento Jurídico Brasileiro: Análise da Efetividade da Proteção Nacional*.

2012. 252 f. Dissertação de Mestrado em Derecho - Programa de Pós-Graduação em Derecho, Universidade Federal de Alagoas, Maceió.

STEINER, Henry J; ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan. *International human rights in context: law, politics, morals*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

TIBURCIO, Carmen. A condição jurídica do estrangeiro na Constituição Brasileira de 1988. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia (Coords.). *Igualdade, Diferença e Derechos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 747-769.

VOEGELIN, Eric. *A nova ciência da política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 20.

Artículo recebido em: 20/10/2016.

Artículo aceito em: 03/05/2017.

Como citar este artículo (ABNT):

AMORIM, Fernando Sérgio Tenório de; BARROS, Hugo Marinho Emídio de. Dignidade Humana, Seguridad Nacional e os Refugiados Ambientales na Lei 9.474/1997. *Veredas do Derecho*, Belo Horizonte, v. 14, n. 28, p. 93-126, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/914>>. Acesso em: dia mês. ano.