

## REFÚGIO AMBIENTAL: RECONHECIMENTO JURÍDICO GLOBAL E SUAS PROPOSTAS, ATUAÇÃO DA AMÉRICA LATINA E OS MECANISMOS DE PROTEÇÃO

ENVIRONMENTAL REFUGEE: GLOBAL LEGAL RECOGNITION AND ITS PROPOSALS, ACTIVITIES OF LATIN AMERICA AND PROTECTION MECHANISMS

Arielle Arry Carvalho<sup>1</sup>

**RESUMO:** Os “refugiados ambientais” são indivíduos forçados a migrarem devido a eventos ambientais, ocasionados por causas naturais ou interferência antrópica, como desastres, condições climáticas, terremotos, catástrofes, entre outros. Contudo, esse grupo de pessoas não encontra-se formalmente reconhecido no Direito Internacional por não constarem no rol estabelecido pela Convenção da ONU de 1951 e protocolo de 1967. No entanto, muito se tem discutido quanto à inclusão dessas pessoas na categoria de refugiado e enquanto não concretiza-se, discute-se os mecanismos pré-existentes e necessários para garantir proteção adequada a esse grupo de pessoas. Desse modo, por meio do trabalho que ora se apresenta, tenciona-se como objetivo geral analisar a importância do reconhecimento da categoria de “refugiados ambientais” de modo a abordar a atuação dos países latino americanos no que concerne à proteção dessas pessoas, apresentar as propostas de Tratados Internacionais, bem como apresentar medidas de proteção jurídico à categoria. Quanto à metodologia, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental, descritiva, de abordagem qualitativa e quantitativa, de natureza teórica e empírica. Por fim, a pesquisa evidencia-se que há necessidade de reconhecimento global dos “refugiados ambientais”, bem como de modo imediato, haja governança migratória-ambiental global para garantir proteção adequada enquanto não ocorre a elaboração de um instrumento jurídico específico e obrigatório que regulamente o tema.

778

**Palavras-chave:** Refúgio ambiental. Reconhecimento Jurídico Global. Propostas de Tratados Internacionais. Atuação da América Latina. Mecanismos de Proteção.

**ABSTRACT:** "Environmental refugees" are individuals forced to migrate due to environmental events caused by natural causes or anthropic interference, such as disasters, weather conditions, earthquakes, catastrophes, among others. However, this group of persons is not formally recognized in international law because it is not included in the list established by the 1951 UN Convention and 1967 Protocol. However, much has been debated as to the inclusion of such persons in the category of refugee and it does not materialize, it discusses the pre-existing and necessary mechanisms to guarantee adequate protection to this group of people. Thus, through the work presented here, the general objective is to analyze the importance of recognizing the category of "environmental refugees" in order to address the actions of the Latin American countries regarding their protection, international treaties, as well as presenting legal protection measures to the category. As for the methodology, it is a bibliographical and documentary research, descriptive, of qualitative and quantitative approach, of theoretical and empirical nature. Finally, the research shows that there is a need for global recognition of "environmental refugees", as well as immediate, global environmental-migration governance to guarantee adequate protection until there is a specific and mandatory legal instrument that regulates the theme.

**Keywords:** Environmental refuge. Global Legal Recognition. Proposals for International Treaties. Performance of Latin America. Mechanisms of Protection.

<sup>1</sup>Mestre em Direito Constitucional nas Relações Públicas. Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

## 1 INTRODUÇÃO

Observa-se no mundo cada vez mais a ocorrência de desastres ambientais, seja em razão de mudanças climáticas, as quais decorrem de causas naturais oriundas da evolução geológica da Terra, seja em decorrência de ação antrópica, ou seja, de ações advindas da exploração dos recursos naturais pelo homem sem levar em consideração a preservação do meio ambiente e a sustentabilidade.

Segundo relatório do Center for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED), no ano de 2017, ocorreram no mundo, 335 desastres naturais os quais afetaram 95,6 milhões de pessoas. No ano de 2018, segundo dados do Escritório para a Redução de Riscos de Desastres nas Nações Unidas (UNISDR), 10.373 pessoas morreram em desastres naturais ocorridos em distintas partes do mundo, número superior aos 8,5 mil falecidos de 2016 e aos 9,7 mil de 2017.

Entre os desastres ambientais ocorridos no mundo nos anos de 2017 a 2019, destaca-se o Furacão Harvey, ocorrido em Houston dos Estados Unidos em que 44 pessoas morreram e quase 1 milhão de norte-americanos deixaram suas casas. Na América Central, destaca-se o terremoto ocorrido no México em 19 de setembro de 2017 que resultou na morte de 361 pessoas. No ano de 2018, um Terremoto seguido de Tsunami ocorreu na Indonésia no dia 28 de setembro de 2018 resultou na morte de 2783 pessoas. Na América Latina, destaca-se o rompimento da barragem de Brumadinho (MG) no Brasil, ocorrido em 25 de janeiro de 2019 que resultou na morte de mais de 200 pessoas. Em Moçambique, no dia 14 de março de 2019, ocorreu o Ciclone Idai, que afetou em média 1.85 milhões de pessoas e estima-se que mais de 686 pessoas morreram.

Além de mortes, prejuízos materiais e morais, são consequências sofridas pelas vítimas de desastres ambientais. Nesse contexto, as vítimas, muitas vezes, são obrigadas a buscar refúgio em outras localidades ou a depender da gravidade do desastre, em outros países, com o intuito de garantir o mínimo existencial. Esse deslocamento é uma espécie de migração involuntária, ou seja, forçada, e por terem sido obrigadas a abandonar seu habitat natural, seja de forma temporária ou permanente, essas pessoas são conhecidas como refugiados ambientais, refugiados climáticos, ecológicos ou migrantes ambientais, uma vez que deslocam-se por razões ambientais em seus países de origem.

Contudo, o Direito Internacional não reconhece de forma expressa a categoria de refugiado ambiental, e isso gera problemática em relação aos países serem receptores ou não,

de garantirem ou não proteção mínima e adequada aos povos afetados que buscam refúgio em outras nações. As cláusulas da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados aprovada em 1951 e a Convenção de Genebra sobre os refugiados, adotada em 1952 não contemplam o status dos migrantes ambientais, isso para alguns autores que versam sobre o tema, decorre da ideia de que a degradação ambiental não seria, por si só, uma causa definitiva para as migrações, não havendo diferenciação, como por exemplo, de causas econômicas e de que ocorrem mais no âmbito interno, ou seja, entre os Estados daquele país.

Porém, os dados estatísticos demonstram outra realidade, a de que há números crescentes de deslocamentos exclusivamente por razões de acidentes ambientais para outras nações. Segundo Relatório do Internal Displacement Monitoring Center – IDMC (2017), em 2016, havia 31,1 milhões de novos deslocados internos em razão de conflitos, violência e desastres ambientais, sendo 6,9 milhões de novos deslocados como consequência da violência generalizada; e 24,2 milhões de deslocados tendo em vista as causas ambientais, e segundo estimativa da Organização das Nações Unidas (ONU), o número de migrantes ambientais chegará a 200 milhões até o ano 2050.

Portanto, a preocupação é com os refugiados ambientais enquanto migrantes internacionais e não como deslocados internos, uma vez que os imigrantes terão, somadas às dificuldades já enfrentadas pela migração ambientalmente forçada, a dificuldade de serem admitidos e de permanecerem em outros países, além de obstáculos relacionados à língua, cultura e acesso ao mercado de trabalho. Não há mecanismos específicos uniformizados para tratar do tema dos refugiados ambientais. No plano jurídico, por exemplo, são consideradas refugiadas apenas as pessoas que se encontram nas situações previstas na Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e no seu Protocolo (1967), nas quais os desastres ambientais não estão inseridos.

No plano político internacional, os países mais afetados procuram discutir o tema e propor soluções por meio de acordos internacionais. Há países que dispõe de medidas não obrigatórias que assistam as pessoas que buscam refúgio por tais razões. A “Protection Agenda”, Agenda de Proteção da Iniciativa Nansen, por exemplo é um programa apoiado por 109 países, cuja implementação está a cargo da Platform on Disaster Displacement (PDD), que incentiva os países a ajudarem os migrantes ambientais a se adaptarem a uma nova vida, apesar da ausência de reconhecimento legal de seu status de refugiados, entre outros que serão expostos adiante, o que demonstra um progressivo reconhecimento dos países com os problemas relacionados entre o meio ambiente e mobilidade humana

Além de medidas, há propostas normativas para o reconhecimento jurídico dessa categoria, que são elas: a do governo das Ilhas Maldivas, a do CRIDEAU – Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de L’environnement, de L’aménagement et de L’urbanisme – e do CRDP – Centre de Recherche sur les Droits de la Personne, ambos da Universidade de Limoges, na França, liderada por Michel Prieur e a de um grupo de pesquisadores australianos liderado por David Hodgkinson, que propõe uma Convenção para as Pessoas Deslocadas pelas Mudanças Climáticas (CCDP, na sigla em inglês).

Diante das considerações, indaga-se qual a importância do reconhecimento do status de refugiados ambientais pelo Direito Internacional? Como os países da América Latina posicionam-se em relação aqueles que buscam refúgio por razões ambientais em seus países de origem? Quais os mecanismos específicos necessários a serem adotados para o reconhecimento da categoria “refugiados ambientais”?

Logo, o objetivo desse trabalho é analisar o Refúgio Ambiental no âmbito do Direito Internacional, bem como nos países latino-americanos no sentido de avaliar o reconhecimento da categoria e suas atuações no sentido de proteção e acolhimento, e ainda apresentar mecanismos de proteção aos refugiados ambientais pelos países receptores com o intuito de devolvê-los a dignidade.

Nesse sentido, em que pese à existência de mecanismos de proteção aos refugiados ambientais em alguns países, faz-se necessário o reconhecimento da categoria no Direito Internacional no sentido de estabelecer um conjunto normativo específico e essencial para salvaguardar a fragilidade específica desse grupo de indivíduos, especialmente daqueles que dispõem de recursos financeiros escassos ou encontram-se sob a égide de Estados falidos.

## 2 REFÚGIO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL

O nascimento do regime legal do Direito Internacional dos Refugiados se deu no século XX, especialmente após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), quando o fluxo de pessoas pelo mundo intensificou-se. Isso fez com que surgisse a necessidade de se criar instrumentos internacionais de proteção e de garantia de direitos básicos às pessoas que se deslocavam ao fugirem da guerra. Surge, portanto, a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados que foi formalmente adotada em 28 de julho de 1951. Em 1967, veio a ser emendada pelo Protocolo de 1967, que define o que vem a ser refugiados, esclarece os direitos e deveres entre eles, bem como dos países que os acolhem. Por ter sido aprovada em Genebra, ficou conhecida como Convenção de Genebra de 1951.

O artigo 1º da Convenção de 1951 expõe que é considerado refugiado aquele que receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país, ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.

Não há, portanto, menção àquelas pessoas que migram em decorrência de alterações ambientais no país de sua nacionalidade, mas percebe-se que a Convenção de 1951 limita-se a dizer que protegerá certo grupo de indivíduos e isso não significa, portanto, que apropriasse em definitivo do termo “refugiado” ou que não reconheça a possibilidade de existir qualquer outra categoria dele. Na verdade o que ela afirma, muito claramente, é que protegerá apenas os indivíduos que se encontrem nas situações por ela previstas segundo seus parâmetros. O refugiado ambiental, portanto, apenas receberá a proteção jurídico-internacional caso sua condição esteja associada a um ou mais fatores previstos na Convenção, por exemplo, se for perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade ou grupo social é que ele poderá requerer a proteção de um Estado como refugiado.

O Protocolo de Cartagena sobre os Refugiados Americanos (1984), de abrangência local, tem como foco a proteção e os desafios humanitários enfrentados por refugiados, mas igualmente à Convenção de 1951, não menciona o termo refugiado ambiental. A inexistência de nomenclatura apropriada para indicar aquelas pessoas que são forçadas a migrar em decorrência de alterações ambientais revela a pouca visibilidade sobre as vulnerabilidades que os cercam (GÈMÈNNE, 2014).

A expressão refugiado ambiental foi conceituada primeiramente por Lester Brown, no ano de 1970, porém, só restou conhecido no mundo inteiro quando empregada pelo pesquisador Essan El- Hinnawi no ano de 1985, momento em que passou a dar importância às pessoas que se deslocavam em razão de desastres ambientais, tendo em vista o aumento dos deslocamentos destes, constando no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (RODRIGUES; LAMPIER JUNIOR, 2017, p. 361). Após essa definição, segundo a doutrina, são necessários três componentes para a configuração de um refugiado ambiental, quais sejam: somente pode ser identificado como refugiado, o refúgio se dá em razão de mudanças na natureza que impossibilita viver no território de origem, e,

por fim, que esse transtorno climático apresente uma ameaça à vivência humana (AMORIM, 2015, p. 242).

A Declaração das Nações Unidas Sobre o Ambiente Humano de Estocolmo no ano de 1972 em que seu objetivo era controlar e fiscalizar o progresso das complicações no meio ambiente em todo o mundo, inseriu o termo “environmental refugees”, que traduzido significa “refugiado ambiental”, definido como o indivíduo que tenha saído de seu território em razão de desastres ambientais (RODRIGUES; LAMPIER JUNIOR, 2017, p. 362).

Contudo, o termo refugiado ambiental é um assunto que gera muitos debates, posto que esses tipos de migrações não estão previstos em nenhum tipo de legislação internacional, o que, por consequência, leva a evitar-se até mesmo a utilização desta denominação, e em seu lugar utiliza-se outras expressões, tais como: migrantes ambientais de emergência, ecomigrantes, migrantes ambientalmente forçados e etc. (RODRIGUES; LAMPIER JUNIOR, 2017, p. 362).

Todavia, ainda que não haja reconhecimento dos refugiados ambientais por meio de tais documentos jurídico-internacionais, não significa que a categoria não terá proteção, até porque a partir da Declaração Universal de Direitos Humanos sob a égide da Organização das Nações Unidas, todo ser humano conta com direitos e deveres, tanto no plano interno quanto no plano internacional, externo, e embora esse documento contenha apenas trinta artigos, a Declaração tem importância histórica, por ter-se refletido nas constituições estatais e por relacionarem os direitos básicos de todos os indivíduos (COMPARATO, 2008, pg.121) pois há nos ordenamentos jurídicos existentes, no direito interno e externo, direitos e deveres desse grupo de pessoas.

No mesmo pensamento, para Hannah Arendt (1968), refugiados e apátridas têm o “direito a ter direitos”, pois, segundo ela, essa é a própria essência dos direitos humanos (ARENDRT, 1968), portanto, essa tese também pode ser aplicada também aos refugiados ambientais e aos apátridas enquanto destituídos do seu território e da sua nacionalidade mesmo que não haja a previsão e reconhecimento nos documentos jurídicos internacionais.

Os refugiados ambientais, portanto, sob o manto do direito internacional, fazem jus a todos os direitos garantidos à pessoa humana, sejam direitos previstos nas constituições dos Estados, como também em leis esparsas, em suma, são aplicáveis as normas existentes do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), os princípios de Direito Internacional que regem todo o espectro da proteção internacional da pessoa humana, também conhecida como as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana que

é composta pelo DIDH, pelo Direito Internacional Humanitário (DIH) e pelo Direito Internacional dos Refugiados (DIR) (TRINDADE et. al., 2008).

Todavia, embora encontrem proteção jurídica internacional nos mecanismos gerais de direitos humanos e nos demais instrumentos de proteção internacional da pessoa humana em situações particulares, discute-se, no direito e na política internacional, a necessidade e a importância de reconhecer a categoria refugiado ambiental, e elaborar normas específicas de alcance global para proteção desses indivíduos que se encontram em situação peculiar quando comparados a outros tipos de refugiados. É importante mencionar que a elaboração de instrumentos jurídicos internacionais é algo bastante dificultoso, seja em razão do lapso temporal para a criação e ratificação dos países, seja pelos interesses políticos tanto dos países receptores quanto daqueles que não demonstram interesse para o problema diante da crise migratória deste século XXI.

Conforme mencionado anteriormente, diante da particularidade dos refugiados ambientais e da crescente preocupação sobre as dimensões desta problemática, algumas propostas normativas surgiram no intuito de preencher a falta de reconhecimento dessa categoria. Entre as principais propostas menciona-se a do governo das Ilhas Maldivas, a do Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de L'environnement, de L'aménagement et de L'urbanisme (CRIDEAU) e do Centre de Recherche sur les Droits de la Personne (CRDP), de Michel Preiur, ambos da Universidade de Limoges, na França, e a proposta de um grupo de pesquisadores australianos liderado por David Hodgkinson.

Em que pese à necessidade de criação de um instrumento jurídico internacional sobre o tema, mais importante ainda seria que, de forma imediata, paralelamente ao processo de criação do instrumento jurídico internacional de escala global sobre os refugiados ambientais, todos os Estados salvaguardassem os direitos desses indivíduos por meio das normas já existentes, nos princípios de direito e leis nacionais, que já ocorre por iniciativa de alguns países, como será exposto no capítulo posterior, de modo a não se eximirem de prestar assistência e proteção mínima a esses indivíduos pelo fato de não haver previsão e reconhecimento da categoria nos Direito Internacional.

## **2 PROPOSTAS DE TRATADOS INTERNACIONAIS E PROJETOS REGIONAIS PARA A PROTEÇÃO JURÍDICA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS**

Entre as propostas de Tratados Internacionais para o fim de criar-se protocolo específico sobre refugiados ambientais encontra-se a proposta das Ilhas Maldivas (MALDIVES, 2006), o Projeto de Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais (Projeto de Convenção ou Projeto de Limoges), elaborado por um grupo de pessoas liderados pelo Presidente do Centro Internacional de Direito Comparado do Ambiente (CIDCE) e professor Emérito da Universidade de Limoges, na França, Michel Prieur e a proposta de adoção e uma Convenção para as pessoas deslocadas pelas mudanças climática (Convention for Persons Displaced by Climate Change - CCDP Convention) lideradas por David Hodgkinson, Tess Burton, Heather Anderson e Lucy Young, as quais serão expostas adiante.

### **2.1 Proposta das Ilhas Maldivas (2006)**

A ideia central da proposta das Ilhas Maldivas (MALDIVES, 2006) é a reformulação da Convenção de 1951 e seu protocolo, de modo a inserir uma maior abrangência do critério de perseguição, em que seriam incluídas as mudanças climáticas como fator a ser levado em consideração na concessão do status de refugiado, que abrangem deslocados internos e externos e aplica-se aos casos de degradação ambiental causada pela interferência antrópica no meio ambiente e ainda causada pelos fatos naturais de modificação ambiental que ocasionam deslocamentos migratórios.

Trata-se de proposta importante, no entanto, em relação a médio e curto prazo, não parece adequada em razão de que os trabalhos preparatórios para a Convenção de 1951 já haviam rechaçado energicamente uma proposta de incluir entre os motivos de “fundado temor de perseguição” as causas ambientais diante da sua imprecisão e dificuldade de mensuração (CLARO, 2011, pg. 100).

### **2.2 Projeto de Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais (Projeto de Limoges) liderado por Michel Prieur**

Trata-se de iniciativa específica para a proteção e reconhecimento das vítimas de deslocamentos ambientais com uma abordagem pautada nos direitos humanos e no desenvolvimento de uma governança internacional, é o Projeto de Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais (Projeto de Convenção ou Projeto de Limoges), elaborado pelo Centro de Pesquisas Interdisciplinares em Direito Ambiental, Planejamento e Urbanismo (Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de

L'environnement, de L'aménagement et de L'urbanisme - CRIDEAU) e pelo Centro de Pesquisas sobre os Direitos das Pessoas (Centre de Recherche sur les Droits de la Personne - CRDP), ambos da Universidade de Limoges, na França, liderada por Michel Prieur, do Observatório das Mutações Institucionais e Jurídicas (OMIJ) e do Centro Internacional de Direito Comparado do Ambiente (CIDCE).

Esse Projeto visa garantir aos refugiados ambientais, os direitos já existentes tanto no plano interno, quanto no plano internacional, com a finalidade de construir um sistema de proteção dos deslocados ambientais que apresente respostas a longo prazo, numa perspectiva de prevenção e de preparação. Pretende ainda contribuir para a paz mundial, já que as mudanças ambientais e os deslocamentos que delas resultam podem gerar conflitos e ameaçar a segurança internacional, para os autores do Projeto, um sistema de proteção dos deslocados ambientais e de gerenciamento dos deslocamentos pode contribuir para evitar conflitos e potencializar tais migrações como, por exemplo, uma medida de adaptação às mudanças climáticas e ao mesmo tempo contribui para a solidariedade internacional, pelo apoio e auxílio aos países mais afetados pelos problemas ambientais.

O Projeto de Convenção não se resume a uma proposta. Trata-se de um processo de construção interdisciplinar que visa sensibilizar e exige engajamento político e cidadão em torno dos principais dilemas relacionados aos deslocamentos, capaz de engendrar violações de direitos humanos, provocar conflitos e instabilidades e intensificar vulnerabilidades preexistentes. Mesmo diante de um contexto internacional ausente e desfavorável à adoção de instrumentos que acarretem novas obrigações, a importância e a urgência dos desafios postos pelos deslocamentos ambientais e a ausência de respostas específicas no âmbito jurídico e institucional justificam a continuidade do processo de discussão de um projeto de norma internacional.

A proposta da Convenção traz a ideia de que os direitos dos refugiados ambientais seriam baseados em princípios consagrados de Direito Internacional, tais como o princípio da solidariedade, o princípio da responsabilidade comum porém diferenciada, o princípio da proteção efetiva, o princípio da não discriminação e o princípio do non-refoulement (não devolução).

No artigo 13 da proposta, que expõe sobre o respeito à sistematização dos direitos existentes, indica como direitos de todos os refugiados ambientais, o direito à informação e à participação, direito de assistência, direito à água e à ajuda alimentar, direito à moradia, aos cuidados de saúde, à personalidade jurídica, direitos civis e políticos no Estado de sua

nacionalidade, direito de respeito à família, à educação e ao treinamento, ao trabalho e direito à manutenção de suas particularidades culturais, especifica também o direito à nacionalidade e à naturalização aos deslocados ambientais permanentes, baseado na Declaração Universal de Direitos Humanos.

Um dos pontos destacados do Projeto de Convenção é a atribuição do status de deslocado ambiental, mediante procedimento específico adotado pelos Estados em cooperação com a Alta Autoridade. O status de deslocado ambiental pode ser solicitado por toda pessoa, família, grupo ou população que se enquadre na definição de deslocado ambiental do Projeto de Convenção<sup>398</sup>. Este reconhecimento é necessário para a atribuição e o gozo dos direitos previstos. A proteção conferida pelo status de deslocado ambiental cessa quando as condições para tal reconhecimento não estão mais presentes.

Portanto, a proteção aos deslocados ambientais não é conferida de forma automática em caso de deslocamento por razões ambientais, ou seja, faz-se necessária solicitação de reconhecimento do status de deslocado ambiental a qual deverá ser encaminhada e aceita pelas autoridades competentes para que as pessoas, famílias, grupos ou populações nessa condição possam se beneficiar-se de tais direitos. O

O Projeto de Convenção prevê ainda a imunidade penal dos deslocados ambientais, que impede os Estados de aplicarem sanções penais aqueles que entrem ou se encontrem em seu território sem autorização, desde que se apresentem espontaneamente no prazo de um mês após sua chegada. O pedido deve ser encaminhado à Comissão Nacional de Deslocados Ambientais prevista no Projeto, que é o organismo competente para outorgar o status de deslocado ambiental.

O procedimento geral fixado no Projeto de Convenção, que deve ser detalhado por cada Estado, segue esta ordem: solicitação à Comissão; realização de audiência pública na qual o solicitante e o Estado de acolhida apresentam suas observações; decisão de reconhecimento ou recusa; recurso à alta Autoridade (prevista no Projeto), que tem efeito suspensivo e acarreta a prorrogação do visto temporário. É importante mencionar que toda solicitação do status de deslocado ambiental dá direito a um visto temporário até a decisão final.

Diante da característica de interdisciplinaridade do Projeto de Convenção, outros projetos surgiram para analisar sua viabilidade, seus resultados, além do trabalho de divulgação. O projeto CADHOM, por exemplo, buscou identificar avanços e obstáculos que

são de cunho ideológico, político e financeiros, com a finalidade de que o Projeto de Convenção se consolide como um instrumento jurídico internacional.

É importante ressaltar ainda que CIDCE lançou em 2014 um projeto de Declaração Universal sobre as Pessoas Deslocadas por Fatores Ambientais, a partir do Projeto de Convenção. A Declaração concentra-se nos direitos reconhecidos aos deslocados ambientais e as obrigações correspondentes dos Estados a qual representa uma estratégia para dar o primeiro passo no reconhecimento e proteção internacional dos deslocados ambientais sempre com o objetivo ultimam que deve ser a adoção de um documento obrigatório.

Quanto ao processo de reconhecimento e proteção dos deslocados ambientais, este desenvolve-se em três etapas. A primeira etapa é de reconhecimento do problema e das relações entre mobilidade humana, degradação ambiental, mudança climática e desastres. Este reconhecimento é expresso pelo desenvolvimento de uma agenda comum e a inserção da mobilidade humana em políticas já consolidadas, pela adoção de documentos não vinculantes e pela adaptação de instrumentos existentes, principalmente centrados na acolhida.

A segunda etapa é de incorporação das diretrizes internacionais nas políticas e normas regionais e nacionais, bem como a adoção de acordos regionais e bilaterais. A terceira etapa é de adoção de respostas específicas e regulamentação própria, de modo a evoluir dos documentos não vinculantes a uma norma obrigatória prevendo mecanismos específicos e abarcando todo o ciclo do deslocamento.

A Declaração se coaduna à etapa atual do processo, como documento não vinculante de reconhecimento e proteção dos deslocados ambientais. A análise a partir deste processo permite compreender porque o Projeto de Convenção encontra resistências, já que se enquadra na terceira etapa, o que exige ainda um amadurecimento da questão, que será alcançado com a prática e a análise dos resultados da primeira e segunda etapa.

### **2.3 Convenção para as Pessoas Deslocadas pela Mudança Climática (2009)**

A terceira proposta – CCDP (2009), Acerca da questão específica das pessoas deslocadas em razão das mudanças climáticas, David Hodgkinson, Tess Burton, Heather Anderson e Lucy Young propõem a adoção de uma “Convenção para as Pessoas Deslocadas pela Mudança Climática” (Convention for Persons Displaced by Climate Change - CCDP Convention) 215, que visa superar as lacunas existentes nos atuais sistemas de proteção de direitos humanos, refugiados e direito humanitário.

Para tanto, os objetivos dessa Convenção seria abranger os deslocamentos internos e externos, estabelecer critérios para a designação de um status em massa para os deslocados climáticos, sendo as obrigações de proteção e assistência partilhadas entre os Estados de origem e a comunidade internacional ou entre esta e os Estados de acolhimento, com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

No entanto, percebe-se certa limitação quanto à aplicação em razão de que alcançaria apenas grupos atingidos pelas mudanças ambientais causadas por fatores exclusivamente climáticos, o que não seria viável uma vez que além de fatores climáticos, há desastres ambientais decorrentes da ação humana, entre outros, que não seriam abrangidos pela proposta da Convenção.

Diante das considerações, o Projeto de Convenção sobre os deslocados ambientais é a proposta mais adequada de regulamentação internacional dos deslocados ambientais, e ainda que não seja propício para alguns quanto à adoção de um instrumento jurídico obrigatório, serve como referência ao primeiro passo em direção à terceira etapa do processo de reconhecimento e de proteção dos refugiados ambientais, bem como serve de referência para acordos regionais e bilaterais para, por exemplo, adaptar a acolhida humanitária de modo a inserir a categoria implementando medidas específicas voltadas aos deslocados ambientais.

### **3 ATUAÇÃO DOS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA EM RELAÇÃO AOS REFUGIAFOS AMBIENTAIS**

As legislações dos países como a Argentina, e Costa Rica proporcionam forma de proteção jurídica voltada para os refugiados ambientais, mas não os reconhecem de forma expressa, já os países como Brasil, Bolívia e Cuba, há o reconhecimento expresso da categoria de refugiados ambientais.

Na Argentina, a Lei de Migrações, Lei n. 25.871/2003 não reconhece a categoria de refugiados ambientais, no entanto, permite a admissão destes como residentes transitórios especiais, por meio do Art. 24, h quando expõe que os estrangeiros que ingressem no país como “residentes transitórios” poderão ser admitidos em algumas das categorias, no caso, as especiais na qual os estrangeiros que invoquem razões que justifiquem, a juízo da Direção Nacional de Migrações, tratamento especial. Portanto, na Argentina, para admissão dos refugiados ambientais leva-se em conta as recomendações de não retorno que formular o

Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e os critérios do país em relação ao caso concreto.

Em Costa Rica, a Lei de Estrangeiros, Lei n. 8764/ 2009 não prevê de modo expresso a categoria de refugiados ambientais, mas permite a entrada e proteção ao que buscam refúgio por razões humanitárias (circunstância na qual se encontra uma pessoa estrangeira com alto grau de vulnerabilidade em detrimento da sua condição humana- Art. 2º, Decreto 37.112/ 2012), em conformidade com instrumentos internacionais de direitos humanos, conforme previsão do Art. 94.

No Brasil, por exemplo, a questão do refúgio ambiental passou a ser contemplado em 2017, com a Lei 13.445/2017, lei de migração. De acordo com o Art. 14, §3º, o visto humanitário será concedido ao apátrida ou ao nacional de qualquer país em situação de grave ou iminente instabilidade institucional, de conflito armado, de calamidade de grande proporção, de desastre ambiental ou de grave violação de direitos humanos. Exemplo de migração por desastres ambientais para o Brasil foi à ocorrência de terremoto no Haiti no ano de 2010 que, segundo dados do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), 2.186 haitianos solicitaram refúgio no Brasil desde o terremoto, em janeiro de 2010 a setembro de 2011. A questão que se colocou o Brasil foi qual tipo de proteção deveria ser dada “as vítimas de deslocamento forçado em consequência de desastres ambientais” (GODOY, 2011, pg 121).

790

Embora não havia nenhuma previsão específica de refugiado ambiental na legislação brasileira à época, o país os tratou em atenção à questão humanitária e ao princípio do *non-refoulement*, da não devolução. Nesse sentido, o Brasil concedeu visto humanitário de residência aos haitianos para que os mesmo obtivessem documentos e acesso aos serviços públicos. Percebe-se, portanto, esforços pelo governo brasileiro com as resoluções que conferiram aos haitianos o visto humanitário, e agora com a fixação em lei a respeito da concessão aos migrantes por desastres ambientais, mas, ainda assim se revela frágil o amparo proporcionado (JUBILUT, 2011, pg. 163).

Na Bolívia, foi aprovada a Lei de Migração, Lei n. 370, que em seu artigo 4º define migrantes climáticos como sendo grupo de pessoas que se veem obrigados a se deslocarem de um Estado para outro por efeitos climáticos quando existe risco ou ameaça à sua vida, seja por causas naturais, desastres socioambientais, nucleares, químicos ou fome. Em seu artigo 65, prever a assinatura de acordos e convênios internacionais sobre o tema, coordenará políticas públicas para recepcionar migrantes climáticos que busquem refúgio no país, porém falha ao regulamentar o tipo de visto e proteção dada a tais indivíduos.

No regulamento da Lei de Migração, o Decreto Supremo n. 1923 de março de 2014 concede vistos humanitários por apenas 30 dias e um dos requisitos é o de que haja necessidade de proteção internacional amparada pelo princípio da não devolução, mas não especifica os refugiados climáticos.

Com relação a Cuba, a Lei de Migração cubana, Lei n. 1312/76 ao ser reformulado por meio do Decreto-Lei n. 302/2016, reconhece expressamente os refugiados ambientais em seu artigo 8o quando expõe que serão considerados refugiados aqueles estrangeiros e pessoas sem cidadania cuja entrada se autorize no território nacional por ter que emigrar de seu país por motivos de calamidade social, bélica, cataclismo ou outros fenômenos da natureza e que permaneçam temporariamente em Cuba, até que se restabeçam as condições normais de seu país de origem, portanto, trata-se de residentes temporários, possuem permissão para exercerem atividades laborais.

Diante do que foi exposto, percebe-se a instabilidade em relação aos países de modo global em amparar juridicamente ou não os “refugiados ambientais”, de modo que há países com reconhecimento expresso da categoria, há outros que não os reconhecem, o que inviabiliza a proteção, a admissão, o acolhimento e a inserção nos países procurados por tais indivíduos. Nesse sentido, propõe-se que além do reconhecimento global da categoria, há ainda a necessidade de estabelecimento de uma governança migratória-ambiental global que proteja esses indivíduos, em todas as fases desastre ambiental de modo a devolver a sua dignidade humana.

#### **4. MEDIDAS DE PROTEÇÃO JURÍDICA AOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS”: GOVERNANÇA MIGRATÓRIA-AMBIENTAL GLOBAL**

A solução mais adequada para regulamentar a situação dos “refugiados ambientais” seria a criação de um tratado internacional específico de modo a reconhecer a categorias e dispor de princípios e normas bem definidas sob a ótica dos direitos dos migrantes com definição de funções dos atores nacionais e internacionais e ainda medidas de prevenção a esse tipo de migração forçada, porém, isso demanda tempo, pois trata-se de um processo lento. É importante mencionar que apenas a elaboração de um tratado específico não resolverá o problema, pois há necessidade de que seja respeitado e posto em prática por todos os países em sua integralidade, o que não é algo simples, uma vez que muitos países discordam, não tem interesse em reconhecer a categoria de “refugiados ambientais”.

Conforme mencionado anteriormente, há instrumentos no Direito Internacional que mesmo que não sejam específicos, podem ser adaptados para tratar o tema dos “refugiados ambientais”, são conhecidos como *soft law*, ou seja, pré-existentes. Nesse sentido, estabelecer uma governança migratória-ambiental global com a finalidade de aperfeiçoar mecanismos que já existem nos regime de migração ambiental local, de modo a uniformizar e aplicar em escala global é medida necessária para reunir normas e princípio de proteção desses migrantes, isso enquanto espera-se a elaboração de tratado específico e obrigatório para regulamentar o tema de modo global.

A Comissão da ONU sobre Governança Global afirma que governança é a soma das várias maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas ou privadas, gerem seus assuntos comuns. Trata-se de um processo contínuo por meio do qual se concilia e se age sobre interesses distintos ou conflituosos (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 2). No entanto, buscar soluções para o bem comum da humanidade faz-se por meio da governança, governança essa que nas palavras de Rosenau (2000, p. 15-16), abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e as organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

792

O autor, portanto, faz distinção entre governança e governo de modo a concluir que mesmo que o estabelecimento de regimes internacionais, que são vertentes dentro da própria governança, ocorra por meio da celebração de tratados multilaterais por parte dos entes estatais da arena internacional, a governança independe da existência de um governo pelo fato de que além do Estado, a sociedade civil também é responsável na atuação do tema.

Entre medidas necessárias, a questão da vulnerabilidade desses migrantes merece importância, uma vez que as vulnerabilidades dos indivíduos que buscam refúgio podem ser potencializadas pelas políticas migratórias restritivas e repressivas à mobilidade humana, é preciso, portanto que os países assegurem o direito de ir e vir por meio de políticas migratórias, bem como políticas de adaptação, acima de quaisquer outras medidas, como o fechamento de fronteiras, por exemplo.

Ainda no tocante a vulnerabilidades, BETTS (2010), propôs proteção aos migrantes indocumentados sob o fundamento de princípios norteadores e colaboração da ONU , para eles apesar da existência de normas internacionais de direitos humanos que deveriam, na teoria, proteger tais pessoas, permanece uma lacuna normativa e institucional fundamental

no sistema internacional. Ao invés de exigir novos tratados de *hard law* para preencher a lacuna, uma norma de *soft law* deveria ser desenvolvida para assegurar proteção aos migrantes irregulares vulneráveis e baseada em dois elementos principais: primeiramente, a consolidação e aplicação de normas existentes de direito internacional dos direitos humanos em conjuntos de princípios norteadores para diferentes grupos; em segundo lugar, mecanismos aprimorados para colaboração entre agências para assegurar implementação dessas normas e princípios (BETTS 2010, p. 209)..

Não apenas medidas governamentais locais e dos organismos internacionais devem ser tomadas. A sociedade civil também possui papel primordial nos que diz respeito ao reconhecimento de formas de proteção a todas as categorias dos migrantes, sobretudo em relação aos “refugiados ambientais”. É importante que haja solidariedade e cooperação internacional, em qualquer fase dos desastres ambientais ou das causas naturais ou antropogênicas que causaram a migração ambientalmente forçada no sentido de proteger essas pessoas, de modo a impedir a violação de seus direitos humanos.

A sociedade civil, portanto, deve ser solidária e fraterna de modo a promover o bem comum desse grupo de pessoas. Nas palavras de Immanuel Kant (2017, pg. 296), em “A metafísica dos Costumes”, menciona-se que “Ser beneficente, ou seja, promover com os próprios meios à felicidade de outros seres humanos necessitados, sem esperar por algo em retorno, é o dever de todos, já que todo aquele que se acha em necessidade deseja ser ajudado por outros”. O princípio da Fraternidade é um dever de agir de cada um dos seres humanos: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos. Dotados de razão e de consciência, devem agir uns para com os outros em espírito de fraternidade” (ONU, 1948), portanto, a sociedade é parte fundamental na aceitação dos “refugiados ambientais” ainda que esses não sejam reconhecidos.

Em relação à América Latina, o Brasil sediou as comemorações dos 30 anos da Declaração de Cartagena sobre Refugiados nas Américas (1984) na cidade de Brasília. Durante o período de consultas para a declaração comemorativa dos 30 anos da Declaração de Cartagena, o governo do México, por exemplo, opinou ser desnecessário um acordo internacional específico para a proteção jurídica dos “refugiados ambientais”. Assim como outros governos de diferentes partes do globo, o governo mexicano entende ser necessário efetivar os mecanismos de prevenção de desastres ambientais e o fortalecimento da cooperação internacional em torno do tema por meio dos mecanismos de Direito

Internacional de Refugiados (DIR), mesmo que não especificamente sob a Convenção de 1951 .

Cabe mencionar ainda a Declaração da Academia no processo que antecedeu as comemorações dos 30 anos da Declaração de Cartagena. A Declaração sobre a Proteção Integral a Migrantes Forçados e pela Construção de um Efetivo Espaço Humanitário na América Latina e Caribe (Declaração da Academia), de 31 de outubro de 2014, foi assinada por 119 professores e pesquisadores e por 41 instituições que atuam diretamente nos temas de refúgio e migração forçada. Em seu preâmbulo, a Declaração já menciona o tema dos “refugiados ambientais” de modo a enfatizar a vontade e a necessidade de se estabelecer de modo efetivo, um espaço humanitário ampliado de proteção na América Latina e no Caribe; e aceitar desafios impostos pelos novos fluxos migratórios. Nas suas recomendações, a Declaração da Academia sugere “que os direitos humanos, a solidariedade e a cooperação, já consagradas como princípios normativos do Direito Internacional, sejam os balizadores de toda ação relativa à política migratória”.

Diante de reflexões sobre o tema, percebe-se certa relutância de muitos países em facilitar suas políticas migratórias para o recebimento de estrangeiros em seu território e isso torna-se desafio a ser enfrentado para o reconhecimento global da categoria dos “refugiados ambientais”, portanto, a conscientização sobre o problema é o ponto de partida para a uniformização e o reconhecimento da categoria. O estabelecimento de acordos bilaterais e regionais sobre auxílio financeiro à adaptação e sobre recepção, permanente ou temporária, de refugiados do clima fora do seu território de origem são medidas necessárias a serem adotadas de modo global, embora já existam países que adotam essa estratégia, a exemplo da região da Oceania.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, em razão do aumento global de desastres ambientais e consequentemente o aumento de pessoas que migram para outros países em busca de refúgio, não há como “cruzar os braços” para o problema. Propostas são apresentadas no mundo inteiro para que o Direito Internacional reconheça a categoria de “refugiados ambientais” para estabelecer normas de proteção a esses indivíduos que migram de forma forçada. Portanto, um tratado específico sob a perspectiva jurídica internacional com normas e princípio bem definidos dos direitos dos “refugiados ambientais” seria a melhor solução.

Contudo, como o processo é consideravelmente lento, propõe-se o estabelecimento imediato de uma governança migratória-ambiental global efetiva que inclua mecanismos já existentes dos regimes migratório e ambiental, e que inclua instrumentos futuros para melhor tratar a questão dos refugiados do clima da escala local à global, como é o caso do Projeto de Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais (Projeto de Limonges) liderado por Michel Prieur, entre outros que versam também sobre direitos humanos, e ainda sobre a prevenção de desastres ambientais, mas com a certeza de que um tratado internacional futuro que se destine especificamente aos “refugiados ambientais” é medida necessária para que todos os países trate o problema de modo uniforme, pois como exposto no decorrer do trabalho, na América Latina, por exemplo, não há uniformização nas legislações no sentido de reconhecer a categoria.

Os mecanismos de proteção, tais como o direito de ir e vir por meio de políticas migratórias, bem como políticas de adaptação somadas a atuação da sociedade civil no que concerne a solidariedade, a fraternidade, o bem comum são medidas prementes como norma e valor universal, bem como dever da própria soberania estatal.

Conclui-se ainda que por ser o meio ambiente comum a todos, deve ser entendido para além das fronteiras e espaços territoriais de determinados Estados, além do que, o refúgio ambiental também tem causas e efeitos comuns, e, portanto, responsabilidades, portanto, a proteção aos “refugiados ambientais” é medida que se impõe a toda comunidade internacional e deve ocorrer no âmbito de todos os Estados.

## REFERÊNCIAS

- AMORIM, João Alberto Alves. A interconexão entre direitos humanos, meio ambiente e segurança nacional. Ano 2015, pg. 242.
- ARENDT, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harvest, 1968.
- ARGENTINA. Ley de Migraciones nº 25.871 y Decreto 616/2010. Disponível em: <[http://www.migraciones.gov.ar/pdf\\_varios/campana\\_grafica/pdf/Libro\\_Ley\\_25.87.pdf](http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.87.pdf)>. Consulta: 30/12/2014.
- BETTS, Alexander. *Forced Migration and Global Politics*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.
- CENTRE DE RECHERCHE INTERDISCIPLINAIRE EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMENAGEMENT ET DE L'URBANISME; CENTRE DE RECHERCHE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE. Draft Convention on the International Status of Environmentally Displaced Persons. *Revue européenne de droit de l'environnement*, nº 4, 2008, p. 381

CLARO, Carolina de Abreu Batista. A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional. Tese (Direito Internacional) –Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo. 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2135/tde-08042016-155605/pt-br.php>> Acesso em : 06 de jun de 2019

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Refugiados ambientais de ilhas e de regiões costeiras: breves reflexões sobre Bangladesh e Ilhas Maldivas. Revista Meio Ambiente e Direito, n. 2, São Paulo, 2011b, p. 55-69.

COMPARATO, Fábio Konder. A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008. pg. 121.

CONARE. Refúgio em Números. 2017. Disponível em: [http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-emnumeros\\_1104.pdf](http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-emnumeros_1104.pdf) Acesso em: 15. jun 2019.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. Our Global Neighborhood, New York: Oxford University Press, 1995.

COSTA RICA. Ley General de Migración y Extranjería – Ley 8764 de 04 de agosto de 2009. Disponível em: . Consulta: 02/01/2015. BOLÍVIA. Lei de Migración. Ley 370, 8 Mayo, 2013. Disponível em: . Consulta: 01/06/2019.

CUBA. Decreto-Lei nº 302 Modificativo de la Ley n 167 1.312, “Ley de Migración” de 20 de septiembre de 1976. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Ministério de Justicia, 16 de octubre de 2012. Disponível em: . Consulta: 01/06/2019. DAUVERGNE, Catherine.

796

GEMENNE, François. What’s in a name: social vulnerability and the refugee controversy in the wake of Hurricane Katrina. In: AFIFI, Tamer; JÄGER, Jill (Eds.). Environment, Forced Migration and Social Vulnerability. Heidelberg: Springer, 2010, pp. 29-40

PRIEUR, Michel. Le Conseil de l’Europe, les catastrophes et les droits de l’homme. VertigO - La revue électronique en sciences de l’environnement, numéro hors série (8), octobre 2010. Disponível em: . Acesso em: 13 jun. 2019.

RODRIGUES; LAMPIER JUNIOR, 2017, p. 362. Refugiados ambientais: Da necessidade de proteção jurídica internacional dos refugiados ambientais.

ECUADOR. Política Migratoria del Ecuador. Quito: Ministério de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, julio de 2007. Disponível em: Consulta: 02/01/2014.

GODOY, Gabriel Gualano. O Caso dos Haitianos no Brasil e a Via da Proteção Humanitária Complementar. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. 60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro. São Paulo: ACNUR/ ANDHEP/ CLA Cultural, 2011, pp. 45-68.

JUBILUT, Liliana Lyra. A Judicialização do Refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. 60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro. São Paulo: ACNUR/ ANDHEP/ CLA Cultural, 2011, pp. 163-178.

KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**. 5<sup>a</sup> Edição. Ano 2017. Pg. 296.

RAMOS, Erika Pires. Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. Tese de Doutorado apresentada à USP, 2011. p. 67.

ROSENAU, James N. Governança sem Governo: ordem e transformação na políticamundial. Brasília: UnB, 2000.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Direitos Humanos e Meio-Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2008, p. 37-138.