



Centro Universitário de Brasília - Uniceub
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS

RAPHAEL BALDUINO MORAIS

**“REFUGIADOS AMBIENTAIS”: CONCEITO E EXTENSÃO, SUA
PROTEÇÃO LEGAL NO DIREITO INTERNACIONAL E AS FUTURAS
PERSPECTIVAS DE AMPARO JURÍDICO**

Brasília
2018

RAPHAEL BALDUINO MORAIS

**“REFUGIADOS AMBIENTAIS”: CONCEITO E EXTENSÃO, SUA
PROTEÇÃO LEGAL NO DIREITO INTERNACIONAL E AS FUTURAS
PERSPECTIVAS DE AMPARO JURÍDICO**

Projeto de pesquisa apresentado como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito do
Centro Universitário de Brasília
Orientadora: Prof. Ana Flávia Penna Velloso.

Brasília
2018

RAPHAEL BALDUINO MORAIS

**“REFUGIADOS AMBIENTAIS”: CONCEITO E EXTENSÃO, SUA
PROTEÇÃO LEGAL NO DIREITO INTERNACIONAL E AS FUTURAS
PERSPECTIVAS DE AMPARO JURÍDICO**

Projeto de pesquisa apresentado como requisito para
conclusão do curso de bacharelado em Direito do
Centro Universitário de Brasília
Orientadora: Prof. Ana Flávia Penna Velloso.

Brasília, 28 de março de 2018

BANCA EXAMINADORA

Prof. Ana Flávia Penna Velloso

Prof. Gabriel Haddad

Dedico este trabalho a todos aqueles que, em virtude de graves alterações no meio ambiente de seu local de origem, não podem contar com ajuda, seja do Estado em que estão localizados, seja da própria sociedade como um todo, e carecem de proteção internacional na condição de deslocados ambientais.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, aos meus pais, por me darem condições de estudar e me dedicar àquilo que gosto, em um país em que infelizmente as oportunidades e possibilidades de dedicação exclusiva aos estudos são muito restritas

Agradeço aos meus amigos, colegas, e professores, que ajudaram a formar minha personalidade, meus conhecimentos, e fizeram parte de toda minha trajetória acadêmica, que carregarei ao longo de toda a minha vida

E agradeço, por fim, à minha orientadora, por sua compreensão ao longo deste um ano de produção do presente trabalho, com relação às prioridades definidas por mim em minha trajetória acadêmica e profissional

RESUMO

O planeta Terra está passando, inegavelmente, por rápidas mudanças ambientais, sem precedentes na história da humanidade. Sejam essas causas naturais, sejam estas causas - em grande parte - antrópicas, como defendem a maioria dos cientistas, suas consequências para indivíduos e comunidades são incalculáveis, gerando milhares de deslocamentos forçados por fatores ambientais. O presente trabalho tem por fim analisar, no primeiro capítulo, o instituto do refúgio, para, no segundo capítulo, definir quem seriam os “refugiados ambientais”, assim como analisar os instrumentos jurídicos já existentes para sua proteção. Por fim, no último capítulo serão analisadas propostas de instrumentos jurídicos de proteção a esse grupo de deslocados, ainda não vigentes, capazes de conferir ou ampliar a proteção já existente. Para a realização deste trabalho, foram consultadas diversas obras acadêmicas, nacionais e internacionais, assim como a legislação pátria sobre o refúgio e outros importantes documentos internacionais sobre o tema.

Palavras-Chave: Refugiados Ambientais. Direito Internacional. Refugio. Desastres Ambientais. Deslocados Ambientais.

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 1 ENTENDENDO O INSTITUTO DO REFÚGIO..... | 10 |
| 1.1 ELEMENTOS ESSENCIAIS DO INSTITUTO DO REFÚGIO DE ACORDO COM A CONVENÇÃO DE 1951 E O PROTOCOLO ADICIONAL DE 1967..... | 12 |
| 1.2 OS MOTIVOS ENSEJADORES DO RECONHECIMENTO DO STATUS DE REFUGIADO | 14 |
| 1.3 DEFINIÇÕES REGIONAIS AMPLIADAS..... | 17 |
| 1.3.1 Convenção da Organização da Unidade Africana sobre refugiados..... | 18 |
| 1.3.2 Declaração de Cartagena..... | 19 |
| 1.4 O INSTITUTO DO REFÚGIO NO BRASIL E O CONARE..... | 20 |
| 2 A DEFINIÇÃO DE “REFUGIADO AMBIENTAL” E A POSSIBILIDADE DE SUA PROTEÇÃO PELOS ATUAIS INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS..... | 24 |
| 2.1 A DEFINIÇÃO DE “REFUGIADO AMBIENTAL”..... | 24 |
| 2.2 A POSSIBILIDADE DE PROTEÇÃO AOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS” PELOS ATUAIS INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS..... | 28 |
| 2.2.1 A possibilidade de proteção dos “refugiados ambientais” pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e pelo Protocolo Adicional de 1967..... | 28 |
| 2.2.2 A possibilidade de proteção dos “refugiados ambientais” pelos instrumentos regionais de proteção aos refugiados..... | 31 |
| 2.3 A VIA DA PROTEÇÃO COMPLEMENTAR..... | 34 |
| 3 PROPOSTAS NORMATIVAS PARA A FUTURA PROTEÇÃO AOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS”..... | 37 |
| 3.1 PROJETO DE CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO INTERNACIONAL DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS..... | 37 |
| 3.2 A PROTEÇÃO DOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS” VIA <i>SOFT LAW</i> | 41 |
| 3.3 PROJETO DE CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS HUMANOS AO MEIO AMBIENTE..... | 44 |
| CONCLUSÃO..... | 49 |
| REFERÊNCIAS..... | 52 |

INTRODUÇÃO

O mundo vive hoje uma das maiores crises de refugiados de sua história, sendo que tamanho fluxo migratório não ocorria desde a Segunda Guerra Mundial. Com a primavera árabe no oriente médio, e especialmente a guerra na Síria, iniciada em 2011 e até o presente momento sem fim, milhões de pessoas se deslocaram de seus países de origem em direção à Europa ou a países vizinhos, assim como a outros lugares do globo, em busca de proteção, dignidade, ou simplesmente para garantir sua sobrevivência.

Em meio a essa crise, amplamente noticiada nos diversos meios de comunicação, encontra-se um outro grupo, formado por milhões de indivíduos provenientes de diferentes países, porém ainda pouco visíveis pela comunidade global, que se desloca não em razões de guerra ou outras formas de perseguição, e sim em razão de alterações ambientais drásticas no meio ambiente, que impossibilitam ou tornam extremamente difícil a subsistência em determinada localidade.

São os denominados “refugiados ambientais”, termo controverso, sem grande uniformidade de significado no meio acadêmico. Não obstante, é utilizado muitas vezes por estudiosos para se referir a esse crescente número de indivíduos, cada vez mais afetados pelas mudanças ambientais pelas quais o mundo atravessa, derivadas muitas vezes de causas humanas.

O aquecimento global, o aumento do nível do mar, os desastres ambientais causados ou não pelo homem, ou muitas vezes intensificados por ele, a poluição, a desertificação, entre vários outros, são exemplos de fatores ambientais que muitas vezes obrigam indivíduos a se deslocarem de seus locais de origem em busca de subsistência em outro lugar, seja dentro das fronteiras de um mesmo país, seja para fora destas.

O presente trabalho tem por fim verificar as questões que envolvem os “refugiados ambientais”, desde a sua conceituação, analisando o significado do termo atribuído por diversos autores, sua extensão, assim como as causas que permitiriam caracterizar um indivíduo como tal.

Para isso, inicia-se, no capítulo 1 do presente trabalho, uma análise dos instrumentos internacionais existentes que permitem caracterizar e garantir a indivíduos o status de refugiado, quais os seus elementos essenciais, assim como a possibilidade de enquadramento dos “refugiados ambientais” no conceito de refugiado propriamente dito.

Além da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, serão analisados outros instrumentos regionais que tratam sobre refúgio, quais sejam, a Declaração de Cartagena e a Convenção da Organização da Unidade Africana sobre refugiados, que ampliam a definição de refugiado.

A análise desses instrumentos é essencial para que se tenha uma noção das possibilidades de proteção aos “refugiados ambientais” perante o atual estágio em que se encontra o Direito Internacional. Da mesma forma, é importante identificar seus princípios guiantes, que porventura poderiam ser aplicados a essa “nova” categoria de deslocados, já há muito existente, mas que apenas há pouco vem sendo estudada e debatida, ao menos no meio acadêmico.

O estudo da possibilidade de enquadramento dos “refugiados ambientais” aos atuais instrumentos de proteção dos refugiados em geral será realizado no capítulo 2. Verificar-se-á, assim, a necessidade ou não de criação de novos instrumentos jurídicos para a proteção desse grupo de indivíduos.

O resultado desse estudo, após uma análise minuciosa dos requisitos essenciais de caracterização dos refugiados através dos instrumentos de proteção internacional existentes, assim como os meios de proteção assegurados, resultará no capítulo 3. Neste serão analisadas as propostas de tratados e outros instrumentos normativos específicos aos “refugiados ambientais”, realizadas por estudiosos e Organizações Internacionais.

A análise dessas propostas será feita para analisar uma possível ampliação da proteção já existente a esses indivíduos (ou especificá-la às suas necessidades), ou para conferir inédita proteção a essas pessoas, desprovidas de abrigo perante o atual arcabouço jurídico internacional, caso não se enquadrem nos atuais institutos protetivos.

Essas propostas, por fim, serão confrontadas com a realidade sócio-política vivenciada na atualidade, tendo em vista a viabilidade fática de cada uma para ser adotada e respeitada em âmbito internacional, assim como a (in)suficiência de seus instrumentos protetivos para assegurar uma ampla e definitiva proteção aos “refugiados ambientais”.

1 ENTENDENDO O INSTITUTO DO REFÚGIO

O direito internacional, até o começo do século XX, não contava com normas ou instituições específicas para aqueles que, ao fugirem de seu país de origem, necessitavam de abrigo em outro lugar. Dessa forma, o tratamento dispendido a estas pessoas dependia, em maior parte, das leis nacionais de cada Estado. (CARVALHO, 2011)

Foi somente após a criação da Sociedade das Nações, em 1919, que iniciou-se a discussão a respeito do tratamento que a comunidade internacional deveria dar aos refugiados, especialmente depois da Revolução Russa e da crise do antigo Império Otomano. Dessa forma, em 1921 foi criado um Alto Comissariado para Refugiados. Inicialmente, a intenção era que este comissariado fosse voltado aos refugiados russos. Porém, após o aparecimento de vários refugiados armênios na Grécia, “[...] optou-se por uma definição abrangente e geral do mandato do Comissariado, voltado para toda e qualquer questão relativa aos refugiados.” (CARVALHO, 2011, p. 25).

Em 1951 foi adotado o principal documento relativo à proteção desses indivíduos, a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados. A importância deste tratado se deve, principalmente, ao fato de que foi o primeiro tratado internacional a tratar da condição genérica dos refugiados, assim como seus direitos e deveres, ao contrário dos tratados anteriores, aplicáveis apenas a grupos específicos como o dos refugiados russos e alemães (CARVALHO, 2011).

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, Carta Magna do Direito Internacional dos Refugiados, traz a definição jurídica do instituto do refúgio, estabelecendo seus critérios de aplicação, elementos e âmbito de incidência. Assim, a convenção uniformizou a proteção internacional dos refugiados, sem distinguir sua aplicação a determinados grupos de refugiados, como era feito antes de sua formulação, a exemplo dos instrumentos de proteção que restringiam sua aplicação a determinadas nacionalidades, como o “Acordo sobre Refugiados Armênios” de 1924 e a “Convenção sobre a Condição de Refugiados Oriundos da Alemanha”, de 1936. (PEREIRA, 2017)

No entanto, tal convenção estabeleceu um limite temporal em sua aplicação: somente seria válida aos fluxos de refugiados anteriores a 1951. Ao mesmo tempo, conferiu aos Estados assinantes a possibilidade de estabelecerem uma “limitação geográfica”, interpretando a aplicação do *status* de refugiado apenas aos indivíduos vítimas de acontecimentos ocorridos no continente

européu. É o que se depreende da leitura do art. 1º, §2, a) e b) da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, aqui transcrito. Serão considerados refugiados, segundo a Convenção de 51, aqueles:

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ACNUR. CRER)

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou (ACNUR, CRER)

a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures" (ACNUR, 1951)

Em 1967, o Protocolo Adicional à Convenção dos Refugiados foi editado, vindo a suprimir a limitação temporal e geográfica da convenção de 1951, ampliando assim a definição de refugiado nos Estados que o assinassem, podendo assim advir de qualquer parte do globo, assim como motivado por eventos de qualquer período, não se restringindo mais aos acontecimentos anteriores a 1951. (CARVALHO, 2011). Dessa forma, segundo Liliana Jubilut (2007, p.44):

[...] com a Convenção de 1951 e com o Protocolo de 1967, o status de refugiado é reconhecido a qualquer pessoa que sofra perseguição em seu Estado de origem e/ou residência habitual, por força de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social[...]

Os motivos relacionados acima dizem respeito a direitos civis e políticos, protegidos internacionalmente, e que não estavam sendo resguardados aos refugiados. Constituem-se, assim, em “[...] padrões mínimos de proteção a serem resguardados[...]” (JUBILUT, 2007 p. 44). Essa proteção pode, no entanto, ser majorada dentro de cada Estado, possuindo a faculdade de ampliar o rol dos motivos causadores da condição de refugiado, como ocorreu no caso brasileiro, com a internalização do conceito da Declaração de Cartagena, adotando a grave e generalizada violação de direitos humanos como uma das justificativas para a concessão do refúgio.

No âmbito internacional, em 1969, foi criada a Convenção da Organização da Unidade Africana sobre refugiados. Em vigência a partir de 1974, foi a primeira a estabelecer a denominada “definição ampla” do conceito de refugiado, considerando como refugiado aquele que, devido a graves perturbações da ordem pública, se vê obrigado a deixar sua residência habitual para refugiar-

se em outro país.

Essa definição ampliada foi, em 1984, acolhida e estendida pela Declaração de Cartagena, estabelecendo que a definição de refugiado abrangeria tanto os elementos da Convenção de 51 e do Protocolo Adicional de 67, como também contemplaria como refugiados “[...] as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tivessem sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.” (CARVALHO, 2011 p. 26)

1.1 ELEMENTOS ESSENCIAIS DO INSTITUTO DO REFÚGIO DE ACORDO COM A CONVENÇÃO DE 1951 E O PROTOCOLO ADICIONAL DE 1967

Constituem-se, portanto, como elementos essenciais do instituto do refúgio, em âmbito global, segundo a Convenção de 51 e o Protocolo Adicional de 67, (i) a perseguição, (ii) o bem fundado temor e (iii) a extraterritorialidade. (JUBILUT, 2007)

(i) A perseguição

A perseguição, elemento essencial do instituto do refúgio, não é definida em diplomas internacionais sobre o tema, de forma a gerar problemas e dúvidas ao aplicar o instituto (JUBILUT, 2007)

O ACNUR, em seu “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados”, de 1979, expressa esse problema, ao afirmar que “Não existe uma definição universalmente aceita de “perseguição”, e as diversas tentativas de se formular essa definição obtiveram pouco sucesso (ACNUR, 2011, p. 22). Assim, de acordo com esse manual, qualquer ameaça à vida ou à liberdade por motivo de raça, religião, nacionalidade, opinião política, pertencimento a determinado grupo social é sempre caracterizada como perseguição, tendo em vista o art. 33 da Convenção de 1951. Afirma também que outras graves violações aos direitos humanos, pelo motivos mencionados, poderiam ser caracterizadores da perseguição.

Em face da ausência de solução pacífica a respeito da abrangência do termo *perseguição*, diversas proposições acadêmicas, administrativas e de precedentes jurisdicionais surgiram, na

tentativa de complementar a proposição dada pelo ACNUR e também aprimorá-la. Assim, segundo Goodwin-Gill e McAdam (2008, apud PEREIRA, 2009) a perseguição poderia ser, além da definição dada pelo ACNUR, toda e qualquer grave violação aos direitos humanos, em consonância, assim, com a Declaração de Cartagena.

Por sua vez, para James Hathaway (2005 apud PEREIRA, 2009), perseguição seria qualquer violação aos direitos reconhecidos como *jus cogens*, como a liberdade de religião, o direito à integridade física e psíquica e os direitos previstos na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Uma outra questão relativa ao elemento *perseguição* é sobre quem seria o agente. Muitos Estados, ao aplicarem o instituto do refúgio, só consideram como agente perseguidor o Estado, fechando os olhos para a realidade, em que diversas vezes a perseguição pode se dar por grupos armados, não estatais, milícias, ou grupos étnicos e religiosos em conflito.

Essa interpretação restritiva, não constante nos documentos internacionais a respeito do Direito Internacional dos Refugiados, pode ser considerada contrária à Convenção de Viena sobre os Tratados, de 1969, que aponta como fonte de interpretação dos tratados, além do sentido comum e literal de seus termos e artigos, o recurso a seu preâmbulo. Assim, observando o preâmbulo dos documentos internacionais relativos ao refúgio, vê-se que os mesmos adotam um caráter humanista, da forma mais protetiva possível, sem qualquer restrição ao termo “perseguição”, podendo ser considerada a interpretação restritiva do termo como uma “[...] violação de dispositivo de tratado desses Estados”. (JUBILUT, 2007, p. 47)

(ii) O fundado temor

Atualmente, o *fundado temor* de perseguição é considerado em sua esfera objetiva, presumindo-se, na esfera subjetiva, o medo, o temor que todos os solicitantes do *status* de refugiado gozam, pelo simples fato de terem requisitado o refúgio. Assim, para se verificar esse elemento essencial do instituto, deve-se proceder à análise das condições objetivas do Estado do qual o indivíduo solicitante provém, com fins a se determinar se este temor é fundado ou não. Assim, “[...] as informações sobre a situação objetiva do Estado de proveniência do solicitante de refúgio e a relação dessas com cada indivíduo passam a caracterizar o elemento essencial do refúgio. (JUBILUT, 2009, p. 47)

Esse *fundado temor* é verificado por meio de entrevistas individuais, nas quais cada solicitante e o entrevistador dividem a responsabilidade de evidenciar que há razões para a existência do fundado temor de perseguição. Segundo Liliana Jubilut, isso se deve em face de “[...] o solicitante ser o único que conhece realmente a sua história e de o entrevistador ser o ente com capacidade de buscar informações mais detalhadas sobre a real condição do Estado de proveniência.” (JUBILUT, 2009, p. 48)

(iii) Extraterritorialidade

Por fim, o último elemento essencial do instituto do refúgio conforme a Convenção de 51 e seu Protocolo de 67, a extraterritorialidade é indispensável para a concessão do *status* de refugiado. Em outras palavras, é necessário que o solicitante do refúgio se encontre fora de seu local de origem ou residência habitual para que lhe seja concedida a proteção. Dessa forma, os indivíduos e grupos que se deslocam forçadamente, mesmo que em face de perseguição odiosa, mas sem sair de seus respectivos Estados ou regiões, não ultrapassando as fronteiras ou limites territoriais, não podem ser considerados refugiados. (PEREIRA, 2009)

1.2 OS MOTIVOS ENSEJADORES DO RECONHECIMENTO DO STATUS DE REFUGIADO

São 5 os motivos de perseguição previstos na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 que ensejam o reconhecimento do *status* de refugiado: perseguição em virtude da (i) raça, (ii) nacionalidade, (iii) religião, (iv) grupo social ou (v) opiniões políticas.

(i) Raça

Em relação à raça, esta seria considerada como a discriminação e perseguição de indivíduos em virtude de suas qualidades genéticas que o particularizam, diferenciando-o de outros grupos humanos. Geralmente é fundamentada na ideia de superioridade de uma raça sobre a outra, gerando o fenômeno do racismo. (PEREIRA, 2009)

Segundo Goodwin-Gill e Jane McAdam (2008 apud PEREIRA, 2009), a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, definiu como conduta ilícita a prática de distinguir indivíduos em função de sua raça, cor, descendência, etnia ou nacionalidade, de forma que ações nesse sentido configuram desrespeito aos direitos

humanos e às liberdades fundamentais.

Em seu artigo 5º, d), i) e ii) obrigam os Estados Contratantes a proibir e eliminar a discriminação racial em todas as suas formas e garantir o direito de cada um à igualdade perante a lei sem distinção de raça, cor, origem nacional ou étnica, e a gozar, dentre outros direitos mencionados no artigo, o direito de circular livremente e escolher residência dentro das fronteiras do Estado, assim como o direito de deixar qualquer país, inclusive o seu, e a ele retornar. (ONU, 1966)

Assim, conforme Luciana Pereira, (2009, p. 80) “obrigar um indivíduo ou um grupo de pessoas a, forçadamente, deixar seu Estado de origem ou residência habitual em virtude de discriminação racial responsabiliza o Estado signatário da Convenção e enseja aos indivíduos perseguidos o direito de refúgio.”

(ii) Religião

Segundo o Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiados (ACNUR, 2011, p. 26), a perseguição por motivos religiosos pode assumir várias formas, tais como: “[...] a proibição de fazer parte de uma comunidade religiosa, de praticar o culto em privado ou em público, da educação religiosa ou a imposição de graves medidas discriminatórias sobre pessoas por praticar em a sua religião ou pertencerem a uma comunidade religiosa específica.”

O Manual ressalta, ainda, que o simples fato de pertencer a determinada comunidade religiosa pode não ser suficiente, por si só, para fundamentar a concessão do status de refugiado. No entanto, em certas circunstâncias, como por exemplo valendo-se das circunstâncias objetivas de um determinado Estado em que é notória e grave a perseguição religiosa a determinados grupos e indivíduos (poderia-se mencionar o caso recente dos Rohingya, em Myanmar – ou Burma), é possível que o mero pertencimento a determinada comunidade religiosa fundamente sim a solicitação de refúgio.

(iii) Nacionalidade

O Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiados

deixa claro que o termo “nacionalidade” não deve ser interpretado exclusivamente como “nacionalidade jurídica” ou “cidadania”, que seria o vínculo jurídico que une indivíduos a um Estado específico. O termo nacionalidade deve ser interpretado de forma mais ampla, a abranger também determinados grupos étnicos ou linguísticos, sobrepondo-se ocasionalmente ao termo “raça”. Assim, “[...] a perseguição por motivos de nacionalidade pode consistir em ações e medidas adversas dirigidas contra uma minoria nacional (étnica, lingüística) e, em determinadas circunstâncias, o fato de pertencer a essa minoria pode, por si só, fundamentar o temor de perseguição” (ACNUR, 2011, p. 26)

Segundo Liliana Jubilit (2007, p. 126) “A nacionalidade é, ainda hoje, motivo de discriminação em Estados multiétnicos [...] e provoca a fuga de indivíduos desses, os quais, sem o instituto do refúgio, estariam desprovidos de qualquer proteção.” Entre os exemplos que a autora cita de perseguição em função da nacionalidade estão os curdos, no Iraque, assim como as diversas perseguições ocorridas na guerra da ex-Iugoslávia.

(iv) Opinião Política

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 19, afirma: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.” (ONU, 2009, p. 10)

O dispositivo transcrito faz referência somente a “ter opinião”, sem qualquer restrição, podendo se concluir que as “opiniões políticas” e afins também estão protegidas por este dispositivo da DUDH. Assim, conforme explica Luciana Pereira (2009, p. 82), “[...] perseguições a indivíduos em virtude de suas convicções, preferências ou militâncias políticas configuram-se como atos de violação ao direito humano essencial de liberdade de opinião e, assim sendo, embasam a proteção oriunda do direito de refúgio.”

É importante observar que não é necessário que um indivíduo esteja sofrendo perseguição em função de sua opinião política ao solicitar o refúgio. Pode ser que o mesmo tenha mantido em segredo suas opiniões e nunca sofrido qualquer perseguição. É o que afirma o Manual de Procedimentos e Critérios Para a Determinação da Condição de Refugiado, que informa que o solicitante deve apenas demonstrar que receava se expressar, sob pena de sofrer medidas

coercitivas, ocultando assim a sua opinião. (PEREIRA, 2009)

(v) Filiação a certo grupo social

A definição de grupo social é imprecisa, sendo justamente este o objetivo de sua inclusão na Convenção de 51. Como ensina Liliana Jubilut (2007, p. 132):

[...] percebeu-se que nenhuma definição taxativa, de quem é, ou não, refugiado abarcaria todos os indivíduos, em todas as épocas, que necessitassem dessa proteção, mas, ao mesmo tempo, verificou-se a indispensabilidade de uma positivação internacional que objetivasse a aplicação homogênea do instituto, sendo, portanto, necessário o estabelecimento de critérios.

Assim, ao incluir o “pertencimento a determinado grupo social” no rol de motivos clássicos, supre-se a necessidade de positivação de um rol taxativo e homogêneo, que ao mesmo tempo possa ser flexibilizado ao longo do tempo para abarcar, durante a evolução da humanidade, novos indivíduos que poderiam não se enquadrar como refugiados pelos demais critérios.

Para Liliana Jubilut existem três critérios para a definição de grupo social:

(1) o que se baseia no grupo em si, e no fato de ele se identificar enquanto um grupo social – o critério da coesão do grupo; (2) o que funda seu método na sociedade e no modo como esta percebe a existência de um grupo, se a sociedade se posiciona em face de um conjunto de indivíduos considerando-o um grupo ou não – o critério contextual; e (3) o mais adequado para o reconhecimento do status de refugiado – o critério do agente de perseguição –, a partir do qual se deve analisar a postura do agente de perseguição em relação ao grupo, uma vez que, caso ele aja ao perseguir como se estivesse em face de um membro de um grupo de indivíduos, há um grupo social. (JUBILUT, 2007, p. 132)

1.3 DEFINIÇÕES REGIONAIS AMPLIADAS

Em 1969, foi criada a Convenção da Organização da Unidade Africana sobre refugiados. Em vigência a partir de 1974, foi a primeira a estabelecer a denominada “definição ampla” do conceito de refugiado, considerando como refugiado aquele que, devido a graves e generalizadas violações aos direitos humanos, se vê obrigado a deixar sua residência habitual para refugiar-se em outro país.

Essa definição ampliada foi, em 1984, acolhida pela Declaração de Cartagena, a qual estabeleceu que a definição de refugiado abrangeria tanto os elementos da Convenção de 51 e do

Protocolo Adicional de 67, como também contemplaria como refugiados “[...] as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tivessem sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.” (CARVALHO, 2011 p. 26)

1.3.1 Convenção da organização da unidade africana sobre refugiados

A OUA foi celebrada tendo em vista o contexto da região africana durante as décadas de 1960 e 1970, período em que ocorreram alguns movimentos de independência em colônias africanas e asiáticas, gerando novos fluxos de refugiados. (HAYDU, 2011)

A Convenção da Organização da Unidade Africana, em seu preâmbulo, afirma:

- 1 - Registrando com inquietação a existência de um incessante número crescente de refugiados em África e, desejosos de encontrar os meios de atenuar a sua miséria e sofrimento e de lhes assegurar uma vida e um futuro melhores;
 - 2 - Reconhecendo que os problemas dos refugiados devem ser abordados de uma maneira essencialmente humanitária para se encontrar uma solução;
- (ACNUR, 1969)

Dessa forma, com o intuito de conferir proteção as novas ondas de refugiados que haviam surgido no continente africano, e procurando tratar o tema da forma mais humanitária possível, estabeleceram, pela primeira vez, o chamado conceito “ampliado” de refugiado, válido no âmbito regional africano para os Estados contratantes, que incorpora, além da definição clássica de refugiado presente da Convenção de 51 e no Protocolo Adicional de 67, a seguinte:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade. (ACNUR, 1969, p. 2)

Ou seja, além de a OUA considerar como refugiados aqueles que, por fundado temor de perseguição em virtude de sua raça, opinião política, religião, nacionalidade e pertencimento a determinado grupo social, são obrigados a deixar seu país e valer-se da proteção de outro Estado,

também reconhece como refugiado aqueles que são obrigados a deixar sua residência habitual por motivos de agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública, em parte ou em todo o território de origem ou de nacionalidade do refugiado.

1.3.2 Declaração de Cartagena

A Declaração de Cartagena foi criada para solucionar a questão de “[...] cerca de um milhão de deslocados dos conflitos civis da América Central (Nicarágua, El Salvador e Guatemala), das décadas de 1970 e 1980, que estavam em diversos países vizinhos sem proteção por não se enquadrarem no conceito clássico de refugiado”. (MENEZES, 2011, p. 94)

Assim, com a intenção de proteger os refugiados advindos da América Central, a Declaração de Cartagena sugeriu várias medidas, dentre as quais a ampliação da definição de refugiado que já estava prevista na Convenção de 51 e no Protocolo de 67. Dessa forma, ampliou o conceito para, além dos casos já previstos, reconhecer como refugiados aqueles que

[...] tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (ACNUR, 1984)

Segundo Liliana Jubilut (2007, p. 135),

A grave e generalizada violação de direitos humanos é extremamente relevante nos contextos africano e latino-americano, uma vez que os Estados que os compõem apresentam sistemáticas violações à dignidade da pessoa humana em formas diversas das dos cinco motivos consagrados internacionalmente.

No entanto, segundo a autora, a grave e generalizada violação de direitos humanos possui duas limitações: a primeira de ordem geográfica, já que a Declaração de Cartagena constitui-se em um instrumento regional, e a segunda de ordem política, já que a definição de uma situação como de grave e generalizada violação de direitos humanos não possui critérios objetivos, dependendo assim da vontade política e da discricionariedade de cada Estado. (JUBILUT, 2007)

A Declaração de Cartagena não possui natureza jurídica de tratado internacional, ou seja, não vincula os Estados que não tenham inserido a definição “ampla” dentro de seus ordenamentos

internos (GODOY, 2011). Entretanto, mesmo não se tratando de documento vinculante, foi extremamente importante para a evolução do Direito dos Refugiados nas Américas, já que, conforme explica Luciana Pereira (2015, p. 226), “[...] estabeleceu-se como modelo normativo paradigmático a ser perquirido pelos Estados, constituindo-se como texto orientador, como guia à feitura e publicação de leis nacionais sobre o refúgio.”

1.4 O INSTITUTO DO REFÚGIO NO BRASIL E O CONARE

Segundo Renato Zerbini (2010), a obrigação pátria em relação aos refugiados advém, principalmente, da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e de seu Protocolo Adicional de 1967, somando-se a estes instrumentos a Lei nº 9.474/97, que determina providências a serem tomadas pelo país sobre a temática dos refugiados e cria o CONARE (Comitê Nacional Para os Refugiados).

Tal lei foi resultado do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, sendo criada conjuntamente por membros do ACNUR e do governo brasileiro, e posteriormente aprovado pelo Congresso Nacional, passando pela Comissões de Constituição e Justiça, de Relações Exteriores e de Direitos Humanos (JUBILUT, 2007)

Nessas comissões foi adotado o “Espírito de Cartagena”, que refere-se à adoção da definição ampliada do conceito de refugiado presente da Declaração de Cartagena de 1984, conforme explicado no capítulo anterior. Entretanto, apesar de a definição clássica estipulada pela Convenção de 51 e pelo Protocolo Adicional de 67 ter sido ampliada, não foi de forma tão abrangente como na referida Declaração, de forma a reconhecer como refugiados aqueles que se deslocam por motivos de grave e generalizada violação aos direitos humanos. (JUBILUT, 2007)

Assim, segundo o art. 1º da lei nº 9.474/97, será considerado refugiado:

- I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
- II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
- III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. (BRASIL, 1997)

Dessa forma é possível verificar que a referida lei adotou, em seu art. 1º, I e II, a caracterização de refugiado dada pela Convenção de 51 e pelo Protocolo Adicional de 67. No seu inciso III, porém, a lei inova no ordenamento jurídico brasileiro, adotando a definição ampliada do conceito de refugiado, elencando a grave e generalizada violação dos direitos humanos entre as situações passíveis de caracterizar o reconhecimento do refúgio. (JUBILUT, 2007)

Liliana Jubilut destaca que o fato da criação de um diploma legal específico para o tema dos refugiados é algo pouco usual na comunidade internacional, que geralmente, ao regular internamente a matéria, introduz o tema dos refugiados dentro de uma legislação mais ampla que trata sobre imigração ou asilo, como fizeram os Estados Unidos e o Japão. Assim, destaca “[...] a relevância da legislação nacional brasileira, posto que tal fato permite uma maior adequação do texto legal às necessidades dos refugiados.” (JUBILUT, 2007, p. 191)

A lei 9.474/97 também instituiu o CONARE. Segundo Renato Zerbini Leão (2011, p. 1). o CONARE é

[...] um órgão de deliberação coletiva e tripartite do Estado e da sociedade brasileira de elevado conteúdo humanitário, que se dedica à elegibilidade do refúgio no país. Ademais, orienta e coordena as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados reconhecidos pelo Brasil

Dessa forma, o CONARE é o órgão que decide, em primeira instância, o reconhecimento ou não do status de refugiado aos indivíduos solicitantes. Possui competência, também, para expedir resoluções regulamentadoras de “questões práticas relativas aos refugiados, como, por exemplo, a Resolução Normativa 1, que traz em seu anexo o modelo do termo de declaração que deve ser preenchido pelo refugiado quando de sua solicitação de refúgio.” (JUBILUT, 2007, p. 192)

Segundo o art. 14 da lei 9.474/97, o CONARE possui a seguinte composição:

Art. 14. O CONARE será constituído por:

- I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;
- II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;
- III - um representante do Ministério do Trabalho;
- IV - um representante do Ministério da Saúde;
- V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;
- VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;

VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País. (BRASIL, 1997)

Verifica-se, portanto, que a presidência do órgão caberá a um representante do Ministério da Justiça, e, segundo o regimento interno do CONARE, a vice-presidência caberá ao Ministério das Relações Exteriores (BARRETO, 2010)

Com relação ao representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País, este representante atualmente é a Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e São Paulo. Segundo Luiz Paulo Barreto (2010, p. 171)

A Cáritas do Rio de Janeiro trabalha com os refugiados no Brasil desde as décadas de 1960 e 1970, quando ditaduras militares levantaram-se em vários países da América do Sul, assim como no Brasil. [...] A Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, por meio do cardeal Dom Paulo Evaristo Arns e de seu diretor, padre Ubaldo Steri, também promoveu amplo trabalho de acolhida, proteção e integração de refugiados no Brasil. Essa experiência foi, então, levada ao Conare, tendo a Cáritas auxiliado o Brasil a formular e implementar toda uma política para o refúgio

Segundo Liliana Jubilut (2007), a presença de uma entidade representante da sociedade civil (no caso a Cáritas) no órgão responsável pela elegibilidade da solicitação de refúgio é fator de destaque da lei 9.474/97, não possuindo paralelo em nenhum outro Estado da América do Sul.

Segundo o §1º do art. 14 da lei 9.474/97, o ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, em que terá direito a voz, mas não a voto. Segundo Luiz Paulo Barreto (2010), essa participação é de suma importância, haja vista o suporte técnico que oferece em temas jurídicos, assistenciais, protetivos e de promoção dos refugiados.

Com relação ao procedimento de refúgio, este é regulado no Título IV da lei 9.474/97. Como já dito, caberá ao CONARE decidir, em primeira instância, se reconhece ou não o pedido de refúgio. No entanto, para que se chegue até essa decisão, é necessário um procedimento específico, regulamentado pela referida lei, que se inicia pela externação da vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado, feita pelo estrangeiro à autoridade competente, conforme o art. 17 caput da lei.

A autoridade competente referida pela lei é o Departamento de Polícia Federal, que, segundo

Luiz Paulo Barreto (2010, p. 174) “[...] por meio de qualquer uma das suas representações nas capitais ou em outras cidades brasileiras, ou até mesmo nos portos, aeroportos e fronteiras, pode receber esse primeiro pedido do estrangeiro, a solicitação de refúgio.”

A autoridade competente, então, irá notificar o solicitante a prestar declarações, marcando a data de abertura do procedimento. Tais declarações poderão ser prestadas com ajuda de um intérprete, conforme prevê o art. 19 da lei 9.474/97, e então preencherá um formulário que contenha sua “[...] identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes.” (BRASIL, 1997)

O art. 20 caput garante o sigilo das informações, medida essencial para a proteção do solicitante, pois “o simples fato de ser divulgado um pedido de refúgio pode expor o solicitante a retaliações no país de origem.” (BARRETO, 2010, p.176) O solicitante receberá uma autorização de estada até o término do processo, que abrangerá também seus membros familiares que estiverem em território nacional, segundo o art. 21 caput da lei 9.474 (BRASIL).

Instruído o processo, com averiguação dos fatos necessários ao julgamento justo e célere da solicitação de refúgio, e elaborado o relatório pela Polícia Federal nos moldes exigidos pela lei 9.474/97 (BRASIL, 1997), será o mesmo enviado imediatamente ao Secretário do CONARE, a fim de incluir-se na próxima reunião do órgão.

Decidindo o CONARE, caso reconheça a condição de refugiado do solicitante, tal ato será considerado declaratório (e não constitutivo), o que gera efeitos “ex tunc”, retroativos ao “momento em que o fundado temor de perseguição determinou a saída do indivíduo de seu país de origem.” (BARRETO, 2010, p. 179)

Da decisão, caso seja negativa, caberá recurso para o Ministro da Justiça, que deverá ser feita no prazo de 15 dias contados da data de notificação do solicitante, conforme o artigo 29 da lei 9.474/97 (BRASIL, 1997).

2 - A DEFINIÇÃO DE “REFUGIADO AMBIENTAL” E A POSSIBILIDADE DE SUA PROTEÇÃO PELOS ATUAIS INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS

2.1 A DEFINIÇÃO DE “REFUGIADO AMBIENTAL”

Inicialmente, cabe ressaltar que não há, até hoje, uma definição oficial para o termo “refugiado ambiental”. Conforme afirma Erika Ramos (2011, p. 74)

sequer há consenso sobre a expressão ou termo mais adequados e representativos para o fenômeno. Há inúmeras sugestões constantes na literatura especializada, tais como, “refugiados ambientais”, “refugiados climáticos”, “migrantes ambientalmente forçados”, “migrantes ambientalmente induzidos”. No entanto, não há uma nomenclatura tampouco uma definição considerada oficial para a expressão “refugiado ambiental”

Há, inclusive, entre os diversos estudiosos sobre o tema, opiniões a favor e contra a criação da categoria “refugiados ambientais” (RAMOS, 2011), o que demonstra a tamanha complexidade do tema sobre os indivíduos e grupos que se deslocam em razão do meio ambiente. Sendo assim, será abordado neste tópico diversas nomenclaturas e definições criadas pelos estudiosos sobre o tema, assim como as críticas por parte daqueles que são contrários à utilização da nomenclatura “refugiados ambientais”.

Astri Suhrke faz uma diferenciação entre duas principais perspectivas existentes na literatura sobre o tema, denominando “minimalistas” aqueles que vêem as alterações ambientais como uma variável que pode contribuir para o deslocamento, mas defendem não possuem “conhecimento o bastante sobre o processo para retirar conclusões” (SUHRKE, 1993, p.4 tradução nossa). A outra perspectiva, que chama de “maximalista”, defende que a degradação ambiental já forçou o deslocamento de milhares de pessoas e continuará a obrigar milhares de pessoas a se deslocarem no futuro.

Segundo James Morrissey (2013), o primeiro uso do termo “refugiado ambiental”, em 1970, pode ser creditado a Lester Brown, fundador do World Watch Institute. Sua popularização e início dos debates a respeito, no entanto, se deu quando Essam El-Hinnawi o utilizou em um relatório para o Programa nas Nações Unidas para o meio ambiente (PNUMA), em 1985, alertando para o

crescente número de deslocados motivados por desastres ambientais (CLARO, 2011).

Em seu discurso, El Hinnawi caracterizou os refugiados ambientais como sendo “aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu *habitat* natural, temporária ou permanentemente, em razão de uma determinada ruptura ambiental (natural ou ocasionada pelo homem), que ameaçou sua existência ou seriamente afetou sua qualidade de vida” (EL-HINNAWI, 1985 apud CLARO, 2011)

Posteriormente, em 1988, Jodi Jacobson também conceituou o tema em um artigo elaborado para o World Watch Institute, definindo refugiados ambientais como:

Aquelas pessoas temporariamente deslocadas devido a perturbações ambientais locais, como avalanches ou terremotos; aqueles que migram por causa da degradação ambiental que tem prejudicado a sua subsistência ou apresenta riscos inaceitáveis para a saúde; e aqueles reassentados porque a degradação da terra resultou em desertificação ou por causa de outras mudanças permanentes no habitat (RAMOS, 2011, p. 78)

Tanto a definição de refugiado ambiental de El-Hinnawi quanto de Jodi Jacobson criam uma noção geral de refugiado ambiental, não separando entre deslocados internos e externos, de extrema importância para o Direito Internacional (RAMOS, 2011)

Em 1995, Norman Myers, alertando para o grande número de “refugiados ambientais” já existentes nessa época, que afirmou totalizarem no mínimo 25 milhões, comparados com 27 milhões de refugiados tradicionais (abarcados pela Convenção de 51 e pelo Protocolo Adicional de 67), e que poderiam dobrar em número nos anos seguintes, definiu os refugiados ambientais como sendo aqueles que

não podem mais viver de forma segura em seu países por causa da seca, erosão do solo, desertificação, deflorestamento e outros problemas ambientais, associados a problemas causados pela pressão populacional e pobreza extrema. Em seu desespero, essas pessoas sentem que não possuem alternativa senão buscar abrigo em outro lugar, por mais perigosa que esta tentativa seja. Nem todos fogem de seus países, muitos são deslocados internos. Mas todos abandonaram seus locais de origem de forma temporária ou permanente, com pouca esperança de retornarem (MYERS, 2005, p.1, tradução nossa)

Para a Organização Internacional para Migrações (2007, p. 1-2, tradução nossa), refugiados

ambientais são:

Pessoas ou grupos de pessoas os quais, por razões de súbita ou progressiva alterações no meio ambiente que afetam adversamente suas vidas ou condições de vida, são obrigadas a deixar sua moradia, temporariamente ou permanentemente, deslocando-se dentro do próprio país ou para fora dele.

Para Carolina Claro (2011 p. 245-246), os “refugiados ambientais podem ser divididos em três grupos:

(i) “refugiados ambientais” lato sensu, correspondente a todo e qualquer migrante influenciado não exclusiva, mas majoritariamente por alterações ambientais de vulto; (ii) “refugiados do clima”, para aqueles migrantes forçados exclusivamente em decorrência da mudança e variabilidade climática abruptas; e (iii) “refugiados da conservação”, relativo àquelas pessoas que foram forçadas a deixar sua morada habitual em razão da criação de uma área de preservação ambiental ou similar, mas que necessariamente implique migração humana como efeito direto de políticas públicas – vale afirmar que a maior parte dos “refugiados da conservação” é composta por comunidades tradicionais, embora não apenas por estas.

A Conferência Internacional sobre Meio Ambiente, Migrações Forçadas e Vulnerabilidade Social (EFMSV, na sigla em inglês), ocorrida entre os dias 9 a 11 de outubro na cidade de Bonn, Alemanha, em que 300 especialistas, dentre outras atividades, responderam a 9 perguntas formuladas pelos organizadores do evento, sendo a primeira relativa a como se poderia chamar as pessoas que migram em função do meio ambiente, tiveram como proposta as seguintes terminologias:

“Migrantes Ambientais de Emergência”, que fogem dos graves impactos ambientais para salvar suas vidas, “Migrantes Ambientais Forçados”, que “são obrigados a se deslocar” para evitar as graves consequências da degradação ambiental, e “Migrantes Motivados pelo Meio Ambiente”, que “podem deslocar-se” para evitar o pior em função de uma contínua degradação ambiental. (Afifi, Jäger, 2010, p. 263-264, tradução nossa)

A nomenclatura “ecomigrantes” também pode ser encontrada sobre o tema. Wood (2001) os diferencia dos “refugiados ambientais” ao afirmar que, ao contrário destes, os “ecomigrantes” não seriam deslocados de forma forçada, mas somente induzidos pelo meio ambiente, sendo o deslocamento mais relacionado à questão econômica.

Também é necessário discorrer sobre as circunstâncias fáticas que fundamentariam o conceito de “refugiados ambientais”. Segundo Suhrke (1993), 6 eventos naturais podem ocasionar a

migração forçada: o aumento do nível do mar, a degradação do solo, a desertificação e as secas, o desmatamento, a degradação do ar e da água. Muitos destes eventos, afirma Shurke, são indiretamente provocados pelo homem, como no desmatamento, e não necessariamente são isolados, podendo ocorrer diversos eventos simultaneamente, forçando o deslocamento de pessoas sob o risco de sua subsistência.

Para Trolldalen, Birkeland, Borgen e Scott, no trabalho *Environmental Refugees: a Discussion Paper* (1992 apud PEREIRA, 2011, p. 226) também identificam 6 elementos naturais que podem gerar deslocamentos populacionais: “desastres naturais, a degradação dos recursos do solo cultivável, o reassentamento involuntário, os acidentes industriais, as mudanças climáticas e as situações de pós-conflito.”. Os autores fazem uma distinção entre “causas naturais propriamente ditas” e “causas naturais indiretas”, estas últimas sendo aquelas provocadas pelo homem a “curto, médio ou longo prazo”. No primeiro grupo encontram-se os desastres naturais propriamente ditos, como furacões, tsunamis, terremotos, e diversas outras catástrofes naturais, que implicam de imediato a vida humana na Terra. No segundo grupo estariam os acidentes industriais, como cita a autora o exemplo do desastre de Chernobyl, na Ucrânia (PEREIRA, 2011).

Mattson e Rapp (1991 apud PEREIRA, 2011) incluem a seca e a fome como impulsores dos deslocamentos de “refugiados ambientais”, afirmando que a seca e a fome estão diretamente relacionadas à migração de refugiados:

Para os autores [...] a seca é, essencialmente, o evento da natureza causador do deslocamento dos indivíduos e a sua ocorrência, por tornar inviável a colheita de alimentos pelos agricultores locais, leva a população à fome, sendo esta, portanto, motivo indireto para a ocorrência da emigração. (PEREIRA, 2011 p. 227).

Percebe-se assim, claramente, a sobreposição de fatores econômicos e ambientais, reforçando a expressão “ecomigrantes” cunhada por William B. Wood (PEREIRA, 2011)

No mesmo sentido, discorre Sanders (1991 apud PEREIRA, 2011) sobre o fenômeno do êxodo rural, ocorrido no Brasil nas décadas de 1960 e 1970, em que habitantes da área rural deslocaram-se para os centros urbanos em virtude da seca e pobreza que assolavam e até hoje ainda

assolam o sertão brasileiro, relacionando assim a seca e a pobreza como fatores essenciais e indissociáveis na geração do fluxo migratório.

Por fim, Black (2001), em seu artigo “*Environmental Refugees: myth or reality?*” aponta os fenômenos da desertificação, do aumento do nível mar e dos “conflitos ambientais”. Estes últimos seriam “[...]a noção de que a degradação ambiental está se aprofundando, até o ponto de poder ser configurada como raiz de conflitos que, por sua vez, dão origem a movimentos de refugiados.” (PEREIRA, 2011, p. 228)

2.2 A POSSIBILIDADE DE PROTEÇÃO AOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS” PELOS ATUAIS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE INTERNACIONAIS

Já analisado o termo “refugiado ambiental”, será agora analisada a possibilidade de enquadramento desses indivíduos perante algum diploma legal internacional de proteção.

2.2.1 Da possibilidade de proteção dos “refugiados ambientais” pela convenção relativa ao estatuto dos refugiados de 1951 e pelo protocolo adicional de 1967

Segundo a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu respectivo Protocolo Adicional de 1967, é considerado refugiado, conforme já analisado no primeiro capítulo deste trabalho, aquele que, por fundado temor de perseguição em virtude de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a determinado grupo, encontra-se fora de seu país de nacionalidade e não pode, ou não quer, em virtude desse temor, valer-se da proteção fornecida por este país, ou, ainda, não possui nacionalidade e se encontra fora do seu país de residência habitual em decorrência destes acontecimentos, não podendo retornar a ele.

Os elementos essenciais do instituto, já analisados no primeiro capítulo, consistem na (i) perseguição, (ii) fundado temor, e (iii) extraterritorialidade, assim como pelos motivos clássicos: religião, raça, nacionalidade, opinião política e grupo social.

Segundo Luciana Pereira, uma das razões pelas quais os “refugiados ambientais” não podem se enquadrar no conceito de refugiado desta Convenção, ou mesmo em outros instrumentos do Direito Internacional dos Refugiados em seu atual estado de desenvolvimento, se dá pela:

[...] ausência do elemento da perseguição na definição de “refugiado ambiental”. Este que é essencial, segundo a CRER, para a configuração do reconhecimento dos status de refugiado a alguém, não se encontra presente, mesmo em análise forçada, quando indivíduos ou populações deslocam-se para outros locais que não o de sua origem e moradia habitual em decorrência de fatores ambientais.

[...]

Assim, para o reconhecimento do status de refugiados, os indivíduos devem, obrigatoriamente, comprovar a existência da perseguição ou, pelo menos, do real temor de ser perseguido. O agente desta ação tem que ser palpável e dotado de personalidade jurídica, até mesmo para lhe atribuir futuramente, se for o caso, responsabilidade internacional pelos atos praticados. (PEREIRA, 2009, p. 113)

Percebe-se, assim, a impossibilidade de caracterizar o meio ambiente como um elemento perseguidor, a fim de possibilitar a aplicação do instituto do refúgio a estes indivíduos. Segundo a autora, é necessário a existência de um real agente perseguidor para a caracterização da perseguição, que seja dotado de personalidade jurídica para que seja futuramente responsabilizado por seus atos. Desta forma, mesmo face a uma definição “ampliada” do conceito de refugiado, o elemento “perseguição” jamais poderia se caracterizar, haja vista a inexistência objetiva do agente perseguidor.

No mesmo sentido, Carolina Claro (2015, p. 99) afirma que “para fins da Convenção, é necessário determinar uma perseguição fundada (critério objetivo) diante de um temor (critério subjetivo), no qual o agente perseguidor precisa ser identificado.” Dessa forma, o agente perseguidor deve ser objetivo, o que não ocorre nos casos em que é mencionado o meio ambiente como agente de perseguição.

Erika Ramos afirma que “no tocante à perseguição, a literatura especializada entende que esta decorrerá tão somente de eventos provocados pelo homem, ou seja, por um “agente perseguidor”. Não estão contempladas, in casu, ocorrências ou situações espontâneas, como os desastres naturais (p. ex.: terremotos).” (RAMOS, 2011, p. 105)

Porém, nos casos em que o agente perseguidor utiliza a degradação ambiental como instrumento de perseguição, seria possível a caracterização deste elemento essencial e a consequente aplicação do instituto do refúgio, conforme explica Liliana Jubilit e Silvia Apolinário (2010 p. 288):

Diferentemente das vítimas de perseguição, as pessoas que se deslocam em razão de um desastre ambiental podem, em geral, valer-se da ajuda e do suporte do próprio governo, mesmo que tal suporte seja limitado. Isso não se confunde com a situação em que o agente perseguidor utiliza a degradação ambiental como meio de

perseguição. Neste caso, a razão da perseguição pode ser uma das previstas na Convenção de 1951, e a forma de perseguição é o dano ambiental; assim, trata-se de um refugiado. Nesse sentido, deve-se estabelecer o fundado temor de perseguição.

Segundo Erika Ramos (2011, p. 105), “o caráter individualista impregnado na Convenção dificulta qualquer interpretação de modo a abranger as vítimas de desastres ambientais cujos impactos não podem ser individualizados com tal finalidade.”

Esses traços de especificidade, segundo a autora, também estão presentes no rol de motivos presentes na convenção, restritos a questões de raça, religião, nacionalidade, opinião política e grupo social. Situações de fuga de indivíduos motivadas por grave insegurança e opressão generalizada, como na ocasião de conflitos armados por exemplo, nem sempre gera a aplicação da Convenção de 1951. Essa insegurança generalizada, traço também das catástrofes ambientais e outros eventos ambientais extremos estaria portanto excluída do rol de motivos, não podendo ser alegada como motivação para a aplicação do instituto do refúgio. (RAMOS, 2011)

Da mesma forma argumenta Luciana Pereira, no sentido da impossibilidade de aplicação do instituto do refúgio nos moldes atuais do Direito Internacional dos Refugiados aos “refugiados ambientais”, em virtude do rol de motivos presentes na Convenção de 1951 não abarcar fatores ambientais como motivadores de aplicação do instituto:

[...] o rol previsto na Convenção de 1951, responsável por dispor sobre as razões clássicas de perseguição, é exaustivo, ou seja, trata-se de hipótese de *numerus clausus*.

[...]

Nesse sentido, motivos outros que não raça, religião, opinião política, vinculação a determinado grupo social ou nacionalidade não são amparados pela CRER e, portanto, não permitem o reconhecimento do status de refugiado aos indivíduos. Conseqüentemente, como não consta no rol do artigo 1º, §1º, (c) do Estatuto dos Refugiados a previsão dos fatores ambientais e climáticos como motivadores da perseguição, tal ausência configura-se como uma limitação à possibilidade de se contemplar os chamados “refugiados ambientais” com a proteção oriunda do instituto jurídico do refúgio. (PEREIRA, 2009, p. 114)

Nesse mesmo sentido, Carolina Claro afirma: “para que o “refugiado ambiental” possa ser considerado refugiado nos termos da Convenção, portanto, ele precisa demonstrar fundado temor de perseguição por um dos cinco motivos do artigo 1A(2) (raça, religião, nacionalidade, opinião política e grupo social) e apenas naquelas hipóteses, o “refugiado ambiental” será também refugiado convencional”. (CLARO, 2015, p. 99)

Observa-se, assim, a impossibilidade de aplicação do instituto do refúgio nos moldes da Convenção de 1951 e seu protocolo adicional de 1967 aos “refugiados ambientais”, seja pela impossibilidade de enquadrar o meio ambiente como um agente perseguidor objetivo, como requer a Convenção, seja pela inexistência, no rol de motivos taxativamente elencados, do elemento ambiental como motivo do fundado temor de perseguição a ser arguido pelo deslocado em seu pedido de refúgio.

2.2.2 A (IM)POSSIBILIDADE DE PROTEÇÃO DOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS” PELOS INSTRUMENTOS REGIONAIS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS

Tendo em vista a impossibilidade de aplicação do instituto do refúgio aos “refugiados ambientais” através da Convenção de 51 e seu Protocolo Adicional de 67, que atualmente são os maiores instrumentos de proteção aos refugiados em âmbito global, amplamente reconhecido pela comunidade internacional, parte-se para a análise dos instrumentos regionais de proteção aos refugiados, em busca de elementos que possibilitem o enquadramento dos “refugiados ambientais” como refugiados propriamente ditos.

A proteção pela Declaração de Cartagena

Conforme explicado no capítulo anterior, a Declaração de Cartagena foi formulada em 1984, em um cenário de grande instabilidade política, especialmente na América Central, que gerou mais de 1 milhão e meio de refugiados que não possuíam proteção por não se adequarem ao conceito de refugiado da Convenção de 51 e do Protocolo Adicional de 67 (MENEZES, 2011)

Ao adotar a definição ampliada, considerando como refugiado, além daqueles já enquadrados pelo conceito clássico, também aqueles que

[...] tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (ACNUR, 1984)

Cabe questionar, portanto, se tal ampliação da definição de refugiado seria suficiente para abarcar os “refugiados ambientais”. Cançado Trindade afirma que o conceito ampliado da

Declaração de Cartagena poderia ser aplicado nos casos de desastres ou catástrofes ambientais provocadas pelo ser humano, mas não nos casos de catástrofes puramente naturais. (TRINDADE, 1993, p. 134.)

Pergunta-se, no entanto, se a Declaração de Cartagena, ao elencar como causas que podem gerar a aplicação do instituto do refúgio “a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”, limitou-se, quanto aos deslocamentos forçados por degradações ou desastres ambientais, a considerar somente aqueles causados pela ação antrópica. Isto porque, em nenhum momento de seu texto, há informação a essa restrição.

A Declaração de Cartagena, no entanto, constitui-se em norma de *soft law*, regional e sem caráter vinculante, devendo portanto ser integrada no ordenamento jurídico interno dos Estados para produzir efeitos. Dessa forma, tal instrumento não é suficiente, por si só, para resolver o impasse dos “refugiados ambientais”, nem em caráter regional, por não possuir força jurídica obrigatória e depender da boa vontade dos Estados a sua internalização no ordenamento jurídico, assim como a extensão que dará a sua interpretação, e muito menos em âmbito global.

No Brasil, por exemplo, apesar de se ter internalizado parte da declaração, não interpreta o conceito ampliado da Declaração de Cartagena de forma a conferir amparo legal aos “refugiados ambientais”. Neste sentido, o CONARE, ao se manifestar reiteradamente sobre a extensão conceitual do instituto do refúgio, afirmou que sua configuração está: “intimamente vinculada a duas circunstâncias que se podem dar individualmente, conseqüentemente e/ou simultaneamente: a perseguição materializada e/ou o fundado temor de perseguição consubstanciado por parte da/o solicitante” (LEÃO, 2011, p. 75)

Dessa forma, o inciso III do art. 1 da lei 9.474, que adotou como hipótese para o reconhecimento do refúgio “graves e generalizadas violações aos direitos humanos”, presente na Declaração de Cartagena, não possui aplicação isolada no ordenamento jurídico brasileiro, conforme entendimento do CONARE, não permitindo a concessão do status de refugiado única e exclusivamente por esse motivo. Sempre que usado pelo CONARE na fundamentação para a concessão do status de refugiado a um indivíduo solicitante, é necessariamente agregado à existência de uma perseguição materializada ou um fundado temor desta. Neste sentido, afirma Renato Zerbini Leão (2011, p. 77):

[...] todos os casos resolvidos pelo CONARE materializam, em maior ou menor grau, a importância crucial da perseguição materializada e/ou o fundado temor de perseguição consubstanciado por parte do solicitante para a concessão do refúgio face à Lei 9.474/97

Como, conforme analisado no capítulo 1, o elemento “perseguição” é inexistente quando se trata de “refugiados ambientais”, o instituto do refúgio é inaplicável a estes, mesmo diante da adoção do conceito ampliado da Declaração de Cartagena pelo ordenamento pátrio.

A proteção pela OUA

Malgrado ter a Organização da Unidade Africana (hoje União Africana) ter sido a pioneira em ampliar o conceito de refugiado em âmbito regional, ela não o fez de forma tão abrangente quanto a Declaração de Cartagena. Ao afirmar que “o termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública” (ACNUR, 1969), percebe-se que ao elencar acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública no rol de motivos ensejadores do reconhecimento do refúgio, juntamente com outros motivos vinculados diretamente a violência humana, típica do contexto africano, interpreta-se que tais acontecimentos também estejam vinculados à “violência generalizada”. Neste sentido, Luciana Pereira (2015, p. 225) afirma que a “violência generalizada” como elemento persecutório só era(é) aplicável em casos de ocupação e agressão externa”.

Há quem entenda, no entanto, que a grave perturbação da ordem pública poderia se dar por fatores ambientais. Neste sentido, Flávia Piovesan afirma que poderia ser considerado como refugiado o indivíduo que “cruzar as fronteiras nacionais em razão de desastres causados pelo homem, independentemente da existência do temor de perseguição” (PIOVESAN, 2006. p. 35)

No entanto, mesmo que a Convenção da OUA fosse aplicável aos “refugiados ambientais”, “ela se limitaria apenas às populações daqueles países signatários da Convenção de OUA e não a todos os povos. Além disso, sua utilização se daria por analogia e não a uma referência direta à questão ambiental, alvo da necessidade de uma reformulação do conceito de refugiado.” (JESUS, 2009, p. 49), possuindo, portanto, a mesma limitação da Declaração de Cartagena, não solucionando a questão dos “refugiados ambientais” em âmbito global.

2.3 A VIA DA PROTEÇÃO COMPLEMENTAR

A Proteção Complementar surgiu no Direito Internacional dos Refugiados como forma de complementar a proteção deste ramo, conferindo àqueles que não fazem jus à proteção legal internacional, especialmente perante a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, outras formas de proteção.

Segundo Carolina Claro, a proteção complementar remonta “[...] à proteção concedida para pessoas ou grupos que não fossem abarcados pela proteção de refugiados no período da Liga das Nações” (CLARO, 2015, p. 186). Porém, segundo a autora, somente em 2005 tal instituto de proteção foi reconhecido formalmente pelo ACNUR, através da Conclusão nº 103 de seu Comitê Executivo, transformando-se assim em um documento global com caráter de *soft law*. Segundo o documento:

[...] (h) Reconhece que formas complementares de proteção providas pelos Estados para assegurar às pessoas em necessidade de proteção internacional de fato a recebam são uma forma positiva de responder pragmaticamente a algumas necessidades de proteção internacional
(i) Encoraja o uso de formas complementares de proteção para indivíduos em necessidade de proteção internacional que não se enquadrem na definição de refugiado da Convenção de 51 e do Protocolo Adicional de 67” (ACNUR, 2005, p. 1 tradução nossa)

Assim, mesmo sem reconhecer os “refugiados ambientais” como refugiados propriamente ditos à luz da Convenção de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967, o ACNUR tem provido, ao longo dos anos, ajuda a esses deslocados em razão de princípios humanitários, em respeito aos direitos humanos e pela aplicação do princípio do non-refoulement quando, diante da situação dos países de origem desses indivíduos, é inviabilizado uma forma de retorno seguro. (CLARO, 2015)

O Brasil, quando da chegada de milhares de Haitianos no Brasil em virtude do terremoto de 2010 que devastou o Haiti, deparou-se com um limbo jurídico no Direito dos Refugiados para proteger esses deslocados, que em sua maioria solicitavam refúgio ao chegarem no Brasil (GODOY, 2011).

Conforme mencionado no item 3.1 deste capítulo, o CONARE, ao analisar a procedência das solicitações de refúgio, considera ser essencial a caracterização da perseguição ou do fundado temor

desta para reconhecer o status de refugiado.

Inexistindo, diante de deslocamentos forçados por desastres naturais a caracterização da “perseguição”, pois inadmissível seria afirmar que determinado indivíduo ou grupo é perseguido pelo meio ambiente, o CONARE chegou à conclusão de que “a proteção de pessoas que não podem voltar a seu país de origem devido a catástrofes naturais deveria ser pensada no marco de outro cenário, para além da Convenção de 1951 e da lei de refúgio brasileira.” (GODOY, 2011, p. 62)

No entanto, como bem afirma Gabriel Godoy (2011, p. 62) “a ausência de perseguição individual que justifique o reconhecimento do status de refugiado não faz com que a situação do Haiti seja menos trágica para seus cidadãos, nem que estes deixem de ter necessidades de proteção internacional.” Portanto, a solução nacional adotada para conferir proteção a estes deslocados foi a criação do denominado “visto humanitário”, que consiste em:

um visto de permanência outorgado pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg) do Ministério do Trabalho e Emprego. Tal visto pode ser concedido ao estrangeiro solicitante de refúgio em necessidade de proteção humanitária que não se inclui nos critérios estabelecidos pela lei brasileira de refúgio. Os casos de solicitantes de refúgio são analisados pelo CONARE do Ministério da Justiça. Este é o órgão estabelecido pela lei 9.474/97 para analisar e reconhecer a condição de refugiado. Quando um pedido de refúgio é negado, mas subsistem preocupações humanitárias, o CONARE pode encaminhar o caso para o CNIg. (GODOY, 2011, p. 63)

Portanto, nos casos em que os solicitantes de refúgio não se enquadrem como refugiados perante as Convenções de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967, nem perante a lei 9.474/97, mas persistirem as necessidades de proteção internacional, o CONARE pode enviar a solicitação ao CNIg para que este conceda o visto de permanência por razões humanitárias. Tal visto “permite aos haitianos obter documentos de identidade, carteira de trabalho e acesso aos serviços públicos de saúde e educação fundamental.” (GODOY, 2011, p. 64)

Dessa forma, a proteção complementar pode se mostrar extremamente útil em situações emergenciais, mas não resolve de forma definitiva a questão dos “refugiados ambientais”. Isso porque a proteção complementar não advém de um instrumento rígido de *hard law* ou jus cogens que obrigue os Estados a conferirem proteção a estes deslocados, mas sim da vontade unilateral dos Estados a conferirem proteção a estes indivíduos, que ficam então sujeitos a insegurança quanto a sua acolhida, dependendo caso a caso como será a sua proteção, se houver.

Neste sentido, Luciana Pereira afirma que os “refugiados ambientais”, ainda que amparados pelo visto humanitário no caso brasileiro e demais institutos de proteção complementar adotados por outros países, “[...] não possuem uma tutela universal que lhes garanta, indiscutivelmente, segurança, seja no ato migratório em si, seja no resguardo de seus mais primordiais direitos, como a vida, a integridade física e emocional, a liberdade e a dignidade.” (PEREIRA, 2015, p. 295)

Assim, a lacuna existente no Direito Internacional dos Refugiados a respeito dos “refugiados ambientais”, ainda que de certa forma contornada pelo instituto da proteção complementar e alguns instrumentos regionais, não resolvem de forma definitiva nem são aptas a conferir segurança jurídica àqueles que se deslocam por razões ambientais, haja vista a inexistência de um documento legal que crie uma obrigação global e vinculante dos Estados a fornecer proteção a esses deslocados.

3 PROPOSTAS NORMATIVAS PARA A FUTURA PROTEÇÃO DOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS”

Tendo em vista a impossibilidade de proteção específica aos “refugiados ambientais” por instrumentos atuais do direito internacional de forma a conferir segurança e garantia à recepção e ao acolhimento destes deslocados e ao mesmo tempo criar responsabilidades e obrigações aos Estados acolhedores, este capítulo tem por fim elencar as principais propostas de tratados e outros instrumentos internacionais tendentes à proteção deste grupo de indivíduos que se deslocam forçadamente por razões ambientais.

A professora e pesquisadora Carolina Claro (2015), em sua tese de doutorado intitulada “A proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional” monta um quadro com as principais propostas de proteção existentes no âmbito da literatura internacional até 2014. Dentre as principais propostas de tratados específicos, de grande repercussão na literatura especializada, a autora ressalta o Projeto de Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, já escrita em forma de projeto internacional, e considerada a “mais completa existente sobre a proteção internacional dos “refugiados “ambientais” (CLARO, 2015, p. 151)

Além dos tratados específicos para a proteção aos “refugiados ambientais”, destacam-se também propostas de *soft law*, que poderiam encontrar menor resistência política e ser mais facilmente alcançadas do que tratados específicos vinculantes, geradores de obrigações rígidas aos Estados ratificantes, e por isso mais viáveis em tempos de repulsa cada vez maior ao acolhimento de refugiados e outros imigrantes.

As principais propostas serão analisadas neste capítulo, a fim de tentar encontrar o melhor caminho para se conferir proteção a este grupo crescente de pessoas que se deslocam forçadamente em virtude de alterações no meio ambiente, levando em conta o contexto atual da sociedade internacional e as possíveis resistências políticas a cada uma delas.

3.1 PROJETO DE CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO INTERNACIONAL DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS

Este projeto de convenção, já estruturado em forma de um tratado internacional (CLARO, 2015 p. 151) foi proposto por Michel Prieur, da Universidade de Limoges e visa a proteger os

deslocados ambientais, que segundo o art. 2º do projeto são “os indivíduos, famílias, grupos e populações confrontadas com um rápido ou gradual desastre ambiental que inexoravelmente impacta em suas condições de vida, resultando em seu deslocamento forçado, imediato ou paulatino, de suas residências habituais.” (PRIEUR et al., 2013, p. 3, tradução nossa)

Neste projeto são considerados tanto os desastres ambientais rápidos quanto os graduais, de origem natural ou antropogênica. O deslocamento forçado seria caracterizado como qualquer deslocamento inevitável, seja temporário ou permanente, dentro de um mesmo Estado ou para fora dele. (PRIEUR et al., 2013, p. 4, tradução nossa)

O projeto de convenção elenca os seguintes princípios protetores:

I – solidariedade: “tanto os Estados e as autoridades públicas quanto os particulares devem fazer o máximo possível para aceitar deslocados ambientais e contribuir para os esforços financeiros necessários.” (PRIEUR et al., 2013, p.4, tradução nossa)

II - da responsabilidade comum, porém diferenciada: “levando em conta os interesses das atuais e futuras gerações, assim como a equidade, as obrigações estipuladas nesta convenção devem ser implementadas com base no princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, e em função da capacidade de cada um dos Estados participantes, inclusive em relação à de recepção dos deslocados ambientais.” (PRIEUR et al., 2013, p.4, tradução nossa)

III - da proteção efetiva: “Com vistas a assegurar concretude e efetividade aos direitos conferidos pela convenção, a Agência Nacional para os Deslocados Ambientais e os Estados Participantes possuem obrigações positivas a fim de desenvolver e implementar políticas que permitam aos deslocados ambientais exercitarem os direitos garantidos pela convenção” (PRIEUR et al., 2013, p.4, tradução nossa)

IV - da não discriminação: “O gozo dos direitos assegurados na presente convenção deve ser garantido a todos, sem distinções de gênero, orientação sexual, raça, cor, idioma, religião, opiniões políticas ou outras, nacionalidade ou origem social, etnia, poder aquisitivo, nascimento, deficiência ou idade.” (PRIEUR et al., 2013, p.4 tradução nossa)

V - da não expulsão: “Os Estados Participantes não podem expulsar um candidato que possui o status de deslocado ambiental. (PRIEUR et al., 2013, p.4, tradução nossa)

Com relação aos direitos assegurados pelo projeto de convenção (capítulo 4), este faz uma diferenciação entre pessoas ameaçadas de deslocamento e pessoas já deslocadas. São assegurados às pessoas ameaçadas de deslocamento: direito à informação e à participação; direito ao deslocamento (interno ou externo ao seu país de origem); e o direito a recusar o deslocamento (exceto em casos grave e iminente perigo).

Em relação às pessoas que já se deslocaram (interna ou externamente), são assegurados os seguintes direitos: à assistência; à água e comida; à saúde; à personalidade jurídica; aos direitos civis e políticos; ao abrigo (salubre e seguro); ao retorno (ao seu local de origem quando novamente habitável); à proibição do retorno forçado; ao respeito à sua família; ao trabalho; à educação; à manutenção de suas tradições culturais; e ao respeito à propriedade e objetos pessoais;

O reconhecimento do status é garantido a todos aqueles que se encaixem na definição de deslocado ambiental dada pelo art. 2º do projeto, já mencionada, e farão jus a todos os direitos do capítulo 4 da convenção, assim como à imunidade criminal no que concerne à entrada ilegal do deslocado ambiental no território dos Estados Participantes, provido que a pessoa tenha feito, dentro de 1 mês, a comunicação aos serviços policiais, conforme o art. 15 do projeto (PRIEUR et al., 2013)

O art. 16 do projeto, que trata sobre o procedimento, estabelece que,

- (1) dentro de 2 anos da entrada em vigor da convenção, os Estados participantes deverão adotar um procedimento que permita às pessoas solicitarem o reconhecimento do status de deslocado ambiental; (PRIEUR et al., 2013)
- (2) “a pessoa solicitante do status de deslocado ambiental tem direito à residência temporária até a decisão final da Comissão Nacional para os Deslocados Ambientais, ou, caso interposto recurso, da decisão da autoridade superior”; (PRIEUR et al., 2013, p. 9 tradução nossa)
- (3) o procedimento deve assegurar ao solicitante a possibilidade de fornecer o maior número de informações possível para documentar seu pedido, e poderá fazê-lo com a ajuda de um tradutor fornecido de forma gratuita; (PRIEUR et al., 2013)
- (4) a decisão, dada por uma Comissão Nacional sobre Refugiados Ambientais, só será proferida após uma audiência pública em que o solicitante e um representante do Estado deduzam seus argumentos; (PRIEUR et al., 2013)
- (5) grupos de deslocados ambientais em razão do mesmo desastre ambiental poderão ser

ouvidos conjuntamente; (PRIEUR et al., 2013)

- (6) a decisão final deve ser fundamentada e individualizada para cada solicitante, em todos os casos (PRIEUR et al., 2013)

O art. 17 (PRIEUR et al., 2013) prevê a criação, por cada um dos Estados Participantes, de uma comissão nacional sobre deslocados ambientais, que conterà cada uma 9 membros independentes com expertise nos campos do saber sobre direitos humanos, meio ambiente e paz.

O art. 18, em conjunto com o artigo 22 (PRIEUR et al., 2013), prevê a existência de uma Alta Autoridade, que será composta por 21 membros eleitos, com os mesmos requisitos de conhecimento exigidos para compor as comissões nacionais, e terão, entre outras funções, a responsabilidade de julgar recursos, com efeito suspensivo, interposto contra as decisões proferidas pelas comissões nacionais.

Por fim, o art. 19 (PRIEUR et al., 2013) dispõe sobre a cessação do status de deslocado ambiental, que ocorrerá quando as condições necessárias ao seu reconhecimento não mais existirem, e também sobre a estada dessas pessoas no território do Estado Participante, que deverá ser facilitada para que o indivíduo nele permaneça, mesmo após finda a necessidade de proteção.

Ficam também criados, conforme os artigos 21 e 23 (PRIEUR et al., 2013): a Agência Nacional para os Deslocados Ambientais, órgão especializado da ONU que deverá, entre outras funções, supervisionar a aplicação da convenção; e o Fundo Mundial para os Deslocados Ambientais, que terá como função primordial prover recursos materiais e financeiros para o recebimento e o retorno dos deslocados ambientais.

Percebe-se, assim, com essa rápida análise de importantes artigos do Projeto de Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, a abrangência protetiva que seria conferida aos “refugiados ambientais”, com uma vasta estrutura institucional a ser estabelecida em âmbito global para a eficaz proteção desse grupo cada vez maior de indivíduos.

No entanto, cumpre questionar, primeiramente, a real possibilidade de um projeto dessa magnitude ser aprovado nos dias atuais, em que os Estados cada vez mais se fecham ao recebimento de imigrantes, em especial os países mais ricos, que teriam as melhores condições de receber esses deslocados e garantir-lhes a devida proteção, assim como, se aprovado, a verdadeira eficácia que a

convenção possuiria.

Em tempos que sequer a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967 são devidamente respeitados e cumpridos pelos Países Contratantes, muito baixas são as chances de cumprimento efetivo de uma convenção que amplia ainda mais a obrigação dos Estados em receber uma nova categoria de deslocados forçados, ou sequer sua adesão por um número mínimo de países capaz de viabilizar uma segurança mínima de proteção em face dos crescentes fatores de deslocamento ambiental forçado.

3.2 A PROTEÇÃO DOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS” VIA *SOFT LAW*

Tendo em vista as dificuldades que um tratado internacional de *hard law* sobre o tema poderia travar para ser ratificado por um número mínimo de países e possuir eficácia prática, questiona-se a possibilidade de um instrumento de menor força vinculante, porém com maior facilidade de tramitação e aprovação na ONU, seria a melhor opção a seguir para conferir proteção aos “refugiados ambientais”.

A proposta de *soft law* que mais repercutiu no mundo acadêmico sobre o tema foi a de Benôit Mayer, em seu trabalho: “*The International Legal Challenges of Climate-Induced Migration: Proposal for an International Framework*”. Cabe transcrever aqui, em função da precisão e didatismo, o resumo inicial de seu trabalho, que indica precisamente as razões pelas quais entende ser necessário trilhar o caminho da *soft law* para conferir proteção atual aos “refugiados ambientais”:

Dezenas e talvez centenas de milhares de pessoas foram ou estão para ser deslocadas por causa do aumento do nível dos oceanos ou pela degradação ambiental produzida pelo aquecimento global. [...] O crescente número de migrantes do clima não podem se beneficiar de nenhuma proteção apropriada em face das atuais leis internacionais, por não preencherem as condições legais para serem tratados como “refugiados”. [...] Uma estrutura legal internacional sobre os “migrantes climáticos” deve ser estabelecida o mais cedo possível para prover uma solução sustentável, proteger indivíduos e comunidades afetadas, e conciliar o financiamento internacional com a tomada de decisões locais. Seria pouco provável que um tratado internacional recebesse um número suficiente de ratificações para ser eficaz e, adicionalmente, não seria capaz de levar em conta a especificidade de cada cenário de migração. Assim, este trabalho propõe uma estrutura que poderia ser adotada por uma resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas. A proposta de resolução reconheceria os direitos fundamentais dos “migrantes climáticos”, e também criaria uma agência com a responsabilidade de facilitar e supervisionar negociações bilaterais ou regionais visando o reassentamento das populações mais

afetadas. (MAYER, 2011, p. 1-2, tradução nossa)

Dessa forma, conforme o exposto acima, a proposta de *soft law* seria criada através de uma resolução da Assembléia Geral da ONU, necessitando apenas de um quórum relativo para ser aprovada. Para chegar a essa conclusão, Mayer analisa, primeiramente, as diversas formas pelas quais poderia ser fornecida proteção aos deslocados ambientais, quais sejam: (1) a ampliação da competência de instituições protetivas para abarcar também os deslocados ambientais; (2) a via judicial internacional (3); a criação de um tratado internacional específico; e (4) a via da *soft law*.

Ao analisar, primeiramente, a possibilidade de estender a competência de instituições já existentes para abarcar os deslocados ambientais em seu manto protetivo, Mayer (2011) cita o exemplo histórico do ACNUR ao estender sua competência para abarcar os deslocados internos, não abrangidos inicialmente pelo estatuto original do órgão, que delimitava sua própria jurisdição às pessoas que estavam fora de seus países de origem ou nacionalidade. Como resultado dessa ampliação, Mayer (2011) afirma que ao final de 2008, cerca de 14,4 milhões de deslocados internos estavam sob cuidados do ACNUR, número maior que o de refugiados assim considerados pela Convenção de 51 e pelo Protocolo Adicional de 67.

Porém, uma reinterpretação da definição de refugiado para abarcar os deslocados ambientais exigiria uma enorme reformulação organizacional do próprio órgão, já que o número de pessoas sob a competência do órgão multiplicar-se-ia várias vezes, possivelmente sem o correspondente comprometimento de outros Estados que não tomaram qualquer ação para que tal alteração fosse feita. Assim, os problemas surgiriam desde a falta de recursos para tamanha reorganização do órgão e correspondente expansão de suas atribuições, como pela ausência de comprometimento por parte dos Estados em colaborar com as ações protetivas, limitando a sua própria soberania em face de um programa que não apoiaram (MAYER, 2011).

Uma segunda opção seria a via do litígio judicial para a busca, pelos países mais afetados frente às mudanças climáticas, de reparações ou compensações pelos danos sofridos em virtude dessas mudanças, argumentando uma correlação entre a emissão, especialmente pelos países desenvolvidos, de gases que produzem o efeito estufa, e os danos que os países afetados sofrem, gerando a necessidade de seus habitantes se deslocarem compulsoriamente (MAYER, 2011)

Essa via ganha força especialmente quando se trata de pequenos países insulares que correm o risco de ter seu território completa ou parcialmente submergido pelo aumento do nível dos oceanos, além de outros desastres naturais intensificados pelas mudanças climáticas que podem comprometer seriamente as condições de vida nesses lugares.

A principal dificuldade a ser enfrentada pela via do litígio nas cortes judiciais internacionais se dá pelo fato de ser improvável a possibilidade de estabelecer, individualmente, a responsabilidade de cada Estado no contexto do aquecimento global, assim como uma relação direta entre este e os danos causados ao Estado requerente. Como bem afirma Mayer, a imigração muitas vezes é causada por uma série de fatores em conjunto com as mudanças climáticas, e não por estas isoladamente. (MAYER, 2011)

O ideal, assim, ao invés de argumentar que os gases geradores do efeito estufa emitidos por um país específico produziram uma tempestade em um país, ou intensificou a mesma, relação quase impossível de ser provada na prática, a via do litígio judicial teria maior eficácia caso não focasse na responsabilidade de países específicos, e sim na responsabilidade coletiva internacional. (MAYER, 2011)

No caso da responsabilização individual, Mayer afirma que (2011, p. 48, tradução nossa)

a consequência da responsabilização estatal por atos ilícitos normalmente inclui a restituição; se a restituição é impossível, então deve ser realizada uma compensação. Enquanto a restituição é impossível no caso de um território que foi submergido ou tornado inabitável, a cessão de território pode ser uma compensação adequada depois que o território do demandante se tornou inabitável. Litígios bem sucedidos poderiam forçar Estados a aceitar um certo número de migrantes climáticos, dividindo a população afetada entre numerosos países acolhedores.

É difícil imaginar, no entanto, que tal situação viesse a acontecer de fato. O próprio autor afirma que, na responsabilização individual, alguns países, sob jurisdição da Corte Internacional de Justiça, poderiam vir a carregar uma responsabilidade maior ao ter que ceder parcela de território acima da devida por sua fração de responsabilidade, tendo em vista ainda há muitos países que ainda não aceitam a jurisdição da CIJ. Portanto, é uma solução difícil de se vislumbrar na prática.

Por sua vez, a via do tratado internacional, conforme já exposto, apesar de ser a solução mais sólida e duradoura que se poderia vislumbrar para a proteção dos “refugiados ambientais”,

difícilmente será viável nos próximos anos, tendo em vista todos os impasses políticos e restrições que atualmente circundam temas que envolvem o recebimento de imigrantes, forçados ou não.

Portanto, Mayer (2011) chega à conclusão de que a melhor solução seria a adoção, por meio de uma resolução da Assembleia Geral da ONU, de um arcabouço jurídico para proteção internacional dos “refugiados ambientais”. Essa resolução, no entanto, deve ser precedida de outra resolução, por parte do Conselho de Segurança da ONU, que reconheça “[...]o desafio de segurança imposto pela migração em função de fatores ambientais e a necessidade de sua proteção internacional[...]” (MAYER, 2011, p. 55, tradução nossa). A resolução do Conselho de Segurança seria necessária para gerar conscientização pública sobre o tema e pressionar os Estados a se mobilizarem, possibilitando então a adoção de um arcabouço jurídico internacional de *soft law* que fosse respeitado pela comunidade internacional.

A adoção desse arcabouço jurídico internacional para a proteção dos “refugiados ambientais” por meio de uma resolução da Assembleia Geral da ONU não seria, todavia, o último passo para a proteção deste grupo de indivíduos, mas sim o que seria possível no momento da história em que vivemos, dando início a uma longa e árdua tarefa de se adotar, posteriormente, tratados internacionais que vinculem, através de obrigações rígidas, os Estados a se comprometerem com a proteção dos “refugiados ambientais”, em especial aqueles que se deslocam para fora de seus países em razão de alterações ambientais de causa antropogênica (MAYER, 2011)

3.3 PROJETO DE CONVENÇÃO INTERNACIONAL SOBRE OS DIREITOS HUMANOS AO MEIO AMBIENTE

Em 2017, o Centro Internacional de Direito Ambiental Comparado (CIDCE, na sigla em francês), uma ONG formada por especialistas em direito ambiental, com representação em mais de 50 países, propôs, ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, um projeto de convenção que reconheça, internacionalmente, Direitos Humanos ao Meio Ambiente a serem protegidos.

O projeto de convenção não trata especificamente sobre os “refugiados ambientais”, sendo estes mencionados diretamente apenas no art. 16 do referido projeto (CIDCE, 2017). No entanto, não há como negar que o reconhecimento, em uma convenção internacional específica, de Direitos Humanos ao Meio Ambiente está intimamente ligada à problemática desses deslocados, tendo em

vista que, a partir do reconhecimento de obrigações internacionais positivas ou negativas, referentes à preservação e à manutenção de um meio ambiente saudável, uma série de responsabilidades acompanhariam o descumprimento dessas obrigações, encontrando-se os “refugiados ambientais” no cerne do problema.

Da mesma forma, o comprometimento dos Estados em manter e criar um ambiente saudável, assim como de prevenção à catástrofes ambientais, ajudaria em muito a diminuir os casos de deslocamento forçado por fatores ambientais, implicando uma redução substancial da quantidade de “refugiados ambientais”.

O projeto de convenção sobre os Direitos Humanos ao Meio Ambiente parte da premissa de que, para o gozo total dos direitos fundamentais, assim como para se atingir os objetivos de crescimento econômico e desenvolvimento sustentável, é indispensável o reconhecimento do meio ambiente como direito indivisível de todas as pessoas, em que não apenas os Estados se comprometam a protegê-lo, mas também a sociedade civil como um todo.

O projeto de convenção também reconhece, em seu preâmbulo, que “alguns abusos aos direitos humanos são acompanhados pela destruição do meio ambiente” (CIDCE, 2017, p. 7, tradução nossa) e que “[...] paz, Estado de Direito, respeito aos direitos humanos, desenvolvimento sustentável, direito ao desenvolvimento, e proteção ambiental são indivisíveis[...].” (CIDCE, 2017, p. 6 tradução nossa)

O projeto inicia-se, em seu art. 1º, prevendo que todos (incluindo as próximas gerações) tem o direito a um meio ambiente saudável, e para se alcançar esse direito, todas as pessoas possuem a obrigação de proteger e contribuir com o meio ambiente, assim como os Estados possuem o dever de implementar todos os deveres e obrigações previstas no projeto. (CIDCE, 2017)

O projeto segue, em seu art. 2º, estabelecendo o princípio do não retrocesso, e o direito a um aumentado nível de proteção ambiental (CIDCE, 2017). Já o art. 3º prevê o direito a medidas de precaução, e o art. 4º, a medidas de prevenção, entre as quais se pode citar a proibição de que atividades realizadas em um Estado e sob seu controle “[...] causem danos ao meio ambiente de outros Estados ou a áreas além dos limites nacionais de sua jurisdição” (CIDCE, 2017, p. 9, tradução nossa)

O art. 5º prevê o direito à avaliação ambiental, a qual afirma que “projetos, planos ou programas devem se submeter a uma avaliação sobre seus impactos no meio ambiente” (CIDCE, 2017, p. 9, tradução nossa), incluindo os impactos transfronteiriços, devendo os Estados interessados serem notificados e consultados.

Uma importante regra de proteção também se encontra no art. 6º do projeto, que prevê o direito à reparação de danos ambientais. Assim, “todos os responsáveis por danos ao meio ambiente são obrigados a restaurarem-no ao seu estado original.” (CIDCE, 2017, p. 10 tradução nossa). Não há previsão, no entanto, a respeito de danos ambientais irreparáveis.

O art. 7º prevê o direito à educação ambiental; o art. 8º, o direito à liberdade de expressão relativa a ideias sobre o meio ambiente, reforçando o que já está implicitamente abarcado pela liberdade de expressão geral, prevista na Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu art. 19 (ONU, 2009); e o art. 9º, o direito à informação sobre o meio ambiente, incluindo o direito a “[...] informações sobre atividades e materiais perigosos, obtê-las e disseminá-las.” (CIDCE, 2017, p. 10, tradução nossa)

O art. 10 prevê a todos o direito à participação, relativa à formulação de políticas públicas ambientais; o art. 11, o direito de recurso “perante órgãos judiciais competentes ou qualquer órgão administrativo imparcial e independente” (CIDCE, 2017, p. 11, tradução nossa).

Os arts. 12 e 13 prevêem, respectivamente, o direito à água potável e o direito à comida saudável e nutritiva a todos (CIDCE, 2017). O art. 14, os direitos das comunidades indígenas, que engloba tanto o direito à proteção de seu meio ambiente como o acesso “aos recursos naturais essenciais à sua subsistência e cultura” (CIDCE, 2017, p. 12, tradução nossa)

Os arts. 15 e 16 (CIDCE, 2017), no entanto, são os que tratam mais diretamente do tema caro a esta tese, ao mencionar, no art. 15, os direitos das pessoas em situação de desastre e, no art. 16, os direitos dos “refugiados ambientais” e dos deslocados internos. O projeto de convenção utiliza expressamente o termo “refugiados ambientais”, abrindo margem para um futuro reconhecimento formal dos mesmos.

Prevê o art. 15 que os Estados que aderirem à convenção deverão “[...] assegurar que todos os direitos humanos previstos pela legislação internacional sejam garantidos àqueles vulneráveis a

desastres naturais ou industriais” (CIDCE, 2017, p. 12, tradução nossa)

Já o art. 16, que menciona diretamente os “refugiados ambientais”, afirma que “todos os direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, e ambientais sejam garantidos a pessoas deslocadas voluntariamente ou à força, como resultado de uma repentina ou insidiosa alteração em seu meio ambiente. (CIDCE, 2017, p.12, tradução nossa)

Assim, a proteção englobaria tanto aqueles deslocados forçados, seja por desastres naturais, seja por alterações drásticas no meio ambiente (imediatas ou que se prolongam no tempo), como também os migrantes que não se deslocam forçadamente, mas que tendo em vista as alterações ocorridas em seu meio ambiente, optam por deslocar-se em razão destas. O projeto, ao não especificar qualquer outra causa para o deslocamento, dá a entender que o fator ambiental deve ser o principal motivo do deslocamento, enquanto demais fatores (econômicos, sociais e culturais por exemplo) devem ser apenas secundários.

A parte final do art. 16, de suma importância para o tema em questão, prevê ainda um “status jurídico especial para assegurar seu direito à “estadia regular” e seus direitos fundamentais” (CIDCE, 2017, p. 13, tradução nossa).

Dessa forma, os “refugiados ambientais” possuiriam direito a um status protetivo, que não se confunde com o status de refugiado estabelecido pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 67, mas um status diferenciado, específico aos “refugiados ambientais”, destinados a garantir sua permanência regular no território para o qual se deslocaram, assim como aos demais direitos previstos na convenção. O projeto termina, assim, estabelecendo uma nova categoria de refugiados, inconfundíveis os os refugiados ditos “clássicos”.

Os arts. 17, 18 e 19 prevêm que os direitos e obrigações da convenção devam ser exercidos de maneira justa e solidária, sem discriminações baseadas em raça, religião, nacionalidade, origem social, gênero, ou qualquer outro status, e que todas as políticas públicas e de desenvolvimento sejam sustentáveis (CIDCE, 2017)

A segunda parte da convenção, que trata sobre a cooperação internacional, prevê a cooperação internacional entre Estados e sociedade civil, em âmbito global, para “fiscalizar, avaliar, conservar, proteger e restaurar a saúde e integridade dos solos e ecossistemas marinhos”(CIDCE, 2017, p. 13, tradução nossa) principalmente nos países subdesenvolvidos, e assistência através da

“[...] transferência de tecnologia e cooperação internacional, particularmente em âmbito científico, econômico, legal e técnico.” (CIDCE, 2017, p. 14 tradução nossa)

Prevê também a notificação de desastres, e que limitação de direitos previstos na convenção não pode ultrapassar aquelas previstas na própria lei, devendo haver compatibilização da restrição com a natureza do próprio direito, com “o único propósito de promover o bem estar social na sociedade democrática” (CIDCE, 2017 p. 14, tradução nossa). Essa previsão é importante, pois limitaria a discricionariedade dos Estados que ratificassem a convenção quanto ao recebimento de “refugiados ambientais”, que não poderiam sofrer limitações em seus direitos senão aquelas previstas na própria convenção.

Por fim, caberia ao Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU a responsabilidade por “monitorar e controlar a conformidade com as obrigações estabelecidas pela convenção” (CIDCE, 2017, p. 15, tradução nossa), através de relatórios submetidos, a cada 4 anos, pelos Estados assinantes, sobre as “medidas adotadas e o progresso realizado para assegurar o respeito aos direitos e obrigações contidas na presente convenção” (CIDCE, 2017, p. 15, tradução nossa)

CONCLUSÃO

A problemática questão dos “refugiados ambientais” está longe de ter um fim. Em tempos de repulsa, cada vez maior, por parte das nações em receber imigrantes ou refugiados em estado de necessidade, as perspectivas para a concretização de medidas protetivas a esse crescente grupo de indivíduos são dificultadas.

A dificuldade surge, como demonstrado já no primeiro capítulo, da dificuldade em definir o que seriam os “refugiados ambientais”. A imprecisão terminológica, que deu margem a dezenas de conceituações diferentes por diversos autores, contribui para a dificuldade em fornecer proteção àqueles indivíduos deslocados forçadamente por razões predominantemente ambientais.

Posteriormente, na tentativa de enquadrar os “refugiados ambientais” dentro do conceito de refugiado propriamente dito, conforme a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967, verificou-se a impossibilidade de sua realização, haja vista que os elementos “fundado temor de perseguição” e a motivação por “raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social” não permitem a subsunção dos deslocados ambientais neste conceito dito clássico.

Mesmo diante de definições ampliadas, como a Declaração de Cartagena, a inclusão dos “refugiados ambientais” como indivíduos que sofrem graves violações de direitos humanos não é pacífica, dependendo da interpretação que o Estado ratificante der a ela, não constituindo documento hábil para a inclusão dos “refugiados ambientais” no rol de refugiados propriamente ditos.

Cumpriu-se, então, questionar a possibilidade de proteção desses deslocados através da criação de uma normativa internacional específica. Essa proteção dar-se-ia de 2 formas: através da criação de um tratado específico de proteção aos deslocados ambientais, ou a partir de normas de *soft law*, que criariam um arcabouço jurídico guiante que reconhecesse os direitos fundamentais dos deslocados ambientais

Foram analisadas, no 3º capítulo, 2 propostas de tratados internacionais. O primeiro, encabeçado por Michel Prieur, da Universidade de Limoges, define “refugiado ambiental”, assim como os eventos passíveis de caracterizarem o seu deslocamento forçado; define princípios e regras

aplicáveis a esses deslocados, assegurando diversos direitos e obrigações por parte dos Estados e da sociedade; estabelece o procedimento a ser seguido para a concessão do status de proteção e, por fim, cria um organismo central encarregado da administração e fiscalização do cumprimento da convenção.

A grande maioria dos pesquisadores sobre o tema reconhece que a melhor forma de conferir proteção aos “refugiados ambientais” seria através de tratados internacionais específicos, de *hard law*, que vinculasse os Estados à proteção desses deslocados de forma mais rígida, conferindo maior segurança jurídica e compulsoriedade no cumprimento das normas estabelecidas. Assim, a proposta de Michel Prieur poderia ser considerada a ideal, abstratamente considerada, dentre as existentes, para a proteção dos deslocados ambientais.

Não se pode, todavia, abstrair-se da realidade política e social pela qual o mundo atravessa, em que muito dificilmente um tratado internacional com tais características seria bem recepcionado pela comunidade internacional. Em um período que grupos anti-imigrantes estão em plena ascensão; em que grandes potências dificultam cada vez mais a imigração, especialmente por parte dos mais necessitados; e em que sequer aos refugiados que se enquadram na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo Adicional de 1967 são assegurados seus direitos, quem diria sobre a adesão a um novo tratado internacional que conferisse novas obrigações para com um novo grupo de indivíduos, em número talvez maior do que aos refugiados já existentes.

O mesmo se pode dizer a respeito da Convenção sobre os Direitos Humanos ao Meio Ambiente. Apesar de não ter como tema central os “refugiados ambientais”, é inegável que, em seus arts. 15 e 16, há o seu reconhecimento, assim como a obrigação de protegê-los.

Portanto, por melhor que sejam as propostas de tratado internacional em questão, suas chances de aprovação e ratificação por um grande número de países são ínfimas, quiçá nulas. Por essa razão, tendo em vista as dificuldades em se aprovar um tratado amplo e vinculante sobre o tema, Benôit Mayer sugeriu que o tema fosse tratado através de normas menos rígidas e vinculantes, que não necessitassem de ratificação por parte dos Estados para surtirem efeitos, ainda que com uma proteção menor do que a produzida por um tratado internacional de *hard law*. Isso seria feito através de uma resolução da ONU, que necessita apenas de maioria simples para ser aprovada.

Questiona-se, todavia, a eficácia que tais normas teriam na atual conjuntura sócio-política vivenciada em âmbito global. Em um período que sequer a CRER de 51 e seu Protocolo Adicional de 67, documentos amplamente aceitos na comunidade internacional, estão sendo devidamente cumpridos, quem diria normas menos rígidas e vinculantes, aprovadas por maioria simples na Assembleia Geral das Nações Unidas. Por isso que, conforme afirma Mayer (2013), tal resolução deveria ser precedida de ampla divulgação da problemática, com o engajamento da sociedade perante a questão, para que tal resolução alcançasse um mínimo de eficácia.

A solução, no entanto, não acabaria com a aprovação dessa resolução. Esta seria apenas o primeiro passo, de forma a guiar futuros tratados internacionais de âmbito regional para que seguissem seus moldes protetivos, garantindo uma proteção mais certa aos “refugiados ambientais” e menos volátil às conjunturas políticas.

Percebe-se, portanto, que todas as soluções de longo prazo desembocam na criação de tratados internacionais, sejam de âmbito global ou de âmbito regional. A conjuntura política internacional nos permite afirmar que este tema ainda levará muito tempo para ser pacificado, dependendo o seu sucesso de uma maior difusão de informações perante a sociedade, e consequentemente um maior engajamento dos Estados perante tais indivíduos.

A aprovação de qualquer medida normativa atualmente, sem grande participação e aprovação da sociedade como um todo, estaria fadada a não possuir grande eficácia prática, e ainda aumentaria as convulsões político-sociais já crescentes. Talvez, por isso mesmo, a proposta de Benôit Mayer seja a que melhor se adeque à conjuntura atual, por ser a com maiores possibilidades de aprovação, e também a única que lida com o tema de forma paulatina, sem a intenção de estabelecer de imediato obrigações rígidas, levando em consideração a necessidade de haver um processo amplo de conscientização para que se adote, enfim, obrigações vinculantes para com esse crescente número de indivíduos deslocados por fatores primordialmente ambientais.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. *Manual de Procedimentos e Critérios para a determinação da condição de refugiado*. Genebra, 2011. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado>. Acesso em: 10 fev. 2018
- ACNUR. *Convenção da Organização da Unidade Africana*, Adis-Abeba, 1969. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bpointer%5D=0&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bsort%5D=doctitle,sorting,uid&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownload%5D=yes&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bdownloadtyp%5D=stream&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Buid%5D=586&tx_danpdocumentdirs_pi2%5Bmode%5D=1>. Acesso em 15 fev. 2018
- ACNUR, *Declaração de Cartagena de 1984*, Cartagena das Índias, 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em: 25 mar 2018
- ACNUR, *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em: 28 mar. 2018
- ACNUR, *Conclusion on the provision on international protection including through complementary forms of protection*. 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/43576e292.h>>. Acesso em: 26 mar 2018.
- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. *Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas américas*. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Refugio_no_Brasil>. Acesso em: 26 mar. 2018
- BLACK, Richard. *Environmental Refugees: Myth or Reality?*. Disponível em: <<http://www.jha.ac/articles/u034.htm>>. Acesso em: 23 abr. 20017.
- BRASIL. *Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992*. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm>. Acesso em: 05 de maio 2017.
- BRASIL, Lei 9.474, de 22 de Julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 22 de julho 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 25 mar. 2018
- BRASIL. Ministério Público. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/7/docs/declaracao_universal_dos_direitos_do_homem.pdf>. Acesso em 23 abr. 2017.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: Semelhanças, diferenças e perspectivas. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

CIDCE, *Draft of the International Covenant on the Human Right to the Environment*, 2017. Disponível em: <https://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/Draft-of-the-International-Covenant-on-the-Human-Right-to-the-Environment_15.II_.2017_EN.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2018

CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. *A proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional*. 2015. 312f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos Haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

HAYDU, Marcelo. *A integração dos refugiados no Brasil*. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES. *Discussion Note: Migration and the Environment*, Geneva, 2007. Disponível em: <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf>. Acesso em 14 abr. 2017.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate Change 2007*, Cambridge, 2007. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/wg2/ar4_wg2_full_report.pdf> Acesso em: 23 abr. 2017.

JESUS, Tiago Schneider de. *Um novo desafio ao direito: deslocados/migrantes ambientais*. Reconhecimento, proteção e solidariedade. 2009. 128f. Tese (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2009

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

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menicucci. O. S. *A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração*. 2010 Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v6n1/13.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI*. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. *Refúgio no Brasil: A proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas américas*. Brasília, Athalaia, 2010

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. *CONARE: 14 anos de existência*. In: Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/194>>. Acesso em 26 mar. 2018

MAYER, Benoit. *The International Legal Challenges of Climate-Induced Migration: Proposal for an International Legal Framework*, 2011. Disponível em: <http://benoitmayer.com/files/The_International_Legal_Challenges_of_Climate-induced_Migration.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2018

MENEZES, Fabiano L. de. O panorama da proteção dos refugiados na América Latina. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

MORRISSEY, James. *Rethinking the “debate on environmental refugees”*: from “maximalists and minimalists” to “proponents and critics”. Disponível em: <http://jpe.library.arizona.edu/volume_19/Morrissey.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2018

MYERS, Norman. *Population and Environment*. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1023%2FA%3A1024623431924?LI=true>>. Acesso em: 20 abr. 2017..

ONU. Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial. 1966. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=94836>> Acesso em 05 jan. 2018

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>> Acesso em: 25 mar. 2018

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES. *Discussion Note: Migration and the Environment*, Geneva, 2007. Disponível em <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/94/MC_INF_288.pdf>. Acesso em 14 abr. 2017.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O Direito Internacional dos Refugiados: Análise Crítica do Conceito “Refugiado Ambiental”*. 2009. 171f. Dissertação (Pós-Graduação)-Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Uma visão brasileira do conceito “refugiado ambiental”. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). *60 anos de ACNUR: Perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *A proteção internacional da pessoa humana, a hospitalidade e os deslocamentos forçados por mudanças climáticas e por desastres ambientais: O por vir no Direito Internacional dos Refugiados à Luz do Direito Internacional para a Humanidade*. 2017. 375f. Dissertação (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em direito, Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

PIOVESAN, Flávia Cristina. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 7. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

PRIEUR, Michel et al. *Draft Convention on the international status of environmentally-displaced persons*, 2013. Disponível em: <<https://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/Draft-Convention-on-the-International-Status-on-environmentally-displaced-persons-third-version.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2018

RAMOS, Érika Pires. *Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito*

internacional. 2011. 150f. Tese (Doutorado). Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SUHRKE, Astri. *Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict*, 1993
Disponível em: < <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.453.1998&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 15 abr. 2017.

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

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Humanitarian assistance, emergency relief, rehabilitation, recovery and reconstruction in response to the humanitarian emergency in Haiti, including the devastating effects of the earthquake*. 2011. Disponível em:
<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/RSG_A-66-332_EN.pdf> Acesso em: 14 abr. 2017.

WOOD, William B. Ecomigration: Linkages Between Environmental Change and Migration. In: ZOLBERG, Aristide R.; BENDA, Peter M (Ed.). *Global Migrants, Global Refugees – problems and solutions*. Nova Iorque: Berghahn Books, 2001. p. 42-61.