

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
CURSO DE MESTRADO

Ligia Ribeiro Vieira

**REFUGIADOS AMBIENTAIS: DESAFIOS À SUA ACEITAÇÃO
PELO DIREITO INTERNACIONAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal de Santa Catarina em cumprimento a requisito para a obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração Direito e Relações Internacionais.

Orientadora: Professora Dra. Cristiane Derani

Florianópolis
2012

Catálogo na fonte elaborada pela biblioteca da
Universidade Federal de Santa Catarina

Vieira, Lígia Ribeiro

Refugiados Ambientais [dissertação]: desafios à sua aceitação pelo Direito Internacional / Lígia Ribeiro Vieira ; orientadora , Cristiane Derani – Florianópolis, SC, 2012.

203 p. ; 21cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas . Programa de Pós-Graduação em Direito.

Inclui Referências

1. Direito. 2. Refugiados Ambientais. 3. Direito Internacional. 4. Reconhecimento. 5. Responsabilidade Internacional. I. Derani, Cristiane. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título

Ligia Ribeiro Vieira

**REFUGIADOS AMBIENTAIS: DESAFIOS À SUA ACEITAÇÃO
PELO DIREITO INTERNACIONAL**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pela coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área Direito e Relações Internacionais.

Florianópolis, 25 de maio de 2012.

Professor Dr. Luiz Otávio Pimentel
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Orientadora: Profa. Dra. Cristiane Derani
Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD)

Membro: Profa. Dra. Danielle Annoni
Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD)

Membro: Prof. Dr. Wagner Costa Ribeiro
Universidade de São Paulo (FFLCH)

Membro: Profa. Dra. Letícia Albuquerque
Universidade Federal de Santa Catarina (PPGD)

A todos aqueles que, de alguma forma, fizeram parte desta jornada.

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina pela oportunidade concedida para a realização do mestrado e obtenção de valiosos aprendizados.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro.

À minha orientadora, Professora Cristiane Derani, pela acolhida durante este ano de agradável convivência, pelos ensinamentos compartilhados e, principalmente, por acreditar em mim e no meu trabalho.

Agradeço, em nome de todos os professores deste programa, à Professora Odete Maria de Oliveira, suas aulas representaram o início dos meus passos no mestrado e fizeram com que eu me encantasse pelo mundo acadêmico.

Às minhas queridas amigas capixabas, Bruna, Livinha, Letícia, Mirian, Thaís, Ana Flávia, e minha querida cunhada Marina, o meu profundo agradecimento por todo incentivo e carinho. A distância física nunca fez com que eu esquecesse que a amizade de vocês é e sempre será essencial na minha vida.

Às grandes amigas que o mestrado me proporcionou, Renata, Isa, Leilane, Javier, Ana Cecília, Juliana Rocha, Juliana Panceri, André, Letícia, Fábio, Carol, Patrícia, Mikha, valeu muito a pena ter saído de tão longe para conhecer pessoas fantásticas como vocês. Obrigada por alegrarem toda esta jornada.

Um agradecimento especial aos amigos queridos do GEDAI, Professor Marcos Wachowicz, Christiano, Rangel, Sarah, Gabriela, Alexandre, Heloísa e minha chérie Amanda, obrigada por me acolherem como uma agregada, pelos congressos, pelas aventuras, pelas risadas, e, principalmente, pela amizade.

À Paula, Juliane e Aline, a melhor família que poderia ter encontrado em Florianópolis, o apoio e a amizade de vocês foi fundamental!

Ao Arnaldo Perin e família, o meu eterno agradecimento pela acolhida e prazerosa convivência, sem vocês eu não teria começado a trilhar o meu caminho nesta Ilha.

Um agradecimento carinhoso à Maria e Ricardo, que me receberam com afeto e tornaram os meus domingos muito mais felizes.

Àquele que é a melhor companhia para os meus sorrisos, a minha música favorita, Gui: obrigada pelo apoio, paciência, carinho e por ser quem é. Você é o presente mais valioso que a vida e o mestrado

me deram.

À toda minha família, com carinho.

Aos meus amados pais Sonia e José Luiz e ao meu querido irmão Vitor. O meu mais sincero agradecimento por todo apoio e confiança que sempre depositaram em mim, pelo amor e palavras verdadeiras em todos os momentos. Vocês são o meu orgulho e a minha maior saudade.

Mais que uma dissertação, a jornada do mestrado foi uma lição de vida.

RESUMO

O surgimento de uma nova categoria de refugiados no âmbito dos deslocamentos forçados figura como a problemática principal deste estudo. Ainda que a movimentação em razão de adversidades ambientais não seja deveras recente, a preocupação com o seu reconhecimento jurídico se faz premente nas discussões internacionais hodiernas. Deste modo, o objetivo geral do trabalho consiste em analisar as possibilidades de aceitação dos refugiados ambientais pelo Direito Internacional, como forma de garantir-lhes os direitos necessários a uma vida digna. Para tanto, será apresentada a gênese e o desenvolvimento do instituto jurídico do refúgio, bem como a construção do seu aparato normativo, em âmbito global e regional, inserido em uma ótica de análise evolutiva do conceito legal de refugiado. Posteriormente, examinar-se-á a sua adequação com a natureza dos problemas ambientais. Ademais, será estudada a formulação doutrinária da definição de refugiado ambiental, a qual prima como fundamento na composição de instrumentos internacionais voltados à solução da presente contenda, além das causas ambientais que resultam nesta categoria de deslocamento forçado. Por fim, analisa-se a capacidade de reconhecimento e proteção dos refugiados ambientais pelo Direito Internacional. Dentro desta perspectiva verifica-se a adequação do arcabouço normativo vigente com a necessidade de proteção premente dos refugiados ambientais, e a responsabilidade internacional que deve ser imputada aos Estados para tentar solucionar esta problemática. São trazidos, ainda, os limites e as novas alternativas para que os refugiados ambientais sejam aceitos juridicamente na esfera internacional.

Palavras-chave: Refugiados Ambientais; Meio Ambiente; Direito Internacional; Responsabilidade; Reconhecimento.

ABSTRACT

The emergence of a new category of refugee in the context of forced displacement figure as the central issue of this study. Although the movement motivated by environmental adversity is not quite recent, concern about their legal recognition becomes urgent in today's international debates. Thus, the aim of this work is to analyze the possibilities of acceptance of environmental refugees under international law, as a way to guarantee the necessary rights to live a dignified life. Therefore, it will be presented the genesis and development of the legal institution of refuge, as well as the construction of its regulatory apparatus, at the global and regional sphere, inserted in a perspective of an evolutionary analysis of the legal concept of refugee in order to assess, later, their adequacy with the nature of environmental problems. In addition, consideration will be given to doctrinal formulation of the definition of environmental refugees, which figures as a foundation concept in the composition of international instruments aimed at the solution of this problem, besides, the environmental causes that results in this category of forced displacement will be showed as well. Finally, the ability of recognition and protection of environmental refugees under international law will be analyzed. Within this perspective, there will be verified the adequacy of existing regulatory framework with the urgent need for protection of environmental refugees, besides the international responsibility that must be allocated to the States in the attempt of solving this problem. There will be brought, also, the limits and new alternatives that can make the environmental refugees really accepted in the international sphere.

Keywords: Environmental Refugees; Environment; International Law; Responsibility; Recognition

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ACNUR** – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CRIDEAU - Centro de Investigação Interdisciplinar em Direito Ambiental, do Desenvolvimento e do Planeamento Urbano
CRDP - Centro de Investigação em Direitos Humanos
DHA – Departamento de Assuntos Humanitários
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos
IPCC - Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
LDN – Liga das Nações
ONU – Organização das Nações Unidas
OIR – Organização Internacional para os Refugiados
OUA – Organização da Unidade Africana
ISDR - International Strategy for Disaster Reduction

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 OS REFUGIADOS NA ORDEM INTERNACIONAL.....	20
2.1 A EVOLUÇÃO DO DIREITO DE ASILO	20
2.1.1 Antiguidade Clássica.....	21
2.1.2 Idade Média	24
2.1.3 Idade Moderna e Contemporânea	26
2.2 A PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: GÊNESE E DESENVOLVIMENTO	34
2.3 A CONSTRUÇÃO LEGAL DO TERMO “REFUGIADO”	44
2.3.1 O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados	46
2.3.2 A Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados.....	49
2.3.3 O Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados	58
2.3.4 A Convenção dos Refugiados da Organização da Unidade Africana.....	60
2.3.5 A Declaração de Cartagena sobre Refugiados.....	65
2.4 A OBTENÇÃO DO STATUS DE REFUGIADO	69
2.4.1 Os Deslocados Internos.....	73
3 A QUESTÃO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS	77
3.1 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO “REFUGIADO AMBIENTAL”	80
3.2 CAUSAS ATRIBUÍDAS À EXISTÊNCIA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS	98
3.2.1 Desastres Ambientais	98
3.2.2 Mudanças Climáticas	104
3.2.3 Degradação Ambiental	113
3.2.4 Domínio Internacional Sobre os Recursos Naturais	117
4 O RECONHECIMENTO JURÍDICO E A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS.....	122
4.1 OS REFUGIADOS AMBIENTAIS SOB A PERSPECTIVA CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS.....	123
4.1.2 A Problemática dos Refugiados Ambientais em sua complexidade.....	131
4.1.3 O Meio Ambiente como um Direito Humano Fundamental	141

4.2 A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL NO TOCANTE AO S REFUGIADOS AMBIENTAIS	149
4.3 DESAFIO ATUAL: A ACEITAÇÃO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS PELO DIREITO INTERNACIONAL.....	156
4.3.1 Os Limites do Direito Internacional no que tange ao Reconhecimento dos Refugiados Ambientais	158
4.3.2 Novas Alternativas: uma proteção jurídica a ser criada	162
CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
REFERÊNCIAS.....	173
ANEXO.....	186

1 INTRODUÇÃO

A mobilidade humana está presente ao longo da história, afinal “somos todos migrantes ou descendentes de migrantes”¹. Este movimento contínuo pode conter motivações de ordens distintas: ora voluntárias, em que os indivíduos decidem sair do seu país de nacionalidade em busca de melhores condições de sobrevivência; ora forçadas, na qual pessoas são obrigadas a se deslocar de seu território pelo mesmo ter se tornado hostil e por inexistirem meios dignos de vida e de permanência.

Dentro desta perspectiva surge a temática dos refugiados, entendidos como pertencentes à ordem da segunda motivação em questão: o deslocamento forçado. O problema enfrentado no reconhecimento e na proteção internacional destes indivíduos é tanto antigo como atual, pois a quantidade de seres humanos obrigados a sair de seus lares por razões que se diversificaram ao longo dos anos tem crescido exponencialmente.

Contudo, a abertura contemporânea dos Estados às inovações tecnológicas, à circulação de informações e de capitais não é a mesma que se nota com relação à recepção de refugiados em territórios nacionais. Percebe-se, desta forma, a dificuldade em realizar uma proteção efetiva das pessoas que se encontram nesta situação adversa.

O cenário mundial em que se procedeu maior atenção à problemática dos refugiados configurou-se pelas duas Grandes Guerras Mundiais, no qual foram gerados os maiores deslocamentos humanos vistos até então. Sendo assim, a interpretação da realidade, que foi transpassada aos instrumentos internacionais que objetivavam proteger estes indivíduos, acabou por restringir a obtenção da categoria de refugiados a situações bem específicas.

Perseguições por motivos de raça, nacionalidade, pertencimento a um grupo social, religião e opinião política fazem parte do rol dos motivos clássicos para a aquisição do status de refugiado. Embora demais convenções internacionais tenham tratado sobre este tema e evoluído ao ampliar a definição jurídica de refugiado, ainda há uma lacuna quando se trata da proteção jurídica de outras categorias de refugiados.

Novos motivos para o deslocamento humano forçado surgem à medida que as relações internacionais, econômicas, políticas, sociais e

¹ CARDY, Franklin. **Environment and Forced Migration a Review**. United Nations Environment Programme. Kenya, 1994.

culturais mudam. Uma definição que surgiu em meados dos anos 80, atualmente se faz mais preocupante do que nunca: a dos refugiados ambientais. Estes são considerados como pessoas obrigadas a sair do seu país de origem por uma perturbação ambiental evidente que comprometa sua existência e afete a sua qualidade de vida.

As causas relativas ao aparecimento deste contingente de deslocados perpassam os fatores puramente naturais para se alocar, também, em uma relação mais complexa do homem com a natureza. De algum modo, determinadas devastações naturais ocorridas nos últimos anos guardam o reflexo da atividade humana sobre a Terra. Nota-se que o crescimento populacional, o qual é agravado por meio da busca pelo espaço urbano, mantém relação com o aumento dos problemas ambientais ligados, principalmente, a fatores econômicos. A agressão à biodiversidade com o domínio internacional dos recursos naturais, o aumento da emissão de gases poluentes que contribuem para o efeito estufa, a intensificação do desmatamento, o aumento do nitrogênio no solo e na água por conta da utilização de fertilizantes indicam como o ser humano se posiciona perante o ambiente em que vive.

Estes fatores naturais refletem diretamente nas relações internacionais, de modo a criarem a exigência de uma nova interpretação dos instrumentos internacionais que dizem respeito ao reconhecimento e à concessão de direitos aos refugiados ambientais. Desta forma, investigar as causas e os impactos que os desastres naturais possuem no que tange aos deslocamentos humanos forçados demonstra-se fundamental. É necessário que o Direito Internacional, sobretudo o Direito Internacional dos Refugiados, enfrente este novo desafio, e consiga identificar, interpretar e apresentar saídas que favoreçam a proteção destas pessoas como forma de garantir-lhes uma vida digna.

Partindo destes pressupostos de análise, a dissertação foi dividida em três capítulos que representam momentos complementares para o desencadeamento da pesquisa. O primeiro capítulo prima por uma contextualização histórica da origem e evolução do vigente instituto jurídico do refúgio. Em um primeiro momento estuda a evolução do direito de asilo para então relacioná-lo com a consolidação do Direito Internacional dos Refugiados, que se deu no período posterior às grandes Guerras Mundiais. Apresenta-se também o postulado normativo que foi elaborado para tratar da problemática do refúgio, tanto a nível global como a nível regional, dentro de uma perspectiva de análise evolutiva do conceito legal de refugiado, para posteriormente, verificar a sua adequação com a definição do refugiado ambiental.

O segundo capítulo aborda a construção doutrinária do conceito de refugiado ambiental, mostrando as suas múltiplas vertentes e situações possíveis. Ademais, aponta para a necessidade de um consenso internacional no que tange à definição desta nova categoria de refugiado, para que sua legitimação na esfera jurídica possa acontecer. Estuda-se, igualmente, as causas ambientais que são atribuídas à existência deste deslocamento forçado, em especial os desastres ambientais, as mudanças climáticas, a degradação ambiental e o domínio internacional sobre os recursos naturais.

No terceiro capítulo analisa-se as possibilidades de reconhecimento e proteção dos refugiados ambientais pelo Direito Internacional. Para tanto, a situação dos refugiados ambientais é vista em sua complexidade, sob a ótica da teoria crítica dos direitos humanos elaborada por Joaquín Herrera Flores, a qual pugna pela adequação das normas jurídicas à realidade dos fatos. Dentro desta perspectiva, verifica-se a adaptação do arcabouço normativo vigente com a necessidade de proteção premente dos refugiados ambientais, e a responsabilidade internacional que deve ser imputada aos Estados para tentar solucionar esta problemática. Por fim, são trazidos os limites e as novas alternativas para que os refugiados ambientais possam ser aceitos juridicamente na esfera internacional.

2 OS REFUGIADOS NA ORDEM INTERNACIONAL

O desenvolvimento do instituto do refúgio tem as suas origens na própria história evolutiva do ser humano, permeada por guerras, colonizações, perseguições políticas, religiosas e, desde os seus primórdios, vem sendo objeto de regulamentações. No entanto, a sua consolidação jurídica perante a sociedade internacional só veio à tona no século XX.

Dessa forma, o seu processo de evolução remonta a determinadas fases que se distinguem, em uma linha do tempo iniciada na Antiguidade Clássica², pelas características da historicidade e contemporaneidade. A origem histórica do Direito Internacional dos Refugiados relaciona-se fortemente com o instituto do asilo e, a sua concretização como um instituto independente ocorre, mais precisamente, no âmbito da Liga das Nações. A fase contemporânea, evidenciada pela tentativa de universalização da proteção jurídica dos refugiados, tem como marco inicial o despontar da Organização das Nações Unidas em 1945.

A relevância que se extrai do estudo destes períodos recai no desenvolvimento institucional e contratual pelo qual o Direito Internacional dos Refugiados passa. O panorama histórico do referido instituto jurídico terá como fio condutor o estudo das organizações internacionais criadas para prestarem assistência e darem proteção aos refugiados, bem como dos instrumentos internacionais, de ordem convencional, que positivaram o estatuto jurídico concernente à definição de refugiado e à sua efetiva proteção.

2.1 A EVOLUÇÃO DO DIREITO DE ASILO

Este tópico tem como objetivo demonstrar como se deu a evolução do direito de asilo e as modificações que cada período histórico atribuiu à sua significação. Este direito, que teve características iniciais de inviolabilidade e hospitalidade para com os estrangeiros, alçou as feições de um instrumento jurídico que prima pela proteção daqueles que cometeram algum crime de ordem política. Para tanto, será

² Período histórico que se estende, aproximadamente dos anos 4.000 a.C., com o surgimento da escrita e da poesia grega de Homero ao ano 476 d.C, que culminou com a queda do Império Romano.

analisada a influência que este direito teve no surgimento do Direito Internacional dos Refugiados.

2.1.1. Antiguidade Clássica

A história da humanidade apresenta, desde tempos remotos, registros de deslocamentos de indivíduos do seu local de origem por terem desagradado os seus governantes ou a sociedade na qual residiam. Em razão disto “a infração cometida enseja, como punição, por parte de quem detém o poder, seja suspensa a garida ao faltoso, que tem, conseqüentemente, de buscar alhures a proteção perdida”³ Desde então, o homem tem buscado abrigo em lugares distintos daquele em que era perseguido, almejando a cessação do risco que corria se permanecesse naquela localidade.

Essa proteção desejada vem a ser o que se entende pela palavra “asilo”, vocábulo originado da palavra grega *asylon*⁴, construída a partir da partícula *a*, e da palavra *asylao*. O fato da palavra “asilo” ter se originado no berço da Grécia Antiga acaba por delinear os seus contornos históricos. Os gregos utilizaram largamente o direito de asilo, concedido pelos governantes das cidades-estado a partir de um sentido de refúgio inviolável, onde o beneficiário tinha a possibilidade de proteger a sua própria vida sem receio de ser entregue novamente ao local onde os seus temores se iniciaram.⁵

Por ser eivado de inviolabilidade o asilo ao qual se fazia concessão, geralmente era reservado aos locais tidos como sagrados: templos, bosques, estátuas de divindades. Com relação a estas localidades, Prakash Sinha sintetiza bem o que representavam:

Os lugares sagrados, em virtude de sua associação com a divindade, passaram a ser considerados como invioláveis pelos mortais perseguidos. Estes lugares, conseqüentemente, forneciam asilo ao perseguido. A reverência aos locais sagrados foi, provavelmente, baseada na superstição de que a ira do deus recairia sobre o infrator e no respeito que esses lugares emanavam como sendo a morada do

³ FISCHEL DE ANDRADE, José H. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 8.

⁴ A palavra *asylon* significa sítio ou lugar inviolável.

⁵ *Ibid*, p.9.

deus. A reverência aos deuses e a superstição com relação aos seus poderes divinos fazia com que as autoridades encarregadas não apreendessem o refugiado em um lugar sagrado, onde residia aquele deus. O altar do deus era o altar destinado ao infeliz. Como os criminosos eram os mais infelizes de todos, naturalmente surgiu a crença de que os locais de santidade divina serviam como asilo para eles. Em muitas sociedades antigas, diversos casos sugerem que tais lugares foram amplamente utilizados.⁶

A hospitalidade para com os estrangeiros era uma característica presente no povo grego, fato que favorecia a aplicabilidade do direito de asilo para aqueles que o buscavam. Essa boa conduta representava para os helênicos um grau avançado de cultura e humanidade, critérios que os afastavam da barbárie existente em demais civilizações que não compartilhavam do mesmo pensamento.⁷

A exemplificação da importância e da utilização do direito de asilo à época pode ser ilustrada pela literatura grega, que apresenta em uma de suas “tragédias” chamada *As Suplicantes* referências acerca do procedimento de solicitação de asilo.⁸ Dois importantes elementos

⁶ Do original: The holy places, by virtue of their association with divinity, came to be regarded as inviolable by pursuing mortals. These places, consequently, provide asylum to the pursued. The reverence for the holy places was probably based either on the superstition that the wrath of the god would fall upon the violator, or on the respect which these places commanded as being abode of the god. Reverence to the gods and superstition as to their godly powers persuaded the pursuing authorities not to apprehend the refugee in a sacred place where the god resided. The altar of the god was the altar for the unfortunate. Since the criminals were the most unfortunate of all, it naturally came to belief that the places of divine sanctity were asylum for them. Instances are found in many earlier societies to suggest that such places were widely used. SINHA, Prakash S. **Asylum and International Law**. Netherlands: Martinus Nijhoff/ The Hague, 1971. p. 5-6.

⁷ FISCHER DE ANDRADE, José H. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 10.

⁸ Nas *Suplicantes*, como em tantas outras tragédias gregas, há um conflito entre a lei e o dever moral. Um arauto arrogante chega do Egito exigindo que as fugitivas sejam extraditadas. O Rei grego reconhece que, segundo as leis do país do qual as jovens fugiram, os pretendentes, enquanto parentes mais próximos, tinham o direito de desposá-las para manter a fortuna da família. O princípio da “jurisdição original”, pelo visto, já era na época tão fundamental ao direito

caracterizadores desse instituto, e úteis até o presente momento para a sua definição, evidenciam-se nesta fonte literária: o bem fundado temor de perseguição, ou a própria perseguição e a extraterritorialidade.⁹

O asilo ultrapassou essa característica puramente ligada ao espiritual, para adquirir um viés religioso e jurídico, quando os romanos submeteram a Grécia à sua soberania. Assim que os romanos chegaram se utilizaram desse instituto com fins de obter certa dominação, de modo que impuseram algumas restrições à concessão desse direito ao revisar a estrutura da cidade grega e impedir que diversos templos ainda concedessem o asilo.¹⁰

O direito romano, diferente do modo como a Grécia concebia a aplicabilidade do asilo, somente o concedia a pessoas que não fossem consideradas culpadas, de acordo com as leis que vigoravam naquela época. Os romanos protegiam somente os indivíduos que estivessem sofrendo uma perseguição injustificada, recusando-se a outorgar o direito de asilo àqueles que tivessem cometido crimes ou estivessem em desacordo com a lei romana.¹¹ Desta forma, nota-se a mudança

internacional quanto é agora. Segundo essa doutrina, a lei do país onde teve origem a questão é a que vigora num tribunal internacional. As Suplicantes apelam para uma “lei mais alta” – seu direito de asilo como vítimas da perseguição, tema muito explorado na tragédia grega: os atenienses se orgulhavam da reputação da cidade como abrigo para os que fugiam da opressão. Mas, no caso em questão, a concessão de asilo poderia provocar uma reação hostil do Egito. O próprio rei era a favor da concessão do asilo, porém – como um líder ateniense do século V a.C. – afirma não poder arriscar-se a entrar em guerra sem consultar seu povo. Ele convoca uma assembléia e, ao se preparar para falar a ela pede a Peito (persuasão) que o ajude. O Rei propõe que seja concedido o asilo e o povo aceita “os meandros persuasivos de seu discurso”, como uma platéia ateniense empolgada pela oratória forense. STONE, I. F. **O Julgamento de Sócrates**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005. p. 260.

⁹ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 43.

¹⁰ SINHA, Prakash S. **Asylum and International Law**. Netherlands: Martinus Nijhoff/ The Hague, 1971. p.9.

¹¹ Em Roma, de acordo com a lenda de sua fundação, logo que Rômulo e Remo fundaram a cidade eles abriram um lugar para fugitivos e o chamaram de templo do deus Asylaeon. Os romanos receberam os fugitivos neste templo e se recusavam a entregá-los porque, como eles declararam, foram dirigidos por um oráculo de Apolo para proteger o asilo de qualquer violação. No entanto, quando Roma foi fundada, contrário do que acontecia na Grécia, o asilo não era

conceitual e prática deste direito, que tornou-se, em Roma, um instituto jurídico autônomo.

2.1.2 Idade Média

Durante o Período Medieval, proveniente da queda do Império Romano do Ocidente em 476 d.C., o direito de asilo passou por uma mudança significativa. O Direito Romano estava vivendo a sua fase de decadência em decorrência de alguns fatores, tais quais: a publicação do Édito de Milão por Constantino e a própria queda de Roma. Tal direito passou a ser marcado pela praticidade e oralidade, recebendo influências da religião cristã e das relações contratuais entre senhores feudais e vassalos.¹²

A ascensão da Igreja Católica trouxe a idéia de que ela era o único poder que tornaria possível a concessão do asilo para aqueles que estivessem fugindo da violência imposta pelos mais fortes e arbitrários. Estas edificações de cunho católico tornaram-se os locais em que os indivíduos perseguidos poderiam buscar por abrigo. Para ilustrar tal fato Fischel coloca:

Com a cristianização de Roma, modificaram-se as estruturas sociais em seu mais amplo sentido; Constantino transformara as edificações católicas em lugares de asilo, sendo que seu conceito geral emergiu da Ordem Beneditina de Cluny, no século X, quando a “Paz de Deus”, durante os conflitos armados foi invocada para as igrejas, suas redondezas e respectivos habitantes, e quando os indivíduos passaram então a gozar de certa imunidade.¹³

largamente utilizado nem os edifícios romanos sagradospossuiam a virtude de conceder o asilo. Quando se tratava de apreender e punir o criminoso, a rigorosa justiça romana mantinha fortemente o foco no interesse público e não cedia a sentimentos religiosos. SINHA, Prakash S. **Asylum and International Law**. Netherlands: Martinus Nijhoff/ The Hague, 1971. p.9-10.

¹² PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 46.

¹³ FISCHEL DE ANDRADE, José H. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p.12-13.

A Ordem Beneditina de Cluny representou importante parte do movimento de reforma monástica, tendo a sua observância se expandido rapidamente, já que em um curto período de tempo possuía um império de diversas abadias e priorados subordinados em muitas partes da Europa.¹⁴ Desta forma, o Mosteiro de Cluny teve bastante relevância ao preconizar a proteção de pessoas perseguidas por meio da atribuição de imunidade e segurança dentro e nos entornos das construções beneditinas.

Resta evidenciado que o direito de asilo na Idade Média permaneceu atrelado aos auspícios do catolicismo. A influência e o poder que a Igreja Católica possuía na época fizeram com que essa detivesse o privilégio da concessão do asilo aos perseguidos.

Esse período da história também acompanhou a formação de uma sociedade perseguidora no seio de uma Europa em transição. Isolamento, repressão, exílio, inclusive a tentativa de extinção dos judeus, hereges e leprosos foram atitudes reiteradas desta época. Tal fato ocasionou uma mudança na concepção que se tinha na relação autoridade-povo, visto que a sociedade passou a ter um caráter fortemente opressor.¹⁵ Sobre esse período Moore enuncia que:

A perseguição foi uma das características principais na sociedade medieval, talvez o sintoma proeminente da sua superstição e barbárie. Muitos dos seus preconceitos, é claro, foram obtidos a partir do ódio da Igreja Católica e suas instituições, e sobre a mitologia por trás deles, que cresceu com o advento da Reforma.¹⁶

O aumento do fluxo de pessoas nessas condições de perseguição se fez visível, tanto que ocasionou a dispersão desses indivíduos para diversos países europeus, africanos, e colônias européias

¹⁴ LOYN, H. R. **Dicionário da Idade Média**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997. p.261.

¹⁵ FISCHER DE ANDRADE, José H. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 13.

¹⁶ Do original: persecution was one of the leading characteristics of medieval society, perhaps the outstanding symptom of its superstition and barbarousness. Many of their preconceptions, of course, were derived from the hatred of Roman Catholic Church and its institutions, and the mythology about them, which grew out of the Reformation. MOORE, Robert Ian. **The Formation of a Persecuting Society: authority and deviance in Western Europe 950-1250**. United States: Blackwell Publishing, 2007. p.2.

nas Américas. Contudo, o agravamento dessa situação deu-se com o movimento da Reforma Protestante, o qual será objeto do tópico subsequente.

2.1.3 Idade Moderna e Contemporânea

O movimento reformista cristão, iniciado no século XVI por Martinho Lutero, mais conhecido como Reforma Protestante, acabou por desencadear o declínio do poder que a Igreja Católica possuía até então. Isto porque a Reforma ensejou o protesto contra diversos dogmas proclamados pelo catolicismo, com fins de propor uma reforma nesta religião dominante.

Essa proeminente decadência da Igreja Católica modificou a concepção acerca do direito de asilo posto em prática durante o período medieval. O asilo perdera o liame religioso que possuía por estar atrelado ao prestígio e à influência da referida instituição, e, durante a Idade Moderna iniciou a sua conceituação jurídica, com vistas à especificação de seus principais elementos e do seu âmbito de aplicação.

A Reforma teve como uma de suas consequências a proliferação de asilados dentro do continente europeu¹⁷, em razão da perseguição que sofriam por conta dos novos ideais proclamados e do rompimento com a Igreja. Além disto, este momento histórico apresentou demandas que eram incipientes ao homem moderno, caracterizadas pelas liberdades individuais, como liberdade de religião, de expressão e de pensamento, advindas de um ascendente movimento racionalista e humanista que fundamentava o Direito à época.

Essas aspirações humanas registradas na Idade Moderna tiveram importante reflexo no campo do direito, posto que sua laicização fora preconizada por Hugo Grotius, dito pai do Direito

¹⁷ A Reforma ensejou o surgimento de asilados de praticamente todos os países europeus, tendo sido Genebra, provavelmente, o maior centro de protestantes franceses, ingleses e italianos perseguidos após a fuga de Calvo da França, em 1541. A filosofia política universalista caminhava então, *pari passu* com a idéia de liberdade de opção religiosa, a qual se impregnava do princípio da tolerância. FISCHER DE ANDRADE, José Henrique. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na Proteção Internacional dos Refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coords.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 108.

Internacional¹⁸. Grotius fez do século XVII um importante período para desenvolvimento do direito de asilo por meio da apresentação de direcionamentos que melhoraram a sua compreensão e a sua conceituação. Referido autor, ao escrever sua tese sobre o direito natural, assevera que o direito de asilo tem na sua essência o jusnaturalismo, fundamentando-se no direito à proteção, que o Estado tinha o dever de conceder. Sobre este dever, pode-se afirmar que:

Este direito encontra amparo em um dever, em uma obrigação correlata dos Estados que é o dever de auxílio humanitário internacional. Para Grotius, o auxílio humanitário representava uma boa ação dos Estados Nacionais, à época recém instituídos, em promover o bem-estar e a paz da comunidade dos Estados, designada, por Grotius, pela expressão latina *civitas maxima*.¹⁹

Hugo Grotius concebia o asilo como um direito dos indivíduos expulsos dos seus Estados de origem, de adquirirem moradia em um país diverso, submetendo-se à autoridade do soberano que lá estivesse no poder. Contudo, a concessão desse direito, para o autor, só poderia ser admitida para pessoas que não fossem consideradas criminosas, ou seja, somente para aquelas que sofressem perseguição por razões religiosas ou políticas.

Ressalta-se que a idéia preconizada por Grotius somente começou a ser aceita no século XIX, posto que em séculos anteriores o asilo ainda era concedido aos fugitivos de crimes comuns. A mudança foi ocorrendo de maneira progressiva, de modo que aos fugitivos começaram a ser aplicados os princípios regentes da extradição, em que

¹⁸ Hugo Grócio foi durante muito tempo geralmente considerado como pai do direito internacional público. A razão para tal é hoje menos evidente do que há cem anos, uma vez que o próprio Grócio, sobretudo nos Prolengomena ao Tratado sobre a Guerra e a paz, dá conta do que deve à literatura jurídica anterior, não apenas às fontes romanas e medievais, mas ainda e mais directamente, a S. Tomás de Aquino e à literatura ibérica da Segunda Escolástica. Mas Grócio tem a seu crédito o fato de ter, pela primeira vez, formulado, cautelosamente, a “hipótese impiíssima” de prescindir do papel constituinte de Deus na formação de um direito do gênero humano. GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004. p. 15.

¹⁹ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 49.

as pessoas perseguidas por cometimento de crimes comuns podem ser entregues aos seus Estados originários para que lá sejam processadas e julgadas.²⁰

Ainda na modernidade o secularismo, ou seja, a separação entre Estado e Religião, se fez evidente. Decorrente dos princípios enunciados pelos reformistas e iluministas veio a chocar-se com a doutrina cristã, culminando no rompimento da influência da Igreja nos aspectos jurídicos do Estado e da segregação do culturalismo católico dos avanços conquistados pela ciência humana.²¹ Assim, a pluralidade de ideias e ideais presentes nesse período da história acabou por desencadear a laicização do direito, e, por consequência, do direito de asilo.

O entendimento do asilo como um instituto jurídico laico também possui reflexos do processo de formação dos Estados Nacionais Europeus, o qual era incipiente na época. O período westphaliano²² foi

²⁰ FISCHER DE ANDRADE, José H. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p.15.

²¹ Crise é a palavra exata para classificar o momento pelo qual a tradição passou. Durante muitos séculos, a Igreja monopolizara a produção científica. Posteriormente, passou a negar os frutos de suas pesquisas. Ao pesquisador, segundo Dussel, restaram apenas duas soluções: o secularismo, que é a negação da teologia pela ciência, ou o concordismo, ou seja, a busca incessante de adequação, muitas vezes forçada, das descobertas à cristandade. WOLKMER, Antônio Carlos. **Fundamentos da História do Direito**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 255.

²² Westfália transportou um princípio de descentralização para a ordem institucional internacional, como uma dimensão interna e uma dimensão externa. Em primeiro lugar, Westfália significou a definição de uma estrutura para cada comunidade nacional. Tal dinâmica era baseada na diferenciação entre esfera pública e esfera privada e materializou-se na gradual autonomização do uso legítimo da força pelo poder central. Esta inédita autonomização da autoridade pública relativamente à esfera privada esteve no centro de um entendimento territorialmente expansivo da soberania. O lado externo da herança de Westfália é o reverso dessa comunidade nacional imaginada. A soberania, conceitualizada por Bodin como *summa in cives ac subditos legibusque potestas*, implicou um contraste radical entre interno e externo: monopólio da força pelo Estado dentro do seu território, legitimação do uso da força entre Estados; ordem e relações contratualizadas no interior do Estado, anarquia e guerra de todos contra todos no exterior. Nesse contexto, a herança essencial de Westfália foi a de uma forma específica de espaço político: formações territoriais diferenciadas, desgarradas e mutuamente excludentes. SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Reconhecer para Libertar**: os

marcado pelo nascimento da soberania como o poder supremo que não reconhece outro além de si. Ferrajoli explica que o Estado moderno como sujeito soberano fora fundado laica e racionalmente sobre a negação e a afirmação ao estado de natureza:

[...] sobre a negação, enquanto “estado civil”, do “estado de natureza, originário das sociedades primitivas e selvagens dos homens de carne e osso, e portanto sobre a oposição entre “civilidade” e “incivilidade” [...] sobre a afirmação de um novo estado de natureza paradoxalmente artificial porque produzido pelo mesmo artifício do qual nasce o Estado: a sociedade selvagem, mas artificial, dos Estados soberanos, virtualmente em estado de guerra entre si, mas também coligados, como “mundo civil”, pelo direito-dever de civilizar o resto do mundo ainda não civilizado.²³

A estrutura de base do Direito Internacional, em referido período, era tradicionalmente o Estado. Assim, esse direito regulava, primordialmente, as relações existentes entre os Estados ou associações desses, de modo que o indivíduo fora renegado da ordem jurídica internacional por não ser considerado um sujeito possuidor de direitos e deveres. Objetivando ilustrar tal situação Anzilotti assevera que:

Da noção mesma do Direito Internacional como um conjunto de regras estabelecidas pela vontade coletiva dos Estados para regulamentação de suas relações mútuas, deriva que os sujeitos deste direito são os Estado e exclusivamente os Estados (...) Não é compreensível que existam outros sujeitos de direitos e deveres internacionais que não os Estados.²⁴

Entretanto, por volta da metade do século XIX, surge uma nova tendência no Direito Internacional, a qual toma o indivíduo como o

caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 516-517.

²³FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**: nascimento e crise do Estado nacional. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 25.

²⁴ ANZILOTTI, D. **Corso de Diritto Internazionale**, I. 1928. p.69.

verdadeiro fim de todo direito. Tal corrente doutrinária ainda proclama a necessidade de democratizar o direito internacional, colocando os indivíduos em posição primordial como sujeitos.²⁵ Dentre os defensores desta tendência, destaca-se a escola francesa, permeada por autores como Georges Scelle e Nicolas Politis, que construíram os seus pensamentos embasados na teoria de Léon Duguit, e a qual assevera que os indivíduos são sujeitos do Direito Internacional.

Duguit justificou essa exclusividade aos indivíduos partindo do ponto em que existiria a presença do Estado, do indivíduo e de vários grupos sociais no início de uma evolução. Como consequência haveria um momento em que não existiriam mais diferenciações sociais entre os diversos membros desses grupos. O autor chamou isso de estado esquemático, e afirmou que determinadas normas de conduta poderiam nascer entre esses grupos sociais. Estas normas, quando se transformam em normas de direito, conservam a sua essência de modo a aplicarem-se aos membros dos grupos de modo individual e não ao grupo social personificado.²⁶ Fica constatado que para Duguit as regras de Direito Internacional se aplicam aos indivíduos como tais, e não aos grupos sociais em questão.

De maneira semelhante, Scelle vislumbra os indivíduos como sujeitos do Direito Internacional. O autor vai mais longe ao afirmar que o Estado, como concebido pelas doutrinas tradicionais, é uma ficção. Para ele o Estado é uma sociedade de sociedades, e a Sociedade Internacional é formada por uma coletividade de indivíduos, sujeitos de direito, pertencentes a estas sociedades que compõem os Estados.²⁷

Assim, os indivíduos componentes das coletividades são os destinatários do Direito Internacional, como o referido autor menciona:

A doutrina clássica que só conhece uma sociedade internacional global composta por Estados, por muito tempo atribui a qualidade de sujeitos de direito somente aos Estados. Fora recentemente que os autores começaram a admitir que o indivíduo, nos casos excepcionais, dividisse essa qualidade com os Estados. [...] Nós

²⁵ POLITIS, Nicolas. **Les Nouvelles Tendances du Droit International**. Paris, 1927. p.69.

²⁶ SPIROPOULOS, J. **L'individu et le Droit International**. Paris, 1929. p..206.

²⁷ SCELLE, Georges. **Précis de Droit des Gens**: principes et systématique. Paris: Recueil Sirey, 1932. p.28.

diremos ao contrário, que dentro das diferentes sociedades internacionais o sujeito de direito é sempre, e não talvez, o indivíduo, seja no domínio do direito público, seja no domínio do direito privado, e que no domínio do direito privado, os indivíduos que são sujeitos de direito no direito interno também os são no Direito Internacional.²⁸

Essa relação do indivíduo com o Direito Internacional é relevante para a constatação do tempo em que se renegou a sua presença no cenário internacional, como um verdadeiro sujeito de direito. A referida abnegação, ocorrida nesse período, apresenta reflexos no tocante à concessão das liberdades almejadas pelos indivíduos, porém não conquistadas de maneira plena.

A tendência superveniente, relacionada à valorização do indivíduo no plano internacional, teve os seus antecedentes no advento da Revolução Francesa, em que ideais de liberdade, solidariedade e fraternidade foram proclamados objetivando a universalidade desses princípios e a emancipação do ser humano. Assim, o direito de asilo obteve uma evolução importante durante a ocorrência dessa revolução, posto que fora elevado ao status de norma constitucional.

A Constituição Francesa de 24 de junho de 1793 refletiu os preceitos da reconhecida Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 (relevante instrumento que demonstra a concepção incipiente dos direitos humanos e símbolo marcante da Revolução Francesa). No seu preâmbulo já era possível perceber a influências dos ideais então proclamados e os objetivos almejados pela população, quando diz que:

O povo francês, convencido de que o esquecimento e o desprezo dos direitos naturais do homem são as únicas causas das desgraças que ocorrem no mundo, resolveu expor em uma declaração solene os direitos sagrados, afim de que os cidadãos possam comparar os atos do governo com os objetivos das instituições sociais e que jamais se deixem oprimir.²⁹

²⁸ SCELLE, Georges. **Précis de Droit des Gens**: principes et systématique. Paris: Recueil Sirey, 1932. p. 42.

²⁹ Do original: Le peuple français, convaincu que l'oubli et le mépris des droits naturels de l'homme, sont les seules causes des malheurs du monde, a résolu d'exposer dans une déclaration solennelle, ces droits sacrés et inaliénables, afin

O artigo 120 dessa Constituição consagrou o direito de asilo aos estrangeiros que estivessem buscando proteção em território francês afirmando que “o povo francês concede asilo aos estrangeiros banidos de suas pátrias por causa da liberdade. Recusa-o aos tiranos”.³⁰ A Assembléia Nacional Francesa declarou, nessa época, que em nome da Revolução a França concederia fraternidade e ajuda a todos os povos que tivessem o desejo de readquirir a sua liberdade, delegando ao Poder executivo a tarefa de levar o socorro a essas populações, por amor à liberdade.³¹ Foi esse texto constitucional que criou as bases para a proteção dos refugiados em terras francesas.

Contudo, a sua consagração constitucional, na França, ao tempo revolucionário não fez com que o direito de asilo se desenvolvesse, posteriormente, de maneira satisfatória. Isto porque houve um grande período em que tal direito não figurou nos textos de outras Constituições Europeias. Tal fato ocasionou a conversão do caráter individual do direito de asilo para um direito do Estado, que decidia caso a caso, de maneira política e discricionária acerca da sua concessão.

Foi durante esta mudança conceitual que os juristas começaram a invocar o direito de asilo para as pessoas que encontravam-se em situação de perseguição pelo cometimento de crimes políticos, não mais o relacionando a criminosos comuns. O Estado passou a ter o direito, e por vezes o dever de não extraditar aqueles indivíduos perseguidos por intolerâncias políticas.³² Desta forma o costume internacional³³ traduzido nos tratados referentes à extradição passou a prever este

que tous les citoyens pouvant comparer sans cesse les actes du gouvernement avec le but de toute institution sociale, ne se laissent jamais opprimer FRANCE. **La Constitution du 24 juin 1793**. Disponível em <www.conseil-constitutionnel.fr>. Acesso em 06 de julho de 2011.

³⁰ Do original: Article 120. - Il donne asile aux étrangers bannis de leur patrie pour la cause de la liberté. - Il le refuse aux tyrans. Ibid, loc cit.

³¹ FISCHEL DE ANDRADE, José H. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 16.

³² SINHA, Prakash S. **Asylum and International Law**. Netherlands: Martinus Nijhoff/ The Hague, 1971. p. 19.

³³ O Artigo 38 da Corte Internacional de Justiça entende como costume internacional a “prova de uma prática geral aceite como direito”. James C. Hathaway ensina que a legislação costumeira faz parte de um processo de raciocínio indutivo em que a retrospectiva sobre a realidade empírica fornece uma projeção normativa do futuro. HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge Press, 2005. p.25.

princípio da “não entrega” dos criminosos políticos aos países que os julgariam.

A primeira normatização jurídica internacional da concessão do direito de asilo deu-se em âmbito regional, mais precisamente na América Latina. O Tratado de Direito Penal Internacional, assinado em 1889 no Primeiro Congresso Sul-Americano de Direito Internacional Privado³⁴ celebrado em Montevideú foi o primeiro instrumento latino-americano de caráter multilateral que contemplou o direito em questão.³⁵ Essa normatização veio em resposta à situação política na qual o continente Americano se encontrava, a instabilidade dos governos, as revoltas, os golpes de Estado e as turbulências civis faziam parte do cenário que tornou-se palco para o surgimento de asilados políticos. O tratamento normativo dado ao instituto do asilo tinha, outrossim, justificativa diversa:

[...] a reiterada invocação dos princípios de não intervenção e de inviolabilidade do território nacional, que têm a sua origem no fenômeno da independência latino-americana e na preocupação dos novos Estados em reafirmar, uns frente a outros, sua soberania e integridade territorial, são elementos básicos para compreender a tradição americana em matéria de asilo e constituem as principais justificativas teóricas do princípio da inviolabilidade desta instituição.³⁶

A prática do asilo na América Latina, que fora fruto de uma necessidade particular do continente, fez com que esse instituto tivesse contornos e aplicações próprias, provenientes dos diversos tratados elaborados para regulamentá-lo.³⁷ Desta forma, o asilo adotou uma

³⁴ Este tratado foi ratificado por Argentina, Bolívia, Paraguai, Peru e Uruguai e estabelece que a extradição em casos de delitos políticos ou comuns conexos não procedia, ademais contém um capítulo no qual se estipula que “o asilo é inviolável para os perseguidos por delitos políticos”.

³⁵ ACNUR. **El Asilo y La Protección Internacional de los Refugiados em America Latina**: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2003. p.22.

³⁶ Ibid, p.79.

³⁷ Até a presente data há 8 instrumentos jurídicos que regulam direta ou indiretamente a concessão do direito de asilo na América Latina, alguns podem

concepção peculiar dentro dessa experiência regional, o que acabou por diferenciar-se, de uma maneira global, tanto do objeto como da evolução do instituto do refúgio.

O refúgio, concebido com um instituto jurídico internacional, perpassa toda esta evolução do direito de asilo e desenvolve-se somente a partir do século XX, quando motivações históricas começam a demandar uma proteção em escala maior das pessoas em situação de perseguição. O tópico seguinte abordará de forma mais detalhada a gênese e o desenvolvimento deste instituto dentro do cenário global.

2.2 A PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: GÊNESE E DESENVOLVIMENTO

O instituto jurídico do refúgio é um produto do século XX³⁸. A praxe internacional até então, baseava-se na concessão do asilo ou no procedimento de extradição de estrangeiros. Em momento anterior a esse período, a política imigratória na Europa possuía um caráter distinto, não havia uma preocupação demasiada em definir-se, com precisão, o que seria um refugiado. Isto porque a prática em abrigar aqueles que sofriam perseguição não era vista como um fardo, e sim como um incidente necessário de poder, e como uma fonte de enriquecimento pelos Estados³⁹:

Governos centrais perseguiram os seus próprios interesses, facilitando a imigração e desestimulando ou mesmo proibindo a emigração. Tanto para ser tributado, como para contribuir para o crescimento das manufaturas ou do comércio, para oferecer conhecimento especializado ou para se juntar às forças armadas, talentosos ou influentes estrangeiros eram frequentemente considerados úteis para a

ser exemplificados: Convenção sobre Asilo Assinada na VI Conferência Pan-americana de Havana, em 1928; Convenção sobre Asilo Político, VII Conferência Internacional Americana de Montevideú, em 1933; Tratado sobre Asilo e Refúgio Político de Montevideú, em 1939; Convenção sobre Asilo Diplomático, X Conferência Interamericana de Caracas, em 1954.

³⁸ HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge Press, 2005. p. 75

³⁹ Ibid, p.1.

sociedade e recebidos de braços abertos pelas monarquias ou municipalidades européias.⁴⁰

A porção de liberdade de circulação dada àqueles que eram reconhecidos, sob uma ótica ampla, como refugiados, cruzou, negativamente, com as políticas instrumentistas de imigração que começaram a ser adotadas pelos países da Europa Ocidental no início do século XX. A imigração, que anteriormente possibilitava a discricionariedade da autodeterminação para o indivíduo que cruzava uma fronteira, passou a ter um caráter mais seletivo, no qual os Estados faziam a escolha de quem habitaria o seu território de acordo com a contribuição funcional ou econômica que aquela pessoa traria.⁴¹

Contudo, os conflitos que se instalaram no decorrer do século, os quais ocasionaram uma crise social em decorrência do número de pessoas que estavam fugindo de suas habitações, alertaram os governos para a adoção de uma opinião convergente quanto ao reconhecimento da existência de movimentos populacionais forçados no âmbito internacional. Desta maneira, a convergência também deveria se fazer no sentido da adequação das legislações destes Estados à realidade instalada. Isto porque, chegar-se-ia a um ponto em que os países não teriam poder suficiente para controlar os fluxos migratórios da humanidade.

Assim, após a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), a urgência das situações ocorridas motivou a construção de um arcabouço jurídico que conseguisse abarcar o problema dos refugiados. Os primeiros passos em prol dessa proteção foram dados no âmbito da Liga das Nações⁴², a partir de 1921, que se preocupou com o número

⁴⁰ Do original: central governments pursued their own interests by facilitating immigration and discouraging or even forbidding emigration. Whether to be taxed, to contribute to the growth of manufactures and commerce, to offer specialized knowledge, or to join the military, talented of affluent foreigners were frequently deemed useful to society and welcomed with open arms by European monarchs or municipalities. MARRUS, Michael R. **The Unwanted: European Refugees in the Twentieth Century**. New York: Oxford University Press, 1985. pp. 6-7.

⁴¹ HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Canada: Butterworths, 1991. p. 1.

⁴² Organização Internacional implementada em 28 de junho de 1919, por ocasião da assinatura do Tratado de Versalhes. Em vigor a partir de 10 de janeiro de 1920, o tratado constitutivo desta primeira grande Organização Internacional de cunho universal, que tinha como objetivo específico o

crecente de pessoas deslocadas dos seus países de origem por conta do fim do referido conflito. Hathaway coloca seu posicionamento sobre a sistemática da Liga:

O sistema da Liga das Nações voltado para proteção das minorias nacionais foi reforçado pela substituição da aplicabilidade bilateral pura para o primeiro sistema de sub-rogação coletivizada. A preocupação da comunidade internacional foi transformada de uma simples facilitação de esforços nacionais de proteção para o engajamento direto, como fonte de proteção residual para aqueles cujos interesses não estavam devidamente salvaguardados pelos governos nacionais.⁴³

resguardo da paz e da segurança internacional compõe, ao longo dos seus 26 artigos, a primeira parte do Tratado de Versalhes e é intitulado Pacto da Sociedade das Nações. In PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados**: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p.52. Embora os críticos tenham chamado Woodrow Wilson de utópico, ele acreditava que a organização da segurança internacional poderia ser um tratamento prático da política mundial. Ele sabia que meros acordos e tratados no papel não seriam suficientes; eram necessárias organizações e regras para pôr em prática os acordos e obrigar o cumprimento das leis. Foi por isso que Wilson acreditou tanto na idéia da Liga das Nações. A força moral era importante, mas era necessária uma força militar para ampará-la. a segurança precisava ser uma responsabilidade coletiva. Se todos os estados não agressivos estivessem do mesmo lado, Wilson acreditava que a preponderância do poder estaria do lado dos bons. A segurança internacional seria uma responsabilidade coletiva que os países não agressivos formariam uma coalizão contra os agressores. A paz seria indivisível. NYE, Joseph S. **Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais**: uma leitura essencial para entender as principais questões da política mundial. São Paulo: Editora Gente, 2009. p. 109.

⁴³ Do original: The League of Nations system for protection of national minorities built on these achievements, but strengthened enforceability by replacing pure bilateral accountability with the first system of collectivized surrogacy. The concern of the international community was transformed from simply the facilitation of national protective efforts, to direct engagement as the source of residual protection for those whose interests were not adequately safeguarded by national governments. HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge Press, 2005. p.83.

A situação que estava instaurada na Europa do pós-guerra, caracterizada pelo desemprego, problemas econômicos, sociais e políticos, dificultava uma criação normativa que pudesse solucionar o entrave dos refugiados. Além disso, a motivação para a ocorrência do refúgio começou a moldar-se nessa mesma época:

[...] os refugiados do pós-guerra não eram só os políticos. Muitos havia que se encontravam em situação de completa falta de proteção em função de suas opiniões políticas ou de suas crenças religiosas. Esse componente de “multiplicidade” de motivos foi crucial para a escolha da proteção que a comunidade internacional providenciaria para tais pessoas.⁴⁴

Desta forma, toda a atenção dada à problemática estava voltada à atuação da Liga das Nações. Esta Organização enfrentou um grande primeiro desafio ao deparar-se com o enorme contingente de pessoas que fugiam da recém criada União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Tal deslocamento forçado ocorria por conta da situação política e econômica em que o país se encontrava, mas principalmente pelo advento da Revolução Bolchevique⁴⁵ e do colapso da frente anti-bolchevique, causas das perseguições de ordem política que passaram a existir na União Soviética.

Tendo em vista este panorama social, os refugiados russos estavam frente a uma posição peculiar: aqueles que encontravam-se fora da União Soviética, por motivo de discordância com o regime político então instaurado, ficavam sem a sua nacionalidade. Como consequência, eram considerados apátridas até conseguirem se tornar nacionais no país em que recorriam ao refúgio. Contudo, após o reconhecimento do governo⁴⁶ soviético a problemática dos refugiados russos se agravou,

⁴⁴ FISCHER DE ANDRADE, José H. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p.22.

⁴⁵ A revolução foi a filha da guerra no século XX: especialmente a Revolução Russa de 1917, que criou a União Soviética, transformada em superpotência pela segunda fase da "Guerra dos Trinta e Um Anos", porém mais geralmente a revolução como uma constante global na história do século. HOBBSBAM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p.61.

⁴⁶ O reconhecimento de um governo é considerado apenas em caso de um novo governo, isto é, um governo estabelecido por uma revolução ou um golpe de Estado. Em casos de mudanças no governo estabelecidas em conformidade com

tendo em vista o fato de que passaram a ser considerados refugiados *de jure*, e não mais de fato.⁴⁷

Em um primeiro momento a assistência a estes refugiados era levada a cabo pela Cruz Vermelha, porém uma ajuda institucional vinda da comunidade internacional era necessária para dar continuidade ao acompanhamento do problema. Assim, a Liga das Nações (LDN) foi chamada a atuar em busca de uma solução para esses indivíduos. Diante desse cenário concreto que fora estabelecido, a Liga decidiu pela criação do Alto Comissariado para os Refugiados Russos em 1º de novembro de 1921. Este foi o primeiro órgão institucional que deu início à proteção internacional dos refugiados.

Para assumir o cargo de Alto Comissário dessa instituição, a LDN chamou um de seus delegados, o Dr. Fridtjof Nansen⁴⁸ da Noruega, que se destacou na luta pela proteção dos indivíduos atingidos pelas consequências da Primeira Guerra. Uma das primeiras tarefas empreendidas pelo então Comissário foi a regularização da situação jurídica dos refugiados russos, visto que a maioria estava classificada como apátrida. Nansen criou, então, um documento específico para a identificação dos refugiados, chamado “Passaporte Nansen”⁴⁹ o qual

a Constituição, como regra, o reconhecimento não se faz necessário. KELSEN, Hans. **Principles of International Law**. United States of America: Third Printing, 1959. p.279.

⁴⁷ FISCHEL DE ANDRADE, José H. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p.38

⁴⁸ O Dr. Nansen, estadista norueguês, cientista e explorador do Pólo Norte era a pessoa ideal para o cargo e, sem dúvida alguma, é um nome com o qual o Direito Internacional dos Refugiados sempre caminhará *pari passu*. Sua designação marcou época na aceitação internacional da responsabilidade pelos civis deslocados, vítimas de guerra e de revoluções, os quais até então tinham ficado à mercê dos países para os quais eles haviam escapado. O Dr. Nansen tinha ótimas relações com o governo russo, tendo sido inclusive nomeado cidadão honorário em razão do trabalho que lá havia realizado no que concerne à repatriação dos prisioneiros de guerra, tendo levado a cabo com sucesso, igualmente, o intercâmbio dos prisioneiros entre a Rússia e os Poderes Centrais. Seu prestígio era tanto que, quando o governo russo se recusava a negociar com os Poderes Centrais ou com a Liga das Nações, se dispunha de imediato ter a mediação do Dr. Nansen. Indubitavelmente, nenhum outro homem teria tido a mesma influência e autoridade com os governos e com as organizações de caridade, ou teria enfrentado os problemas com uma visão tão humanitária global e compreensiva, quanto o Dr. Nansen. *Ibid* p. 40.

⁴⁹ Após a I Guerra Mundial, a adoção de medidas de controle para os passaportes e restrições com relação à imigração por diversos países fez com

obteve grande relevância, pois devolveu a personalidade jurídica aos refugiados russos, e vislumbrou a possibilidade de sua auto-suficiência.

Quedou-se perceptível ao tempo da criação do Alto Comissariado que este só prestava assistência à nacionalidade russa. Todavia, em virtude do trabalho persistente do Dr. Nansen o mandato desta instituição passou a abarcar outras nacionalidades, como a Armênia e a Assíria, de modo que a esses refugiados fora outorgado o direito de, também, usufruir do Passaporte Nansen.

Neste ínterim, faz-se relevante salientar que o Alto Comissariado para os Refugiados Russos tinha uma data para terminar as suas atividades, mais precisamente, marcada para o ano de 1931. Desta forma, decidiu-se pela subordinação do órgão à Liga das Nações em 1929, em virtude da aproximação da data dos encerramentos dos seus trabalhos. Além disso, havia uma vontade iminente que optava pela criação de um novo organismo, com um estatuto definitivo, a fim de dar continuidade ao trabalho iniciado pelo Dr. Nansen.⁵⁰ O novo órgão, criado no ano de 1930, foi chamado de Escritório Nansen para os Refugiados. Com o objetivo de ser um organismo descentralizado e subordinado à direção da Liga, sua atuação tinha, da mesma forma, uma data certa para acabar: o mandato fora estipulado até o ano de 1938.

A importância do Escritório se traduziu pela elaboração da Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, que tinha

que os diversos refugiados espalhados por toda a Europa, sem documentos válidos, fossem considerados oficialmente apátridas e colocados em uma posição de insegurança legal. Em julho de 1922, Nansen convocou uma conferência intergovernamental, com a participação de dezesseis governos, a qual criou um certificado de identificação comum conhecido como Passaporte Nansen. Embora o Passaporte Nansen não fosse equivalente a um passaporte nacional, permitiu que os refugiados cruzassem as fronteiras de forma legal, além de fornecer-lhes uma definição jurídica mais segura. Em 1929, mais de cinquenta governos, incluindo o governo anfitrião chave europeu, tinham adotado esse sistema. Com o tempo, o sistema do Passaporte Nansen foi estendido para outros grupos de refugiados, sobretudo os refugiados armênios, e as suas disposições foram sendo alargadas. Estas primeiras tentativas de proteção aos refugiados tornaram-se base para a Convenção da Liga das nações Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados de 1933 e da Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. GIBNEY, Mathew J.; HANSEN, Randall. **Immigration and Asylum: from 1900 to the present.** California: Library of Congress Cataloging, 2005. p. 441.

⁵⁰ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”.** Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 55.

como mote assegurar a proteção jurídica destes dentro de um cenário em que a preocupação com esta problemática encontrava-se bastante defasada.⁵¹ Este instrumento foi assinado no ano de 1933 e introduziu a noção de que os Estados signatários eram obrigados a não expulsar os refugiados autorizados a se estabelecer em seu território. Contudo, somente oito países a ratificaram, e ainda impuseram diversas limitações à suas obrigações, fazendo com que o tratado não possuísse grande abrangência jurídica.⁵² Apesar da referida Convenção não ter feito grandes avanços com relação à caracterização dos deslocados, ela foi considerada um marco na normatização do Direito Internacional dos Refugiados.

Nesta mesma época, a Europa estava defronte ao início do governo do nacional-socialismo na Alemanha, liderado por Adolf Hitler. Gradualmente o regime nazista começou a conquistar as metas que propunha: o enfraquecimento político, econômico e cultural dos judeus; e a completa devastação física desta minoria.⁵³ As consequências históricas vivenciadas por este período acabam por refletir em um êxodo massivo de judeus perseguidos, principalmente em razão de sua etnia. Fischel coloca que:

[...] é inegável que, após a conotação política das perseguições realizadas, a racial, e não a religiosa, passou a ter preponderância: isso era extremamente desfavorável para os refugiados, posto que a perseguição motivada pelas opiniões

⁵¹ Quatro foram os principais e imprevisíveis problemas que surgiram durante o período de atividades do Escritório Nansen e que impossibilitaram a execução de vários dos planos originais, nomeadamente: a depressão econômica; o declínio da influência moral da Liga das Nações; a tendência, resultado de forte pressão da URSS, de se reduzir o trabalho em favor dos refugiados; e o fluxo de refugiados provenientes da Alemanha. FISCHEL DE ANDRADE, José H. O Direito Internacional dos Refugiados em Perspectiva Histórica. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto; PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: Edusp, 1999. p.88.

⁵² UNHCR. *The Wall Behind which Refugees can Shelter: the 1951 Geneva Convention*. **Refugees**, Geneva, v.2, nº 123, 31 p., 2001. p. 8.

⁵³ O aparecimento e o crescimento do anti-semitismo moderno foram concomitantes e interligados à assimilação judaica, e ao processo de secularização e fenecimento dos antigos valores religiosos e espirituais do judaísmo. Vastas parcelas do povo judeu foram, ao mesmo tempo, ameaçadas externamente de extinção física e inteiramente de dissolução. ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 27.

políticas podia, em alguns casos, ser evitada pela submissão, o que não ocorria quando o motivo da perseguição era a raça, fato que não havia – nem há – escapatória.⁵⁴

Tendo em vista essa aparente discriminação dos judeus na Alemanha, aliou-se o fato de existirem pressões para o encerramento das atividades do Escritório Nansen (por Estados que não respeitavam os direitos fundamentais dos seus cidadãos) com o pretenso motivo dos alemães estarem em desconformidade com o reconhecimento dos judeus como refugiados, para que nascesse o incentivo à criação de um órgão específico para a salvaguarda dos refugiados semitas. O organismo a ser criado trabalharia independentemente das ações do Escritório Nansen.⁵⁵

No ano de 1936 surgiu o Alto Comissariado para os Refugiados (Judeus e outros) Provenientes da Alemanha, com uma proposta de atuação autônoma, ou seja, desligada da autoridade proveniente do Conselho da Liga das Nações. Este órgão internacional, desde o seu nascimento, previa, igualmente, o ano de 1938 para o encerramento de suas atividades. Entretanto, o que o diferenciava do Escritório Nansen era o fato da sua captação orçamentária vir de entidades particulares, o que acabava por enfraquecer o seu trabalho; e a falta de uma autoridade posta, visto que prezou-se pela autonomia do referido organismo.

Uma característica que permaneceu notória durante esse período foi o fato da definição jurídica do termo “refugiado” encontrar-se muito ampla. O momento histórico em destaque pode ser compreendido como a fase de qualificação coletiva dos refugiados, pois a proteção dos indivíduos era perpetrada pelo fato dos mesmos pertencerem a um grupo que sofria algum tipo de perseguição. Os refugiados eram considerados aqueles que pertenciam a uma coletividade de pessoas que estavam efetivamente privados da proteção formal do governo do seu Estado de origem.⁵⁶ Sendo assim, as motivações individuais não eram levadas à cabo para que se procedesse a concessão do refúgio.

Estas definições iniciais acerca dos refugiados foram formuladas num contexto jurídico problemático do sistema

⁵⁴ FISCHER DE ANDRADE, José H. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996. p. 88.

⁵⁵ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. p. 77.

⁵⁶ HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Canada: Butterworths, 1991. p.3.

internacional, o qual refletia a negação da proteção dos Estados para com os seus próprios nacionais. Como o indivíduo não possuía uma autonomia subjetiva perante o Direito Internacional, as responsabilidades internacionais recaíam sobre o Estado soberano do qual aquele indivíduo fazia parte. Quando os laços entre eles eram quebrados, não havia nenhuma outra entidade que se responsabilizaria pelos atos que os indivíduos viessem a praticar. Assim, reconhecer a definição dos refugiados foi uma forma de proporcionar a mobilidade internacional para aqueles que se encontravam na situação anômala de estarem a mercê da proteção de qualquer Estado.

Contudo esse panorama começa a se modificar com o advento da criação do Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados. Por meio da preocupação do governo norueguês com o destino a ser dado à problemática dos refugiados, e tendo em vista a aproximação da data limite de encerramento das atividades dos organismos internacionais encarregados de protegê-los, pensou-se na formação de um organismo único para tratar da temática do refúgio. Um dos principais argumentos para a fundação de um novo órgão era o tratamento diferenciado que se dispensava aos diversos grupos de refugiados, o que vulnerabilizava a sua proteção.

O estabelecimento de uma assistência consolidada e coordenada feita pelo Alto Comissariado da Liga das Nações inaugurou uma fase distinta no que tange ao tratamento dos refugiados. A qualificação coletiva destes indivíduos, mesmo que ainda presente, começa a dar lugar a uma concepção individualizada, em que o foco da proteção passa a evidenciar, de maneira mais minuciosa, o termo “refugiado”. Este período de caráter individual tem início nos auspícios da Segunda Guerra Mundial, evento histórico que motivou um dos maiores fluxos de deslocamento humano visto até então.⁵⁷

Em momento paralelo ao surgimento do Alto Comissariado em questão, criou-se outro órgão que também objetivava a proteção dos refugiados: o Comitê Intergovernamental para os Refugiados. Tal Comitê fora concebido fora do âmbito da Liga das Nações e vinculava-

⁵⁷ A primeira enxurrada de destroços humanos foi o mesmo que nada diante do que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, ou da desumanidade com que foram tratados. Estimou-se que em maio de 1945 havia talvez 40,5 milhões de pessoas desenraizadas na Europa, excluindo trabalhadores forçados dos alemães e alemães que fugiram diante do avanço dos exércitos soviéticos. HOBBSAWM, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 58.

se à influência dos Estados Unidos (país que não fazia parte da LDN). O principal foco deste novo organismo era a proteção das pessoas fugitivas da Alemanha nazista.

Uma das atividades mais relevantes advindas do Comitê foi a organização da Conferência de Eivian, que aconteceu no ano de 1938. Nesta reunião, em que 32 Estados estiveram presentes, foram propostos novos rumos para proceder na administração do problema dos refugiados. Os principais pontos que se destacaram no debate foram os enfoques na urgência que a temática englobava; a intenção de criar-se um organismo internacional de caráter permanente que articularia um plano a longo prazo para o auxílio dos refugiados; e o surgimento de uma definição mais apurada do termo “refugiado”, em que as causas das perseguições (opiniões políticas, religiosas, etc.) foram, pela primeira vez, postas em evidência por um documento. Acerca da atuação do Comitê, Fischel aponta que:

O Comitê Intergovernamental não chegou a se transformar num grande organismo de assistência e proteção aos refugiados; na verdade, os governos que o criaram nunca esperaram isso dele, mas sim, e tão-só, que ele preservasse as competências pretéritas, sem necessariamente expandi-las. Considerada a sua competência, assim como os problemas e limitações enfrentados, pode-se dizer que o Comitê Intergovernamental cumpriu em grande parte o papel dele esperado. Ademais, a cooperação de determinados Estados não-membros da Liga das Nações no trabalho de assistência proporcionou um caráter mais universal ao Comitê, se comparado com os organismos existentes sob a égide da Liga.⁵⁸

Devido à eclosão da Segunda Guerra Mundial em 1939, os dois organismos em questão tiveram a sua atuação internacional enfraquecida, posto haver dificuldade na elaboração de novos instrumentos jurídicos que visassem a salvaguarda dos refugiados. Como consequência da dificuldade encontrada nesse período, e em

⁵⁸ FISCHEL DE ANDRADE, José H. O Direito Internacional dos Refugiados em Perspectiva Histórica. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto; PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: Edusp, 1999. p.106.

razão da debilidade da influência exercida pela Liga das Nações, tanto o Alto Comissariado da Liga das Nações como o Comitê Intergovernamental para os Refugiados foram extintos tão logo o conflito bélico terminara.

O contexto apresentado levou a comunidade internacional ao estabelecimento de um órgão que possuísse uma abrangência universal, e que preconizasse pela manutenção da paz e da segurança dentro do cenário mundial. Desta forma, foi acordada entre China, Estados Unidos, União Soviética e Grã-Bretanha a criação da Organização das Nações Unidas ao final da Segunda Guerra, no ano de 1945. A temática dos refugiados permeou a pauta dos trabalhos da ONU, tendo em vista a preocupação de encontrar-se uma solução para o grande contingente de deslocados gerado pelo advento da guerra.

Para substituir os órgãos existentes anteriormente, a ONU estabeleceu a primeira agência internacional que tinha como princípio basilar a assistência e a proteção aos refugiados: a Organização Internacional para os Refugiados (OIR). A OIR nasceu no ano de 1948 e possuía um mandato de atuação deveras curto, previsto para finalizar em 1950. O tempo de trabalho limitado devia-se ao fato de que a questão dos refugiados era tida como um problema temporário, e a organização em questão fora criada para auxiliar os indivíduos que sofriam as consequências imediatas do final da Segunda Guerra.⁵⁹

Com um mandato estendido até o ano de 1952, a OIR finalizou os seus trabalhos e deu lugar à atual agência da ONU que cuida da temática dos refugiados. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) foi criado em 1950 no âmbito das Nações Unidas com a finalidade de assistir às vítimas de perseguição, da violência e da intolerância⁶⁰ e será objeto de estudo detalhado no tópico seguinte.

2.3 A CONSTRUÇÃO LEGAL DO TERMO “REFUGIADO”

⁵⁹ PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. **O Capital Social dos Refugiados**: bagagem cultural versus políticas públicas. São Paulo: PUC-SP, 2008. 490p. Tese de Doutorado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: < <http://www.observatoriodeseguranca.org>>. Acesso em 18 de julho de 2011.

⁶⁰ Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>>. Acesso em 30 de setembro de 2011.

Como salientado anteriormente, os acontecimentos que perduraram no último século motivaram a estrutura de base para a construção legal do termo “refugiado”. O autor James C. Hathaway evidencia que dentro desse período três abordagens revelam-se importantes para a compreensão evolutiva da definição do refugiado: a jurídica, a social e a individualista. Cada uma destas perspectivas fez-se dominante em um período determinado do século XX.⁶¹

Ao refazer uma linha do tempo, constata-se que no início do século, a vertente jurídica se fez presente, de modo que os refugiados detinham uma larga definição legal. O reconhecimento era obtido em razão do pertencimento a um grupo que se encontrava fora de sua habitação devido à falta de proteção do seu governo nacional:

A definição da época continha um critério ético ou de origem territorial, juntamente com a estipulação de que o requerente não desfrutasse de uma proteção nacional *de jure*. Somente pessoas que estivessem fora do seu país eram elegíveis para serem reconhecidas como refugiadas.⁶²

A característica social no reconhecimento dos refugiados evidencia-se na mudança de postura com relação ao tratamento destes indivíduos. Em razão das crises sociais e políticas que assolavam a Europa neste momento da história, levou-se em conta a vulnerabilidade a que estes povos estavam expostos e passaram a enxergá-los como vítimas de uma situação irremediável. A política do reconhecimento passou a ter uma vertente mais social, visando o bem-estar e a segurança dos refugiados, “as categorias de pessoas elegíveis para uma proteção internacional abrangiam grupos afetados negativamente por um determinado evento social ou político, não somente aqueles unidos por um *status* comum vis-à-vis o sistema jurídico internacional”.⁶³

⁶¹ HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Canada: Butterworths, 1991. p. 2.

⁶² Do original: The definition of this era contained a criterion of ethnic or territorial origin, coupled with a stipulation that the applicant not enjoy *de jure* national protection. Only persons applying from outside their country of origin were eligible for refugee recognition. HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Canada: Butterworths, 1991. p. 4.

⁶³ Do original: the categories of persons eligible for international assistance encompassed groups adversely affected by a particular social or political event,

A terceira abordagem relativa à definição legal dos refugiados teve início nos anos 50 e permanece até os dias de hoje. Tal perspectiva pode ser considerada revolucionária, pois rejeitou a idéia antecessora que aliava o status dos refugiados a uma característica étnica ou de origem territorial. A definição do termo “refugiado” passou a ter contornos mais individuais⁶⁴ e a levar em conta a intenção dos indivíduos no momento em que decidem abandonar o seu Estado, geralmente por alguma situação que torna intolerável a sua sobrevivência naquele local. Nas palavras de Goodwin-Gill, “a abordagem preferida para a definição dos refugiados mudou de uma base em grupos flexíveis ou abertos e demais categorias, para uma base mais fechada e legalista”.⁶⁵

Destaca-se que a criação do ACNUR, dentro deste último momento histórico, corroborou com este posicionamento adotado pela comunidade internacional, principalmente pelo fato de importantes tratados internacionais referentes aos refugiados terem sido desenvolvidos no âmbito de suas atividades.

2.3.1 O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

O delineamento conceitual e jurídico do termo “refugiado” nasceu, então, em meio a esse contexto conflituoso que fora apresentado. O deslocamento massivo de indivíduos por conta das duas

not just those united by a common status, vis-à-vis the international legal system. HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Canada: Butterworths, 1991. p. 4.

⁶⁴ O conceito subjetivo de um refugiado não foi universalmente adotado pela comunidade internacional. Durante o debate nas Nações Unidas em 1946, por exemplo, os estados socialistas afirmaram a impropriedade de dissidentes políticos serem incluídos entre as fileiras de refugiados protegidos pelo Direito Internacional. Argumentou-se, sem sucesso, que emigrados políticos que não haviam sofrido nenhum prejuízo não deveriam ser protegidos como os refugiados, sob os auspícios da comunidade internacional, mas deveriam procurar assistência em Estados que concordassem com as suas opiniões políticas. A força do voto e da aliança Ocidental levou ao distanciamento do foco nos grupos de refugiados *de jure* e *de facto*, culminando em uma avaliação personalizada da incompatibilidade entre o Estado de origem e o refugiado, em busca de sua liberdade pessoal. Ibid, p. 5-6.

⁶⁵ Do Original: [...] the preferred approach to refugee definition moved from a basis in flexible or open groups and categories, to an apparently more closed and legalistic one. GOODWIN-GILL, Guy S. **The Refugee in International Law**. Oxford: Clarendon Press, 1998. p. 6.

Grandes Guerras⁶⁶ captou a atenção da comunidade internacional para a dura realidade que estava a ser enfrentada e para a necessidade da constituição de um marco legal que desse as diretrizes para a solução da problemática. Esta difícil situação do deslocamento forçado foi retratada por Hannah Arendt:

As guerras civis que sobrevieram e se alastraram durante os vinte anos de paz agitada não foram apenas mais cruéis e mais sangrentas do que as anteriores: foram seguidas pela migração de compactos grupos humanos que, ao contrário dos seus predecessores mais felizes, não eram bem-vindos e não podiam ser assimilados em parte alguma. Uma vez fora do país de origem permaneciam sem lar; quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos perdiam todos os seus direitos: eram o refugio da terra.⁶⁷

O estabelecimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados⁶⁸, como uma agência especializada da ONU

⁶⁶ A Segunda Guerra Mundial e o período imediato do pós-guerra originaram as maiores deslocções de população da história moderna. Calcula-se que, em Maio de 1945, mais de 40 milhões de pessoas se encontravam deslocadas na Europa, excluindo os alemães que fugiam do exército soviético que avançava para leste e os estrangeiros que eram trabalhadores forçados na própria Alemanha. Havia também cerca de 13 milhões de pessoas de origem alemã (Volksdeutsche) que foram expulsas, nos meses que se seguiram, da União Soviética, da Polónia, da Checoslováquia e de outros países da Europa de Leste e que ficaram conhecidas como “os expulsos” (Vertriebene). E, ainda, mais 11,3 milhões de trabalhadores forçados e pessoas deslocadas que os Aliados encontraram a trabalhar nos territórios do antigo Reich. **A Situação dos Refugiados no Mundo**. 2000: cinquenta anos de acção humanitária. Tradução de Isabel Galvão. Almada (Portugal): A Triunfadora das Artes Gráficas, 2000. p. 13.

⁶⁷ ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p.300

⁶⁸ Em inglês: United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR. O mandato do ACNUR consiste em proporcionar protecção internacional aos refugiados e encontrar soluções para os seus problemas. Tradicionalmente, o ACNUR classifica essas soluções em três grandes categorias: repatriamento voluntário, integração local no país de asilo e reinstalação a partir do país de asilo para um país terceiro. ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) Portugal. **A Situação dos Refugiados no Mundo**. 2000:

responsável pela assistência aos refugiados, veio com o objetivo de expandir o alcance da proteção almejada no cenário internacional e criar as bases para a consolidação legal do instituto do refúgio. A implementação de um novo regime jurídico para tratar dos refugiados surgiu da necessidade do repatriamento e reassentamento dos milhares de europeus que encontravam-se fora dos seus locais de origem após a Segunda Guerra e da instituição de uma nova estratégia para lidar com o iminente fluxo de pessoas vindas dos Estados Comunistas do Leste Europeu. Apesar de haver opiniões políticas antagônicas entre os estados partícipes deste regime a Agência para os refugiados foi aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 14 de dezembro de 1950.⁶⁹

Este período inicial de implementação do ACNUR transpareceu as dificuldades que estavam presentes desde a sua concepção. Isto porque, depois do término do mandato da OIR diversos países se opuseram a adotar uma abordagem mais ampla referente ao reconhecimento dos refugiados, abordagem essa que era considerada essencial para a proteção internacional destes indivíduos. Os Estados Unidos eram a favor de uma definição mais restrita⁷⁰ dos refugiados que estariam sob a competência da nova agência, “uma definição demasiado vaga implicaria em responsabilidades incognoscíveis (e excessivas) e provocaria desacordos entre os governos com relação à sua interpretação

cinquenta anos de ação humanitária. Tradução de Isabel Galvão. Almada (Portugal): A Triunfadora das Artes Gráficas, 2000. p. 2.

⁶⁹ HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge Press, 2005. p. 91.

⁷⁰ Os Estados Unidos propuseram quatro categorias de refugiados que estariam fora do seu país de origem “por motivo de perseguição ou temor de perseguição”, definição esta que pretendia incluir também aqueles que tinham fugido desde o princípio da Segunda Guerra Mundial ou que “poderiam ser obrigados a sair dos seus países por razões similares no futuro”. O Reino Unido propôs uma outra definição geral, e um grupo de trabalho foi criado no âmbito do Comitê *Ad Hoc* para resolver as diferenças. O seu projeto provisório identificou uma série de categorias, como as vítimas do regime nazista e falangista, mas também adotou os critérios do fundado receio e da falta de proteção. Os redatores utilizaram a constituição da OIR como modelo para a formulação de certas categorias de refugiados existentes, enquanto o critério geral de perseguição ou temor de perseguição, de acordo com o delegado dos Estados Unidos, foi considerado amplo demais para os refugiados do pós Segunda Guerra, e futuros. Ver mais em: GOODWIN-GILL, Guy S. **The Refugee in International Law**. Oxford: Clarendon Press, 1998.

e aplicação”.⁷¹ Além disto, pretendiam que esse órgão iniciante ficasse subordinado somente aos recursos financeiros designados pela ONU, prescindindo de autonomia para angariar os seus próprios fundos.⁷² A principal intenção por trás dessas pretensões era diminuir a carga de responsabilidade da comunidade internacional para com os refugiados.

Desta forma, por mais que se pretendesse a ampliação da noção legal do termo “refugiado” havia uma divergência de opiniões que esbarrava, principalmente, nos princípios de soberania estatal e segurança nacional. Considerando esse contexto antagônico o ACNUR iniciou as suas funções como um órgão limitado, não detentor de recursos próprios e dependente da aprovação da Assembléia Geral da ONU para captação de quaisquer valores. Este panorama começou a se modificar com a instituição de um Fundo das Nações Unidas para os refugiados⁷³, que possibilitou uma significativa melhora na assistência às pessoas em situação de refúgio. Além disto, a propagação de relevantes documentos internacionais possuidores de força jurídica vinculante, os quais se desenvolveram no âmbito de atuação do ACNUR, ampliaram a responsabilidade dos Estados com relação à proteção dos refugiados, tema a ser tratado nos tópicos seguintes.

2.3.2 A Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados

O primeiro documento internacional de grande relevância elaborado para tratar a situação dos refugiados foi aprovado em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Conhecida como “*Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*”⁷⁴ este tratado

⁷¹ Do original: too vague a definition would entail unknowable (and excessive) responsibilities and provoke disagreements between governments with respect to its interpretation and application. GOODWIN-GILL, Guy S. **The Refugee in International Law**. Oxford: Clarendon Press, 1998. p. 18.

⁷² Ibid, p. 6.

⁷³ FONUR. Resolução 565 (XIX), do Conselho Econômico e Social, de 31 de Março de 1955, aprovado de acordo com a Resolução 832 (IX), da Assembléia Geral, de 21 de Outubro de 1954.

⁷⁴ Em inglês: *Convention on the Status of Refugees*. Há uma ressalva terminológica a ser feita no tocante à expressão em língua portuguesa: a palavra *Estatuto* não se refere a um conjunto de leis ou normas neste contexto, tendo em vista a expressão na língua inglesa utilizar a palavra *Status*, que significa, a posição ou a condição em que o indivíduo se encontra. Para fins deste trabalho

representou um avanço tanto conceitual como jurídico no âmbito da problemática do refúgio e foi concebido como a Magna Carta do direito dos refugiados.⁷⁵ Nas palavras de James C. Hathaway “esta convenção, que continua a ser a pedra angular do moderno direito internacional dos refugiados, ressuscitou o anterior compromisso com a codificação dos direitos dos refugiados de uma forma juridicamente vinculante”.⁷⁶

Ao contextualizar a concepção da Convenção, percebe-se que a intenção da comunidade internacional em assinar um acordo que regulasse a proteção dos refugiados era fazer um retorno à época “pré-Depressão”, em que recepcionar um indivíduo que estava fora do seu Estado não era considerado um grande encargo. Os europeus, que estavam lidando diretamente com a questão de reassentamento de um grande contingente humano, vindo principalmente da Europa central e oriental, vislumbravam a cooperação externa para assegurar que a responsabilidade sobre os fluxos de refugiados não seria puramente sua. “Além do desejo de que a definição estratégica do refugiado servisse a objetivos políticos, a maioria dos Estados que elaborou a Convenção procurou criar um regime de direitos que conduziria a uma redistribuição do peso da carga do pós-guerra do ombro dos Europeus”.⁷⁷

Assim, o moderno sistema de direito dos refugiados foi concebido fora de um auto-interesse exacerbado. Com o objetivo de assimilar àquele entendimento de estabilidade interna presente no período pré-guerra, foram adicionadas à construção legal preocupações no tocante a distribuir os encargos entre os Estados e definir as

serão adotadas distintas terminologias para se referir à esta Convenção: Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, Convenção de 1951, Convenção de Genebra.

⁷⁵ UNHCR. *The Wall Behind which Refugees can Shelter: the 1951 Geneva Convention*. **Refugees**, Geneva, v.2, n° 123, 31 p., 2001. p. 2.

⁷⁶ Do Original: This convention, which remains the cornerstone of modern international refugee law, resurrected the earlier commitment to codification of legally binding refugee rights. HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge Press, 2005. p. 91.

⁷⁷ Do original: In addition to their desire for the refugee definition to serve strategic political objectives, the majority of the states that drafted the Convention sought to create a rights regime conducive to the redistribution of the post-war burden from European shoulders. HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Canada: Butterworths, 1991. p. 8.

condições em que esses estariam aptos a controlar, de maneira independente, uma situação de dimensão interestatal.⁷⁸

A elaboração normativa da referida Convenção originou-se de duas fontes principais: a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados de 1933 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. O fundamento na DUDH parte do seu artigo 14, que reconhece o direito dos indivíduos de requisitarem asilo em outro Estado, por motivos de perseguição. Já a Convenção de 1933, foi tida como o modelo de base para este novo acordo internacional que seria assinado. Com referência à sua fundamentação e aplicação, pode-se evidenciar que:

A Convenção representa tanto um status como um instrumento de direitos e se sustenta em uma série de princípios fundamentais, dos quais os principais são a não discriminação, a não-penalização e o *non-refoulement*. As disposições da Convenção devem ser aplicadas sem que haja discriminação de raça, religião ou país de origem. A evolução internacional dos direitos humanos também reforça o princípio de que a Convenção será aplicada sem discriminação de sexo, idade, deficiência, sexualidade ou qualquer outro fundamento que rechace uma política discriminatória.⁷⁹

Um dos grandes focos de inovação da Convenção ficou caracterizado pela definição do que seria considerado um refugiado para a comunidade internacional, trazida em seu texto. Percebe-se que, ao contrário dos outros instrumentos internacionais que tratavam da temática até então, este tratado realmente preconizou por uma

⁷⁸ HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge Press, 2005. p.93

⁷⁹ Do Original: The Convention is both a status and rights-based instrument and is underpinned by a number of fundamental principles, most notably non-discrimination, non-penalization and non-refoulement. Convention provisions, for example, are to be applied without discrimination as to race, religion or country of origin. Developments in international human rights law also reinforce the principle that the Convention be applied without discrimination as to sex, age, disability, sexuality, or other prohibited grounds of discrimination. UNHCR. **Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>>. Acesso em 18 de novembro de 2011.

conceituação individual do termo, que está presente em seu artigo I (A). Desta maneira, aplica-se o termo “refugiado”, nos propósitos da Convenção a qualquer pessoa:

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926, e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933, e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados.

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, encontra-se 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 encontra-se 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.

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.⁸⁰

Com relação à reserva geográfica e temporal que foram instituídas pela Convenção, o artigo I (B) explica como pode ser compreendida a frase “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951”:

⁸⁰ BRASIL. Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em genebra em 28 de julho de 1951. Brasília, 28 de janeiro de 1961.

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 compreendidos no sentido de:

a) “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro na Europa”; ou

b) “acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro na Europa ou alhures”;

e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção.⁸¹

A tentativa de uma universalização do ideal de proteção proposto por essa definição quedou-se restrita em virtude da reserva temporal e geográfica que foram estabelecidas para os Estados signatários. Revela-se, então, que as duas características principais presentes na referida definição se traduzem por uma conceituação estratégica e por priorizar um foco Eurocêntrico.⁸² A dimensão estratégica da conceituação “vem de esforços bem sucedidos dos estados ocidentais a dar prioridade, em matéria de proteção, para as pessoas cuja fuga foi motivada por valores políticos pró-ocidentais, (...) Os Estados ocidentais estavam preocupados em maximizar a visibilidade

⁸¹ BRASIL. Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em genebra em 28 de julho de 1951. Brasília, 28 de janeiro de 1961.

⁸² A definição do termo refugiado foi baseada na suposição de um mundo dividido. Se, no entanto considerou-se que um único texto devesse abranger tanto os refugiados do oeste da Europa, que estavam em busca de asilo para além da “cortina de ferro”, e os refugiados provenientes destes últimos países, que procuram asilo na Europa Ocidental, perguntou-se quais as implicações morais que tal texto teria. O problema dos refugiados não pode ser considerado em um plano abstrato, mas, pelo contrário, deve ser considerado à luz dos fatos históricos. No estabelecimento da definição do termo “refugiado”, sempre levou-se em conta o fato de que os refugiados envolvidos tinham sido sempre considerados a partir de uma determinada parte do mundo, portanto, afirma-se que tal definição foi baseada em fatos históricos. Qualquer tentativa de dar um caráter universal ao texto da Convenção equivaleria a torná-lo um “Abre-te Sésamo”. Declaração do Sr. Rochefort of France. U.N. Doc. A/CONF.2/SR.22, at 15, 16 de julho de 1951.

internacional desta migração”.⁸³ A adoção destas ressalvas pelos Estados refletia a opção por uma redução no alcance assistencial prestado aos refugiados.

O intuito da instituição de restrições no campo geográfico e temporal era demonstrado pela idealização de que o problema a ser enfrentado fosse temporário e localizado de maneira pontual. O próprio ACNUR, em sua concepção, tinha um mandato de funcionamento de apenas três anos, pois pensava-se que a situação adversa que estava sendo vivenciada pelos europeus seria algo passageiro. Além disto, não se tinha a consciência de que o fluxo de deslocamentos transbordaria as fronteiras continentais da Europa, de modo que os Estados signatários se restringiam a prestar auxílio àqueles indivíduos fugidos em razão dos conflitos que lá aconteciam. James C. Hathaway faz uma crítica às reservas feitas pela Convenção:

Enquanto os Estados poderiam optar por estender a proteção para os refugiados de outras partes do globo, a definição adotada tinha a intenção de distribuir o encargo Europeu, sem nenhuma obrigação que vinculasse uma reciprocidade, com relação ao estabelecimento de direitos ou de provisões assistenciais a refugiados não-europeus.⁸⁴

Esta pode ser considerada uma das falhas normativas presentes na Convenção, visto ter tornado a definição do termo “refugiado” muito restritiva, e não haver uma prospecção de outras possibilidades que englobariam a ocorrência do refúgio. Goodwin-Gill assevera que “a definição continua a ser um ponto de partida crítico para determinar quem tem direito à proteção das Nações Unidas, pois é a falta de

⁸³ Do original: [...] comes from successful efforts of western states to give priority in protection matters to persons whose flight was motivated by pro-western political values, (...) Western states were preoccupied to maximize the international visibility of that migration. HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Canada: Butterworths, 1991. p. 6.

⁸⁴ Do original: While states might opt to extend protection to refugees from other parts of the world, the definition adopted was intended to distribute the European refugee burden without any binding obligation to reciprocate by the way of the establishment of rights for, or the provision of assistance to, non-European refugees. *Ibid*, p. 9.

proteção por seu próprio governo que distingue os refugiados de outros estrangeiros”.⁸⁵

Outro aspecto que a definição evidencia e que utiliza para caracterizar de modo ainda mais específico o refugiado, diz respeito ao requisito da perseguição que deve se fazer presente na motivação para o deslocamento forçado. O fundado temor de ser perseguido⁸⁶ dentro do seu Estado de origem, em razão do pertencimento a uma religião, da sua nacionalidade, da sua raça⁸⁷, da expressão de uma opinião política, ou

⁸⁵ Do original: The definition remains a critical point of departure in determining who is entitled to the protection and assistance of the United Nations, for it is the lack of protection by their own government which distinguishes refugees from other aliens. GOODWIN-GILL, Guy S. **The Refugee in International Law**. Oxford: Clarendon Press, 1998. p. 8.

⁸⁶ A expressão "fundado temor de perseguição" é a expressão chave da definição. Reflete os pontos de vista dos seus autores quanto aos elementos constitutivos da noção de refugiado. Substitui o método anterior de definição de refugiado por categorias (i.e., 20 pessoas de uma certa origem não gozando da proteção do seu país) pelo conceito geral de "temor" devido a um motivo relevante. Uma vez que o receio é subjetivo, a definição envolve um elemento subjetivo na pessoa que solicita o reconhecimento da condição de refugiado. A determinação desta condição de refugiado requererá mais uma avaliação das declarações do interessado, do que um julgamento da situação prevalecente no seu país de origem. ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado**: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. 2004. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3391.pdf?view=1>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2011.

⁸⁷ Far-se-á uma ressalva à utilização do termo “raça” neste trabalho: o vocábulo será empregado ao longo do texto por estar presente na definição trazida pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, apesar do atual entendimento de que o termo não é mais apropriado para se fazer a relação às várias etnias existentes. De acordo com Lévi-Strauss, o que deve ser levado em consideração é a diversidade de culturas humanas, “Falar da contribuição das raças humanas para a civilização mundial poderia assumir um aspecto surpreendente numa coleção de brochuras destinadas a lutar contra o preconceito racista. Resultaria num esforço vão ter consagrado tanto talento e tantos esforços para demonstrar que nada, no estado atual da ciência, permite afirmar a superioridade ou a inferioridade intelectual de uma raça em relação a outra, a não ser que se quisesse restituir sub-repticiamente a sua consistência à noção de raça, parecendo demonstrar que os grandes grupos étnicos que compõem a humanidade trouxeram, *enquanto tais*, contribuições específicas para o patrimônio comum. Mas o pecado original da antropologia consiste na confusão entre a noção puramente biológica da raça (supondo, por outro lado,

pelo fato de ser membro de algum grupo específico, é considerado uma das condições para que aquele que atravessou uma fronteira internacional possa ter reconhecida a sua situação de refúgio. Com relação a esta condição ora imposta pela definição, considera-se que:

A expressão "fundado temor de perseguição" - pelos motivos referidos - indicando uma razão específica torna automaticamente todas as outras razões da fuga irrelevantes para a definição. Não estão abrangidos os casos de vítimas de fome ou de desastres naturais, a menos que também receiem com razão a perseguição por um dos motivos referidos. No entanto, esses outros motivos podem não ser totalmente irrelevantes para o processo de determinação da condição de refugiado, já que é necessário tomar em consideração todas as circunstâncias para se compreender com rigor o caso do requerente.⁸⁸

Desta forma, outra crítica pode ser feita à escolha conceitual da Convenção, visto ter tornado estreito o rol de possibilidades em que um indivíduo possa ser considerado vítima de perseguição, não abrindo brecha para que outras motivações sejam levadas em conta. Acerca desta restrição, o autor Goodwin-Gill observa que:

Os critérios materiais ou ideológicos são, não obstante, uma restrição significativa no âmbito dos refugiados "estritamente reconhecidos", posto que devam estabelecer um fundado receio de perseguição por uma ou mais das razões indicadas.⁸⁹

que, mesmo neste campo limitado, esta noção possa pretender atingir qualquer objetividade, o que a genética moderna contesta) e as produções sociológicas e psicológicas das culturas humanas. LÉVI-STRAUSS, Claude. **Raça e História**. Portugal: Editora Presença, 2000. p. 1.

⁸⁸ ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado**: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. 2004. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3391.pdf?view=1>>. Acesso em: 02 de dezembro de 2011.

⁸⁹ Do original: The substantive or ideological criteria are nevertheless a significant restriction on the scope of refugees "strictly so-called", who must establish a well-founded fear of persecution on one or more of the stated

Assim, a Convenção propôs à comunidade internacional uma definição de refugiado essencialmente individualista, no qual se torna necessária a análise dos elementos objetivos e subjetivos inseridos em cada caso concreto.

A despeito da limitada conceituação, a Convenção de 1951 teve grande êxito ao estabelecer um princípio que é considerado uma disposição-chave para a proteção dos refugiados: o *non-refoulement*⁹⁰ (não-devolução). De acordo com este preceito, presente no artigo 33 do Tratado, nenhum Estado contratante poderá expulsar ou repelir um refugiado para um país em que este possa sofrer ou já sofra algum tipo de perseguição ou violação dos seus direitos fundamentais.

A instauração deste mandamento fundamental procurou garantir a segurança do solicitante de refúgio no Estado em que buscava assistência, de modo que não temeria ser retornado ao país que lhe impelia a uma situação intolerável de sobrevivência. O *non-refoulement* tornou-se, portanto, não só um compromisso firmado pelas Nações Unidas, mas uma obrigatoriedade para os Estados que assinaram a Convenção.

Contudo, a crise humanitária que estava instaurada na Europa, e começava a dar os seus sinais em outras partes do mundo, continuava a produzir um número muito grande de refugiados, o que levantou o questionamento em prol de uma possível flexibilização da idéia concebida por este instrumento internacional. Assim, viu-se a necessidade de ampliar a proteção jurídica que até então estava sendo dispensada aos indivíduos deslocados forçadamente, de maneira que as Nações Unidas acordaram um Protocolo adicional que visava alterar a Convenção de 1951.

grounds. GOODWIN-GILL, Guy S. **The Refugee in International Law**. Oxford: Clarendon Press, 1998. p. 8.

⁹⁰ O princípio do *non-refoulement* é a pedra angular das políticas de asilo e do Direito Internacional dos Refugiados. Representado pelo direito de buscar e gozar o asilo em outros países, em virtude do fundado temor de perseguição, conforme estabelece o art. 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, esse princípio reflete o compromisso da comunidade internacional em garantir a todas as pessoas o gozo de seus direitos humanos, como o direito à vida, à ausência de tratamentos cruéis ou desumanos e à segurança pessoal. Estes e outros direitos encontram-se flagrantemente ameaçados quando um refugiado é devolvido ao local em que sofria perseguição. Ver mais em: UNHCR. **UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement**. Novembro, 1997. Disponível em: <www.unhcr.org>. Acesso em: 15 de junho de 2012.

2.3.3 O Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados

Desde que o regime internacional de direito dos refugiados entrou em vigor, algumas mudanças formais foram perpetradas a fim de readaptar o Sistema às situações factuais. Estas modificações ficaram a cabo do Protocolo adotado pelas Nações Unidas em 1967, o qual alterou alguns preceitos contidos na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

Em seu preâmbulo, o Protocolo reconhece que, após 15 anos de vigência da Convenção a situação mundial referente ao refúgio havia se modificado, e que diferentes fatores históricos, políticos, sociais, desencadeadores da mobilidade forçada estavam se colocando com mais evidência no plano internacional, a ponto de provocar o surgimento de novas categorias de refugiados. Esta constatação se extrai da seguinte passagem:

[...] Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (...) só se aplica às pessoas que se tornaram refugiados em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951.

Considerando que, desde que a Convenção foi adotada, surgiram *novas categorias de refugiados* e que os refugiados em causa podem não cair no âmbito da Convenção.⁹¹ (grifo nosso)

O Protocolo, então, é reconhecidamente um instrumento legal independente⁹², que incorporou o corpo normativo da referida

⁹¹ ACNUR. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos>. Acesso em: 29 de novembro de 2011.

⁹² Um novo instrumento, o protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, foi estabelecido, o qual não altera a Convenção de 1951, modifica-a apenas no sentido de que os Estados aderentes ao Protocolo aceitam as obrigações materiais da Convenção em respeito a um grupo mais amplo de pessoas. Entre os Estados-parte da Convenção, este constitui um acordo *inter si*, pelo qual se comprometem a cumprir obrigações *ratione materiae* idênticas às previstas na Convenção para grupos adicionais de refugiados, não abrangidos pela Convenção a contar da data limite de primeiro de janeiro de 1951. WEIS, P. The 1967 Protocol Relating to the Status of

Convenção, e permitiu que não só os Estados-parte desta como outros Estados pudessem aderi-la.⁹³ Tal tratado estendeu a proteção jurídica à totalidade de refugiados ao retirar, prospectivamente, a reserva geográfica e temporal a que os Estados signatários estavam compelidos.⁹⁴ Assim, o Protocolo conseguiu alcançar a universalização formal da definição de refugiado prevista na Convenção, porém não avançou, em igual sentido, com relação ao seu conteúdo substantivo, mesmo reconhecendo o aparecimento de “novas categorias de refugiados”. Desta forma, permanece o critério que preza por uma violação de direitos civis ou políticos, por parte do Estado.

A consequência desta falta de revisão material do instrumento normativo internacional, no que concerne à determinação de um refugiado, é a permanência de uma avaliação restritiva no que tange às motivações presentes na reiterada definição. Neste sentido, Hathaway coloca que:

Mesmo após a eliminação da limitação temporal e geográfica, apenas as pessoas cuja migração seja motivada por um temor de perseguição na ordem civil ou política, entram no âmbito do sistema de proteção baseado na Convenção. Isto significa que a maioria dos refugiados pertencentes ao Terceiro Mundo continua *de facto* excluída, pois a sua fuga é mais frequentemente motivada por desastres naturais, guerras, ou por bases políticas do que por “perseguição”, de como o termo é entendido no contexto ocidental.⁹⁵

Refugees and Some Questions Relating to the Law of Treaties. **British Yearbook of International Law**, n. 39. p. 59.

⁹³ Até 31 de dezembro de 1999, 134 Estados haviam aderido ao Protocolo de 1967. Naquela época, os únicos estados que tinham aderido à Convenção de 1951, mas não ao Protocolo de 1967 foram Madagascar, Mônaco, Namíbia e São Vicente e Granadinas. Os únicos estados que tinham aderido ao Protocolo de 1967, mas não da Convenção de 1951 foram Cabo Verde, Suazilândia, Estados Unidos e Venezuela. UNHCR. **The state of the world's refugees, 2000: fifty years of humanitarian action**. Disponível em: <http://www.unhcr.org>>. Acesso em: 29 de novembro de 2011.

⁹⁴ HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge Press, 2005. p.111.

⁹⁵ Do original: Even after the elimination of temporal and geographic limitations, only persons whose migration is prompted by a fear of persecution on the ground of civil or political status come within the scope of Convention-

Clarifica-se o fato de que os fenômenos alheios à condição persecutória, e que criam tantos refugiados quanto os motivos tradicionalmente aceitos, acabam por excluir os indivíduos deslocados forçadamente, do regime de direitos internacionalmente consagrados. Mesmo o Protocolo se atentando para o fato da grande mobilidade conceitual que o tema do refúgio acarreta, não previu nem inseriu as diversas condições que poderiam definir o status de um refugiado.

A importância do Protocolo na seara jurídica internacional recai no fato do reconhecimento, ainda que não totalmente amplo, de uma característica inerente ao status de refugiado: a sua definição transitória. Novos refugiados surgem em novos contextos, diferentes situações adversas podem acarretar em novas motivações para que haja um deslocamento humano forçado. Desta forma, a caracterização do refugiado não deve basear-se em parâmetros fixos, que não permitam a inserção de indivíduos que necessitam de proteção, mas não a recebem, pois não são reconhecidos pelos moldes tradicionais.

Alguns esforços começaram a ser feitos, no âmbito regional, no sentido de estender a definição de refugiado, para que houvesse uma ampliação com relação à sua assistência, pois mesmo com o advento do Protocolo, nem todos os indivíduos em situação de refúgio conseguiram ser contemplados. Para isso, levaram-se em conta motivações diversas daquelas tidas até então dentro do sistema normativo vigente. Merece destaque, neste contexto, o regime regional de direito dos refugiados, que produziu relevantes convenções, as quais serão analisadas na sequência.

2.3.4 A Convenção dos Refugiados da Organização da Unidade Africana

Nas mesmas décadas da adoção da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 dentro do cenário internacional, ocorria a descolonização e sucessivas lutas pela independência de vários países do continente africano. Tais acontecimentos geraram um número expressivo de deslocamento humano, tanto que estima-se que nos anos

based protection system. This means that most Third World refugees remain de fact excluded, as their flight is more often prompted by natural disaster, war or broadly based political and economic turmoil than by "persecution", at least as that term is understood in the Western context. HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Canada: Butterworths, 1991. p. 10.

60 a África contava com mais de meio milhão de refugiados.⁹⁶ Desta maneira, no ano de 1963, a Organização da Unidade Africana (OUA, atual União Africana) atentou-se para a situação dos deslocados existentes no continente, e decidiu pela criação de um instrumento regional que refletisse as características especiais daqueles indivíduos que buscavam proteção. Ainda que a ampliação da definição de refugiado trazida pelo Protocolo de 1967 tivesse alcançado boas contribuições para os Estados membros da OUA, estes ainda vislumbravam a necessidade de uma convenção que refletisse os anseios da sua região. De acordo com Heyns:

Um quarto de século atrás, a consolidação da nacionalidade, democracia, unidade social e progresso econômico de nossos países recém-independentes ficou caracterizada, muitas vezes, pela contenda, conflito e instabilidade política. Estes fatores, juntamente com as continuadas lutas pela libertação nos territórios ainda coloniais, racialmente dominados e ocupados pela dominação estrangeira, levaram a um aumento contínuo no número de refugiados no continente, provocando complexos problemas legais, humanitários e políticos, tanto para os países de origem, quanto para os países de asilo. Foi neste contexto, de aspectos específicos dos refugiados africanos, que sentimos profundamente a necessidade de criação de um regime regional para complementar o universal existente.⁹⁷

⁹⁶ ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo**. 2000: cinquenta anos de ação humanitária. Tradução de Isabel Galvão. Almada (Portugal): A Triunfadora das Artes Gráficas, 2000. p. 56.

⁹⁷ Do original: One quarter of a century ago, the consolidation of nationhood, democracy, national unity, social and economic progress in our newly independent states was often characterized by strife, conflict, and political instability. These, along with the continuing liberation struggles in the remaining colonial, racially dominated and foreign-occupied territories, led to continued increase in the number of refugees in the continent posing complex legal, political and humanitarian problems for both countries of origin and countries of asylum. It was against this background of the specific aspects of the African refugee problems that the keenly felt need for a regional legal regime to complement the universal one. HEYNS, Christof (Ed.). **Human Rights Law in Africa 1999**. Netherlands: Kluwer Law International, 2002. p. 145.

A Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África foi adotada em 1969 e foi concebida como um complemento ao corpo normativo universal vigente.⁹⁸ A intenção africana “não era ampliar o alcance da Convenção, mas elaborar um documento que cobrisse todos os aspectos do problema na África”.⁹⁹ Este instrumento deu um passo além na definição de refugiado, considerando não só aquele indivíduo que se desloca por fundado temor de perseguição, mas aplicando-se, da mesma maneira, àqueles que são obrigados a fugir devido à agressão externa, ocupação ou dominação estrangeira ou acontecimentos que perturbem a ordem pública no seu país de origem:

Artigo 1º:

2- 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 noutra

⁹⁸ A decisão da OUA de elaborar um instrumento separado pôs inicialmente problemas ao ACNUR. O aparecimento de um instrumento que, de algum modo, competisse com a Convenção de 1951 iria debilitar o caráter universal da Convenção que o ACNUR desde sempre procurara fazer valer. Mais ainda, se a Convenção da OUA não contemplasse os elevados padrões da Convenção de 1951, os refugiados na África não iriam se beneficiar das mesmas formas de proteção. Estas preocupações foram atenuadas pelo fato do ACNUR ter sido convidado para participar no processo de elaboração. O Secretariado da OUA concordou com a posição do ACNUR de que o instrumento africano deveria ser um complemento regional da Convenção de 1951. Assim, o Preâmbulo à Convenção da OUA de 1969 que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África reconhece a Convenção de 1951 como constituindo “o instrumento fundamental e universal relativo ao estatuto dos refugiados”. ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo**. 2000: cinquenta anos de ação humanitária. Tradução de Isabel Galvão. Almada (Portugal): A Triunfadora das Artes Gráficas, 2000. p. 59-60.

⁹⁹ Do original: not so much to broaden the scope of the Convention, but rather to draft a document that would cover all aspects of the problem in Africa. MURRAY, Rachel. **Human Rights in Africa: from the OAU to the African Union**. Cambridge: Cambridge university press, 2004. p. 187.

lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.¹⁰⁰

Estas novas motivações representaram um avanço conceitual da determinação de refúgio trazida pela Convenção de Genebra, no que transmitem, com sucesso, o significado central do status de refugiado para a realidade dos países em desenvolvimento. Percebe-se, então, a evolução pela qual este status perpassa em resposta às mudanças políticas e sociais que mostravam-se visíveis nesse período. A preocupação inicial com a apatridia *de jure* deslocou-se para abarcar os grupos *de facto* que estavam desprotegidos, além de procurar proteger os indivíduos que apresentavam algum conflito ideológico com o seu Estado.¹⁰¹ O direito internacional dos refugiados buscava, desta forma, se transformar para corresponder ao imperativo de proteger aqueles forçosamente deslocados de Estados que falharam em seu dever básico de proteção.

A Convenção da OUA admitiu esta base lógica na sua definição de refugiado, ao reconhecer a necessidade de importantes modificações na Convenção de Genebra para que houvesse uma acomodação ao contexto de abusos nos quais os países em desenvolvimento estavam inseridos. Contudo, a mesma análise racional ainda não teve a intenção de incluir aqueles indivíduos deslocados por causas ambientais ou econômicas no rol de responsabilidade humanitária da comunidade internacional.

Dentre as mudanças proporcionadas pela Convenção Africana, algumas foram de fundamental importância para que o reconhecimento dos refugiados sofresse a ampliação que dele se requiritava. Primeiramente, a definição estabelecida reconhece que as diversas formas de abuso ocorrem não só como o resultado de atos pontuais dos Estados de origem dos refugiados, mas também pela perda de autoridade por parte deste Estado devido às pretensas agressões externas, ocupação

¹⁰⁰ Do original: The term "refugee" shall also apply to every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality. ETHIOPIA. **Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa.** 1969. Disponível em: <<http://www.africa-union.org/>>. Acesso em: 12 de dezembro de 2011.

¹⁰¹ HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status.** Canada: Butterworths, 1991. p. 17.

ou dominação estrangeira. Em segundo lugar, o conceito trazido pela OUA acaba por reiterar o padrão existente no período pré Segunda Guerra Mundial, em que a determinação dos refugiados era feita pelo pertencimento a um grupo em vias de sofrer perseguição. Por fim, a referida Convenção reconhece a legitimidade da fuga em razão de um perigo generalizado.¹⁰²

Além disto, a Organização da Unidade Africana ao definir o status de refugiado, inovou no quesito geográfico quando pretendeu estender a proteção internacional àquelas pessoas que procuravam escapar de um evento perturbador da ordem pública que estivesse ocorrendo “em parte ou na totalidade do seu país de origem”. Assim, não seria mais necessário que um acontecimento causador de transtorno ocorresse em todo o Estado para que uma pessoa fosse considerada refugiada e buscasse abrigo além das suas fronteiras nacionais, bastando que a desordem fosse configurada em alguma região do seu país.

Percebe-se, desta forma, que a construção do fundamento racional existente nesta definição se baseia em um dano indeterminado imputado ao indivíduo. Enquanto o princípio lógico da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 deita sobre a demonstração do nexos causal entre o perigo iminente e o status pessoal (ao evidenciar o fundado temor de perseguição por causas civis e políticas), o documento africano prescinde da subjetividade na certificação de uma situação de refúgio. Isto ocorre porque o padrão utilizado pela Convenção da OUA procura privilegiar a avaliação da gravidade das violações à ordem pública, mais do que os motivos pontuais que caracterizam o refúgio. O contexto sócio-político do continente Africano à época traduz a reflexão desta escolha.

Por tudo isto, a ampliação conceitual do status do refúgio proporcionada pela Convenção Africana de 1969, encontrou grande relevância dentro de um cenário internacional em vias de desenvolvimento. O tratado é considerado “o mais generoso e flexível acordo internacional em matéria de proteção dos refugiados”.¹⁰³ Além de ter dado ensejo à uma atuação mais aprimorada do ACNUR na África, a Convenção também serviu de inspiração para uma variedade

¹⁰² HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Canada: Butterworths, 1991. p.18.

¹⁰³ Do original: the most generous and flexible international agreement on refugee protection. UNHCR. **Q&A: OAU Convention remains a key plant of refugee protection in Africa after 40 years**. Disponível em: <www.unhcr.org>. Acesso em: 12 dez. 2011.

de acordos regionais e nacionais que foram realizados posteriormente e versavam sobre a assistência aos refugiados.

2.3.5 A Declaração de Cartagena sobre Refugiados

A mais recente extensão da definição de refugiado provém do documento regional adotado em 22 de novembro de 1984 na cidade colombiana de Cartagena, por 10 países¹⁰⁴ do continente Americano. O colóquio que deu origem à Declaração de Cartagena sobre Refugiados tem as suas bases no contexto conflituoso da década de 80, provocado pela queda de governos autoritários, que estava sendo vivenciado, principalmente, por países da América Central:

As crises políticas internas e os conflitos internacionais entre alguns países se converteram em uma situação de violência generalizada que gerou uma crise regional; esta foi, por sua vez, a causa direta de um enorme aumento no número de refugiados e deslocados no continente centro-americano e nos países vizinhos, o que levantou um sério problema para a realização da estabilidade econômica e social, assim como da paz política na região.¹⁰⁵

A adoção deste documento, dentro da perspectiva latino americana, enobreceu a temática dos refugiados, levando-a a um patamar mais ampliado, pautado na observância de direitos básicos aos indivíduos deslocados e na busca por uma cooperação multilateral entre os Estados. Em razão da evidente situação adversa, e levando em conta a

¹⁰⁴ Os países presentes no encontro foram: Belize, Colômbia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicarágua, Panamá e Venezuela.

¹⁰⁵ Do original: Las crisis políticas internas y los conflictos internacionales entre algunos países se convirtieron en una situación de violencia generalizada que generó una crisis regional; ésta fue a su vez casual directa de un enorme incremento de refugiados y desplazados en el continente centroamericano y países aledaños, lo que planteó un serio problema para la consecución de la estabilidad económica y social, así como de la paz política de la región. ORTIZ, Vitelio Mejía. Análisis histórico de la situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados. In: IIDH-ACNUR. **10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados: Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas**. San José: IIDH-ACNUR, 1995. p. 201

inadequação dos parâmetros propostos pela Convenção de 1951 para tratar da problemática humanitária que assolava os centro-americanos, a Declaração de Cartagena optou, então, por seguir o modelo da Convenção da OUA e estender o conceito e a proteção que seria dispensada aos refugiados:

III – O Colóquio adotou, deste modo, as seguintes conclusões:

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados *as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva dos direitos humanos* ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.¹⁰⁶ (grifo nosso)

Desta feita, a definição proposta deve ser apreciada dentro de um contexto global, e ser considerada parte de uma tendência que pretende viabilizar o alargamento da proteção e da assistência humanitária às vítimas de conflitos armados e de graves abusos de direitos humanos, que não eram consideradas refugiadas de acordo com as configurações tradicionais.¹⁰⁷ Dentro desta ótica, a Convenção manteve uma natureza ampla com base no modelo africano. Contudo,

¹⁰⁶ ACNUR. **Declaração de Cartagena**. Disponível em: <www.acnur.org.br>. Acesso em: 14 de dezembro de 2011.

¹⁰⁷ IIDH-ACNUR. **10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados**: Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas. San José: IIDH-ACNUR, 1995. p. 31.

previu duas importantes inovações ao analisar o status do refugiado: a possibilidade expressa do “temor de perseguição” tomar como fundamento uma situação em que a vida, a liberdade ou a segurança das pessoas foi ameaçada por uma “violência generalizada”; e a relação manifesta entre o mesmo “temor de perseguição” e uma violação massiva dos direitos humanos.¹⁰⁸

Os princípios ora estabelecidos ampliam o reconhecimento da condição de refúgio, de modo que há uma escusa do caráter subjetivo patente nos motivos elencados pela Convenção de 1951. A objetividade na motivação para o deslocamento torna-se manifesta, tendo em vista a generalidade e multiplicidade de ocorrências que podem desencadear graves violações aos direitos individuais. James Hathaway assevera que:

A qualificação decorre do fato de que, enquanto fenômenos generalizados são bases válidas para a fuga, e enquanto a aceitação de um pedido de refúgio não tem como premissa o status ou característica do requerente ou do grupo do qual ele faz parte, todos aqueles que pretendem requerer o status de refugiado devem demonstrar que a “sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas”.¹⁰⁹

Este conceito ampliado foi aprovado pela Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos em 1985, a qual reiterou a necessidade dos seus Estados-membros, na medida do possível, implementarem as resoluções e recomendações constantes da Declaração em suas legislações internas. Mesmo sendo considerado um

¹⁰⁸ Luciana Pereira dá exemplos de ondas de refugiados que surgiram recentemente no continente Americano em decorrência de violações maciças de direitos humanos: os refugiados colombianos que fogem da perseguição das FARC e os refugiados haitianos, que saíram do Haiti, a partir de 1991 em virtude da derrocada de Jean Aristide. PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados**: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 97.

¹⁰⁹ Do original: The qualification stems from the fact that while generalized phenomena are valid bases for flight, and while acceptance of a claim is not premised on any status or characteristic of the claimant or a group to which she belongs, all applicants for refugee status must nonetheless show that "their lives, safety and freedom have been threatened". HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Canada: Butterworths, 1991. p. 20.

instrumento de *soft law*¹¹⁰, o impacto de “Cartagena” reverberou para além das fronteiras latino americanas.¹¹¹ Até mesmo países da região que não haviam endossado o documento, passaram a utilizar-se dos fundamentos da Declaração como uma base sólida para o reconhecimento, e consequente proteção, dos refugiados.

O Brasil representa o exemplo de um Estado que não assinou formalmente a referida declaração, mas tem se esforçado para seguir o “espírito de Cartagena”. O país adotou, por meio da Lei 9.474/97, que define os mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, a concepção alargada preconizada pelo Colóquio quando define o refugiado como qualquer indivíduo que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”.¹¹²

As inovações da Declaração figuraram como alicerce para o desenvolvimento da temática dentro do continente americano. A continuidade do trabalho para tutelar a situação dos refugiados na região deu-se pela adoção de diversos outros instrumentos internacionais que lhe foram sucessivos. Dá-se destaque para a Declaração de São José, adotada no ano de 1994, a partir de um Colóquio realizado em São José da Costa Rica, que foi fruto de um debate em comemoração aos dez anos da Declaração de Cartagena e pretendeu fortalecer os princípios de proteção vitais para enfrentar os novos desafios humanitários continentais.

Ainda que os avanços tenham sido significativos no âmbito americano, os instrumentos jurídicos em questão não conseguem abarcar todas as variações de motivos para o deslocamento humano. Haja vista, não há menção expressa com relação às migrações forçadas por causas ambientais ou econômicas. Mesmo trazendo à baila o fundamento das graves violações aos direitos humanos, não se pode afirmar que todas as

¹¹⁰ Soft Law pode ser entendida como: [...] regras cujo valor normativo seria limitado, seja porque os instrumentos que as contêm não seriam juridicamente obrigatórios, seja porque as disposições em causa, ainda que figurando em um instrumento constringente, não criaram obrigações de direito positivo, ou não criaram senão obrigações pouco constringentes. SALMON, Jean. **Dictionnaire de droit international public**. Bruxelles: Bruylant, 2001. p. 1039.

¹¹¹ IIDH-ACNUR. **10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados**: Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas. San José: IIDH-ACNUR, 1995. p. 32.

¹¹² BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o Espírito da Declaração de Cartagena. **Revista Forced Migration**. Edição 35, julho de 2010.

situações serão intencionalmente abrangidas sob o manto protetivo dos Estados.

2.4 A OBTENÇÃO DO STATUS DE REFUGIADO

A evolução legal da definição de refugiado demonstra que as consequências jurídicas a ela imputadas são satisfeitas a partir do momento em que uma autoridade determina que este indivíduo, ou grupo ao qual ele pertence, preenche os requisitos legais presentes nos instrumentos internacionais de proteção.¹¹³ Dentro de uma análise geral, é possível afirmar a existência de três condições indispensáveis para a caracterização do refúgio, que, por sua vez, se tornam obrigatórias para aqueles que o solicitam: a perseguição, o fundado temor, e a extraterritorialidade.

A determinação deste status possui natureza jurídica declaratória, em razão disto, todos os elementos constitutivos da definição devem ser demonstrados a fim de que seja construído o nexo causal da alegação. Destarte, fatores subjetivos e objetivos se combinam para configurarem o núcleo probatório do contexto insustentável do qual o refugiado está tentando escapar. O “medo” é, portanto, um ponto chave para efetivar a noção de refúgio, o qual traduz-se na concepção da Convenção de 1951 pela expressão “fundado temor”. Mesmo sendo um critério subjetivo, que tem o condão de dificultar uma quantificação precisa do receio sentido pelo pretense refugiado, a palavra medo pode ser usada para sinalizar uma avaliação antecipada do risco.

A avaliação, contudo, se dá pela junção da subjetividade com o fator de precisão exigido pela fundamentação do temor. Assim, deve haver a ocorrência de uma situação objetiva, de caráter periclitante, que dê embasamento à apreensão vivida pelo refugiado, para que o mesmo tenha o seu status reconhecido. Evidencia-se o fato de que o fundado receio não pode ser levado em conta apenas pelo estado psicológico do indivíduo, o conceito em questão é inerentemente objetivo e foi formulado com a intenção de reduzir o escopo de proteção a pessoas que conseguissem demonstrar o presente ou iminente risco de perseguição. James Hataway reflete sobre a temática:

Afirma-se, geralmente, que a utilização da expressão “fundado temor” implica em dois

¹¹³ GOODWIN-GILL, Guy S. **The Refugee in International Law**. Oxford: Clarendon Press, 1998. p. 32.

requisitos. O primeiro critério a ser considerado é que o solicitante do refúgio esteja diante do “terror da perseguição”, sua resposta pessoal para a perspectiva de voltar ao seu país de origem deve se dar por uma forma extrema de ansiedade, que não pode ser forjada, nem exagerada, mas sincera e razoável. O segundo critério diz que a percepção subjetiva do risco deve ser coerente com as informações disponíveis sobre as condições existentes no Estado de origem, de modo que só aquelas pessoas que apresentem um medo razoável podem se tornar passíveis de receber proteção internacional.¹¹⁴

No que tange ao termo “perseguição”, este também se encontra no cerne da constatação do que seria um quadro de refúgio, de modo que configura a motivação principal que dá ensejo ao deslocamento forçado. Entretanto, ainda não há uma definição para este vocábulo que seja universalmente aceita no contexto da problemática dos refugiados.¹¹⁵ Considera-se, desta forma, que as ameaças à vida, liberdade e segurança de um indivíduo por motivo de raça, religião, opinião política, nacionalidade ou pertencimento a um determinado grupo, além de graves violações aos direitos humanos, são inferidas como perseguição.¹¹⁶

¹¹⁴ Do original: It is generally asserted that “well-founded fear entails two requirements. The first criterion is that the claimant perceives herself to stand in “terror of persecution”, her very personal response to the prospect of return to her home country must be an extreme form of anxiety that is neither feigned nor overstated, but is rather sincere and reasonable. Second, the subjective perception of risk must be consistent with available information on conditions in the state of origin, as only those persons whose fear is reasonable can be said to stand in need of international protection. HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Canada: Butterworths, 1991. p. 65.

¹¹⁵ É geralmente reconhecido que os redatores da Convenção intencionalmente deixaram o significado de “perseguição” indefinido, porque perceberam a impossibilidade de enumerar, antecipadamente, todas as formas de maus tratos que podem legitimar o direito das pessoas a se beneficiarem da proteção de um Estado estrangeiro. *Ibid*, p.102.

¹¹⁶ ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado**: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. 2004. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3391.pdf?view=1>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2011.

Além destes fatores, outras ações ou ameaças de ações podem ser consideradas como perseguição, dependendo das circunstâncias a serem analisadas no caso concreto. Goodwin-Gill considera que atos de discriminação e tortura, bem como o sofrimento de tratamento cruel, desumano ou degradante, também poderiam se encaixar no rol dos elementos persecutórios, e assevera que “a perseguição ocorre quando estas medidas em questão causam dano à integridade e dignidade inerente ao ser humano a um nível considerado inaceitável sob os padrões internacionais vigentes, ou sob padrões mais elevados em vigor no Estado que deve determinar a solicitação de asilo ou refúgio”.¹¹⁷ Contudo, uma grande margem de discricionariedade é deixada a cabo da prática dos Estados no que concerne à interpretação fundamental desse termo.

Com relação ao agente perseguidor não há, da mesma maneira, definição precisa da expressão nos instrumentos internacionais relacionados ao refúgio. O entendimento majoritário faz recair para o Estado o papel de principal ator dentro das situações persecutórias. Isto ocorre, pois, o medo da perseguição por parte dos cidadãos de um Estado está, normalmente, atrelado à falta de proteção que este governo deveria lhes proporcionar. Esta interpretação, no entanto, faz com que a aplicação da Convenção de 1951 encontre-se restrita pelo fato de não considerar que agentes diversos¹¹⁸ ao Estado possam agir de forma inoportuna, e como consequência, provocar a migração humana forçada.

Outra característica que se mostra essencial para a obtenção do status de refugiado é a extraterritorialidade. A Convenção de 1951 e os demais documentos internacionais que versam sobre o assunto só reconhecem como refugiado uma pessoa que atravessou as fronteiras do seu país de origem e foi buscar amparo alhures. Não há nada intuitivamente óbvio sobre este requisito, visto que um grande número de indivíduos que são obrigados a deixarem os seus habitats à procura de segurança, permanecem dentro dos limites do seu Estado. Esta é uma norma para a qual não existe exceção, as pessoas que se encontram nesta

¹¹⁷ Do original: persecution results where the measures in question harm those interests and the integrity and inherent dignity of the human being to a degree considered unacceptable under prevailing international standards or under higher standards prevailing in the State faced with determining a claim to asylum or refugee status. GOODWIN-GILL, Guy S. **The Refugee in International Law**. Oxford: Clarendon Press, 1998. p. 77.

¹¹⁸ Milícias, movimentos beligerantes, grupos guerrilheiros, grupos étnicos rivais.

contenda são excluídas do escopo normativo vigente. Críticas podem ser feitas a esta escolha, de modo que:

A insistência rigorosa por esse critério territorial levou a preocupação de que há uma incompatibilidade entre a definição e o sofrimento humano consequente da migração involuntária. Em certo sentido, a exclusão dos deslocados internos é claramente injusta: ela não reconhece a existência de barreiras sociais, jurídicas e econômicas que tornam impossível o acesso de todos à proteção internacional.¹¹⁹

Neste diapasão, é perceptível que o reconhecimento legal das condições para obter o status de refugiado não é feito da forma mais abrangente. Desde a redação do primeiro tratado internacional que contemplou os refugiados, a intenção normativa era a de restringir o campo de atuação e recepção, por parte dos Estados, aos indivíduos que necessitavam de acolhimento. Constata-se que há um agravamento e a existência de novos fluxos migratórios na atualidade, e muitos destes fenômenos não decorrem propriamente de ações persecutórias, ou não ensejam deslocamentos para além das fronteiras nacionais, de forma que o Direito Internacional dos Refugiados deve procurar, cada vez mais, se adequar aos fatores reais da mobilidade humana.

A realidade apontada recai na existência de milhares de deslocados internos,¹²⁰ alheios ao sistema normativo internacional de proteção aos refugiados, a serem analisados a seguir.

¹¹⁹ Do original: The strict insistence on this territorial criterion has prompted concern that there is a mismatch between the definition and the human suffering consequent to involuntary migration. In one sense the exclusion of internal refugees is clearly unfair: it does not recognize the existence of social, legal and economic barriers which make it impossible for all to escape to international protection. HATHAWAY, James C. **The Law of Refugee Status**. Canada: Butterworths, 1991. p. 29.

¹²⁰ De acordo com estatísticas do ACNUR no final de 2009 havia 43,3 milhões de pessoas deslocadas no mundo, o mais alto número desde meados dos anos 90. Destas, 15,2 milhões eram refugiados; 10,4 milhões ficaram sob a responsabilidade do ACNUR e 4,8 milhões de refugiados palestinos, sob o mandato da UNRWA (Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina no Próximo Oriente). O cálculo também inclui 983.000 solicitantes de refúgio e 27,1 milhões de pessoas deslocadas internamente (deslocados internos). ACNUR. **Tendências Globais 2009**: refugiados,

2.4.1 Os Deslocados Internos

O deslocamento interno de pessoas não é um fenômeno novo e, por diversas vezes, ocorre antes da opção pelo deslocamento externo. É comum observar que em situações periclitantes, grande parte dos indivíduos prefere ficar dentro do seu país de origem, mais próximos às suas casas, num anseio de um breve retorno.¹²¹ Optar por cruzar uma fronteira nem sempre é a alternativa mais fácil ou mais viável, isto, tendo em vista a posição soberana dos países, que pode refletir em uma política imigratória restritiva, ou até a possível dificuldade de locomoção entre uma fronteira e outra. A estas pessoas que não transpõem os limites do seu território deu-se a caracterização de “deslocados internos”.

Mesmo não sendo um movimento com início na atualidade, somente em meados da década de noventa a comunidade internacional enxergou os deslocados internos como um grupo que também necessitava de auxílio.¹²² A problemática que envolve este tipo de mobilidade humana possui uma relação estreita com o drama vivenciado pelos refugiados, pois o deslocamento interno é considerado o passo inicial para a ocorrência de uma pretensa situação de refúgio. Por não serem reconhecidos como refugiados pelos organismos internacionais de proteção, em razão de uma das condições primordiais para a obtenção desse *status* encontrar-se no advento da extraterritorialidade, os

solicitantes de refúgio, repatriados, pessoas deslocadas. Disponível em: <www.acnur.org>. Acesso em: 19 de dezembro de 2011.

¹²¹ PHUONG, Catherine. **The International Protection of Internally Displaced Persons**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. p. 3.

¹²² O problema dos deslocados internos atingiu proporções dramáticas após a Guerra Fria. A atitude dos Estados ocidentais com relação aos refugiados mudou consideravelmente desde 1980. Os refugiados figuravam em um importante papel estratégico durante a época da Guerra Fria: o acolhimento de refugiados que fugiam de países do bloco oposto era considerado um ato político destinado a demonstrar as falhas desse sistema em proteger os seus próprios cidadãos. Os refugiados não desempenham mais esse papel estratégico e estão agora vistos mais como uma ameaça do que peões políticos. Isto conduziu às recentes tendências de contenção dos fluxos de refugiados nos países de origem, a qual acompanha a mudança na linguagem que é considerada crítica no debate sobre o deslocamento interno. Ver mais em: PHUONG, Catherine. **The International Protection of Internally Displaced Persons**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

deslocados internos não foram abarcados pelo corpo normativo vigente na esfera internacional, ou seja, estão excluídos do rol da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967.

O desamparo legal internacional toma lugar neste ínterim, pois a figura do deslocado interno permanece sob a proteção do seu próprio governo de origem, mesmo sendo este governo a causa da sua fuga. O apoio a estas pessoas ou a estes grupos surge a partir da atuação recente do ACNUR. Seu mandato original não amparava os deslocados internos especificamente, mas recentemente, por meio da estratégia de abordagem setorial (*cluster approach*)¹²³ prevista pela ONU, a Agência para Refugiados tem auxiliado milhares destas pessoas.¹²⁴ Desta feita, salienta-se que a definição formal deste contingente humano somente foi estabelecida pelas Nações Unidas, em 1998, por meio dos *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos*¹²⁵:

Os deslocados internos são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em conseqüência de, ou com vistas a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou *desastres naturais* ou humanos, e que não tenham

¹²³ A abordagem setorial (*cluster approach*) tem como objetivo reforçar a capacidade de resposta global, bem como a sua eficácia, por meio de cinco maneiras principais: primeiramente, a abordagem visa garantir uma capacidade global suficiente, construída em todos os principais setores/áreas de resposta, com vistas a assegurar uma resposta eficaz em novas crises; em segundo lugar a abordagem objetiva assegurar uma liderança previsível em todos os setores/áreas de resposta; em terceiro lugar a abordagem se projeta em torno de parcerias (*clusters*) entre as agências da ONU, a Cruz Vermelha Internacional, Organizações Internacionais e ONGs; em quarto lugar a abordagem visa reforçar a responsabilidade; em último lugar a abordagem deve ajudar a melhorar a coordenação estratégica a ser aplicada em campo ao colocar a responsabilidade de liderança e coordenação das questões com o órgão operacional competente. Ver mais em: ONE RESPONSE. Disponível em: <www.oneresponse.info> . Acesso em 19 de dezembro de 2011.

¹²⁴ ACNUR. **Deslocados Internos**: fugindo em sua própria terra. Disponível em: <www.acnur.org> . Acesso em 19 de dezembro de 2011.

¹²⁵ Em inglês: Guiding Principles on Internal Displacement.

atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.¹²⁶ (grifo nosso)

Queda-se notório o maior grau de abrangência dos motivos que ensejam o deslocamento forçado, em comparação com aqueles presentes na conceituação de refugiado. Dente os elementos constitutivos da definição salienta-se a preocupação com a mobilidade provocada pelos desastres naturais ou humanos. O caráter ambiental, que até então não estivera presente em nenhum dos tratados relacionados ao refúgio foi contemplado, pela primeira vez, como possível causa dos fluxos migratórios no âmbito do deslocamento interno.

Ainda assim, esta motivação encontra-se num estado jurídico impeditivo para conceituar e reconhecer um refugiado, de acordo com os requisitos tradicionais da definição. As causas naturais, desencadeadoras de um possível deslocamento existem e estão cada vez mais evidentes. Da mesma maneira, torna-se notório o crescimento no número de indivíduos localizados fora de suas fronteiras devido às ameaças do ambiente:

Há um número crescente de migrantes em todo o mundo, as evidências e expectativas científicas observadas indicam que mais e mais deles encontram-se na estrada para fugir da perda de seus meios de subsistência devido a razões de ordem ambiental. A interligação entre o ambiente e a segurança humana é amplamente pronunciada. Quando a “natureza perversa” contra-ataca, quando os recursos do ecossistema se esgotam, quando os eventos perigosos devastam grandes extensões de terra, o ambiente, literalmente se volta contra os humanos.¹²⁷

¹²⁶ Do original: Internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violation of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border. UNITED NATIONS. **Guiding Principles on Internal Displacement**. Disponível em: <www.unhcr.org>. Acesso em: 19 de dezembro de 2011.

¹²⁷ Do original: There is a growing number of migrants world wide and both observed evidence and scientific expectation indicate that more and more of them are on the road to flee from the loss of their livelihoods due to environmental reasons. The interlinkage of environment and human security is

A lacuna jurídica se faz presente, bem como a preocupação internacional para lidar com este contingente. Percebe-se, a partir da análise deste capítulo, que o aparato jurídico proveniente do Direito Internacional dos Refugiados ainda possui limitações para dar conta de situações que estejam fora da sua alçada normativa. Os motivos que dão ensejo ao refúgio ainda encontram-se atrelados ao contexto social e político dentro do qual foram concebidos, ignorando os fatores ambientais como causa real para o deslocamento forçado. Desta forma, o capítulo seguinte abordará, mais especificamente as causas e a existência dos “refugiados ambientais” a fim de que seja demonstrada a urgência em sua proteção.

nowhere else more pronounced. When "perverted nature" strikes back, when ecosystem services get exhausted, hazard events devastate large stripes of land, then environment literally turns against humans. BOGARDI, Janos J.; RENAUD, Fabrice; DUN, Olivia; WARNER, Koko. **Control, Adapt or Flee: how to face environmental migration?** Germany: UNU Institute for Environment and Human Security. Nº 5, 2007. p. 5.

3. A QUESTÃO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

A temática ambiental tem sido vista com mais frequência dentro do amplo contexto da segurança humana desde o término da Guerra Fria¹²⁸, o qual marcou o fim de uma política bipolar e da estreita noção dos conceitos e percepções que predominavam nos discursos sobre segurança à época.¹²⁹ Desde então, havia uma expectativa generalizada de que a humanidade fosse capaz de lidar tanto com os desafios globais vindouros, como com as ameaça que adviriam do meio ambiente.

Neste diapasão, salienta-se que o debate ambiental iniciou a sua gradual evolução já em meados dos anos 1950. A década de 1970 ficou marcada por mudanças ocorridas na temática ambiental, a qual intensificou seu foco de estudo nas perturbações causadas ao meio ambiente induzidas pelo homem e que abrangiam “uma gama completa de questões globalmente significativas relacionadas às modificações naturais e humanas provocadas ao meio ambiente Terrestre”.¹³⁰ Nos anos 1990, o desenvolvimento do tema se concentrou de forma mais acentuada no âmbito político e científico. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida por Rio-92, representou um marco para a propagação de diversas convenções elaboradas no âmbito da ONU¹³¹, as quais passaram a lidar com os dilemas ambientais.

¹²⁸ Durante a Guerra Fria, as preocupações ambientais raramente tinham sido percebidas como problemas de segurança. Durante este período o que prevaleceu foi a legítima defesa coletiva, enquanto a segurança coletiva permaneceu paralisada. Ver mais em: BRAUCH, Hans Gunter. **Environment and Human Security**: towards freedom from hazard impacts. InterSecTions No. 2. Germany: United Nations University, Institute for Environment and Human Security, 2005.

¹²⁹ BOGARDI, Janos J; RENAUD, Fabrice; DUN, Olivia; WARNER, Koko. **Control, Adapt or Flee**: how to face environmental migration? Germany: UNU Institute for Environment and Human Security. Nº 5, 2007. p. 9.

¹³⁰ Do original: a full range of globally significant issues relating to both natural and human-induced changes in the Earth’s environment. BRAUCH, Hans Gunter. **Environment and Human Security**: towards freedom from hazard impacts. InterSecTions No. 2. Germany: United Nations University, Institute for Environment and Human Security, 2005. p. 12.

¹³¹ Convenção-quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UN Framework Convention on Climate Change) que foi aberta à assinatura em 1992, mas só entrou em vigor em 1994. A Convenção sobre Diversidade Biológica (Convention on Biological Diversity) foi aberta à assinatura em 1992,

O arcabouço normativo internacional que fora criado nestas décadas tem por objetivo tratar as questões ambientais, que se apresentam relevantes e influentes perante a sociedade, de uma forma mais direta e específica. Ademais, estes tratados acabam por contribuir, indiretamente, para a melhoria das diversas dimensões da segurança humana. Entretanto, referidas iniciativas, que tentam lidar com as problemáticas ambientais objetivando reduzir as suas consequências sócio-econômicas, não se mostram totalmente eficazes no que tange à interrupção ou abrandamento da degradação dos ecossistemas. Como resultado disto, a ocorrência dos processos migratórios encontra-se cada vez mais estimulada.¹³²

Desta forma, a questão hodierna do refúgio apresenta uma situação com contornos diferentes daqueles que foram concebidos à época da sua normatização. Novas motivações e novos grupos de pessoas passaram a fazer parte do cotidiano das migrações forçadas, o que enseja a preocupação da comunidade internacional no tocante à sua proteção. Um dos focos relevantes da atualidade recai na problemática ambiental, apontada como um grande fator de instabilidade e causador de mobilidade humana. Para tanto, evidencia-se a conceituação de migração forçada trazida pelo International Association for the Study of Forced Migration:

[...] um termo geral que se refere ao movimento de refugiados e deslocados internos (aqueles deslocados em razão de conflitos), bem como às *pessoas deslocadas por desastres naturais ou ambientais, químicos ou nucleares, fome e projetos de desenvolvimento*. A migração forçada é vista como um conjunto complexo, amplo e penetrante de fenômenos.¹³³ (grifo nosso)

e entrou em vigor em 1993. A Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, que entrou em vigor em 1996.

¹³² BOGARDI, Janos J.; RENAUD, Fabrice; DUN, Olivia; WARNER, Koko. **Control, Adapt or Flee: how to face environmental migration?** Germany: UNU Institute for Environment and Human Security. Nº 5, 2007. p. 9.

¹³³ Do original: ‘a general term that refers to the movements of refugees and internally displaced people (those displaced by conflicts) as well as people displaced by natural or environmental disasters, chemical or nuclear disasters, famine, or development projects.’ [...] views forced migration as a complex, wide-ranging and pervasive set of phenomena. FORCED MIGRATION ONLINE (FMO). **What is Forced Migration?** Refugee Studies Centre,

A vulnerabilidade ambiental provoca o surgimento de uma categoria, ainda não reconhecida juridicamente, de refugiados que são forçados a abandonar os seus locais de origem por conta de graves distúrbios causados por problemas que envolvem o meio ambiente.¹³⁴ Eles são considerados “refugiados ambientais” quando:

[...] são forçados a abandonar todos os seus pertences e fugir para salvar suas vidas, no rescaldo dos furacões, tsunamis, terremotos e outras perturbações graves. Eles são refugiados ambientais, quando a falta de recursos e as necessidades básicas da vida os obriga a abandonar seus habitats, quando a desertificação, o derretimento glacial e o aumento da poluição ambiental da terra e da água tornam a sobrevivência digna e o suporte básico de saúde, impossíveis.¹³⁵

Contudo, este é um termo que ainda gera divergências conceituais no campo doutrinário e dúvidas insurgentes no campo normativo. O presente capítulo tem como objetivo demonstrar a construção, pela doutrina, da noção de refugiado ambiental, bem como

Oxford. Disponível em: <www.forcedmigration.org>. Acesso em 10 de janeiro de 2012.

¹³⁴ Constata-se que a África subsaariana é o principal locus dos refugiados ambientais. Na China, com os seus 120 milhões de deslocados internos, pelo menos 6 milhões merecem ser considerados refugiados ambientais por terem sido obrigados a abandonar as suas fazendas devido a escassez de terrenos agrícolas durante as décadas de crescimento da população. No México há uma média de um milhão de novos refugiados ambientais por ano. Ver mais em: MYERS, Norman. Environmental Refugees: a growing phenomenon of the 21st century. In: **Philosophical Transactions of The Royal Society B**. vol. 357. pp. 609-613, 2001. p. 609.

¹³⁵ Do original: [...] they are forced to abandon all their possessions and flee for their lives in the aftermath of hurricanes, tsunamis, earthquakes and other grave disturbances. They are environmental refugees, as the lack of resources and the basic necessities of life forces them to leave their normal places of habitation, as desertification, glacial melts and increasing environmental pollution of land and water render survival with dignity, and basic health support, nearly impossible. WESTRA, Laura. **Environmental Justice and the Rights of Ecological Refugees**. London: Earthscan, 2009. p. xv.

apresentar as causas para que este contingente humano possa vir a ter o seu direito de proteção reconhecido.

3.1 A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO “REFUGIADO AMBIENTAL”

A decisão que culmina com o início de um processo migratório envolve causas que apresentam um grau de complexidade acentuado, e geralmente é tomada levando-se em conta a existência de uma variedade de fatores incentivadores e dissuasivos. Raramente a escolha pelo deslocamento advém de um único elemento. Entre as principais causas para a migração encontram-se os fatores econômicos, sociais, demográficos, aqueles advindos de uma seguridade defasada, e os ambientais.

Desde que a degradação ambiental, como um todo, começou a ser enxergada como uma potencial ameaça à segurança social intensificou-se o debate no tocante a considerar esta motivação como uma das principais causas para o deslocamento humano. Todavia, conceituar e definir com precisão este contingente populacional não se tornou uma tarefa simples, pois, ao lado dos casos mais evidentes, que englobam as catástrofes ambientais resultantes de terremotos e enchentes, grande parte da migração ambiental encontra-se nos processos mais lentos de modificação ou degradação natural, os quais afetam sensivelmente as pessoas que dependem diretamente daquele habitat.¹³⁶

A multiplicidade de variáveis envolvidas neste tipo de deslocamento dificulta, de certa maneira, o emprego de uma expressão que seja única e uniforme para denominar os indivíduos que fogem por problemas relacionados ao meio ambiente. Isto porque, apesar dos fatores ambientais desempenharem um papel relevante dentro da lógica da migração forçada, eles encontram-se intimamente ligados a uma série de outros agentes políticos e econômicos, portanto, focar-se somente nas motivações ambientais isoladas não seria o suficiente para o entendimento de situações específicas que envolvem o deslocamento

¹³⁶ DUN, Olivia; GEMENNE, François. Defining “Environmental Migration”. In: **Forced Migration review**: Climate Change and Displacement. Issue 31. October, 2008. Disponível em: <<http://www.fmreview.org>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2012. p. 10.

populacional.¹³⁷ A realidade mostra que “a degradação ambiental não ocorre no vácuo, isolada de qualquer influência antropogênica, ela está intimamente ligada a questões de longo prazo de desenvolvimento, crescimento populacional e opções políticas, econômicas e sociais”.¹³⁸

Parte desta dificuldade conceitual encontra respaldo na distribuição desigual de renda, que, por vezes, associada aos problemas ambientais, funciona como um impulso adicional no deslocamento de pessoas. Decorrências deste fator, como o alto nível demográfico, a ausência de terra, o desemprego, a rápida urbanização, as pandemias, as deficiências do governo, juntamente com conflitos étnicos e convencionais misturam-se às graves condições físicas e biológicas do ambiente para provocar o estímulo à migração.

Em determinados momentos, torna-se particularmente complexa a diferenciação entre refugiados que são movidos em razão de agentes ambientais daqueles que são impelidos por dificuldades econômicas.¹³⁹ Geralmente, as pessoas que migram por sofrerem de pobreza absoluta são, igualmente, impulsionadas por dificuldades de raízes ambientais. De certa forma, “é a situação do meio ambiente, que, tanto quanto outro fator os torna economicamente empobrecidos”.¹⁴⁰

¹³⁷ CASTLES, Stephen. Environmental Change and Forced Migration: making sense of the debate. In: UNHCR. **New Issues in Refugee Research**. Working Paper No. 70. Germany: Institute for Environment and Human Security, 2002. p. 1.

¹³⁸ Do original: that environmental degradation does not occur in a vacuum, isolated from anthropogenic influence. Environmental degradation is intimately bound up with long-term issues of development, population growth, and economic and social policy choices. BURSON, Bruce. Environmentally induced displacement and the 1951 refugee convention: pathways to recognition. In: AFFI, Tamer; JAGER, Jill (ed). **Environment, Forced Migration and Social Vulnerability**. Berlin: Springer, 2010. p. 7.

¹³⁹ A decisão pela mudança de habitat, geralmente tomada a nível individual ou familiar, caracteriza a migração voluntária. Estes migrantes voluntários possuem uma variedade de motivos para se deslocarem: o mais comum envolve o desejo de melhoria econômica. Outros migrantes são forçados ou compelidos a se movimentarem por forças externas. Estes são conhecidos como *refugiados*. Ver mais em: CASTLES, Stephen. Environmental Change and Forced Migration: making sense of the debate. In: UNHCR. **New Issues in Refugee Research**. Working Paper No. 70. Germany: Institute for Environment and Human Security, 2002.

¹⁴⁰ Do original: it is the environmental plight as much as any other factor that makes them economically impoverished. MYERS, Norman. Environmental

Desta feita, há, de um lado, aqueles que se deslocam por conta de ocorrências ambientais de cunho definitivo e, de outro, migrantes econômicos. Em meio a estas duas categorias existe um ponto de convergência, na qual elas se fundem em suas motivações. Norman Myers assevera, ao avaliar a problemática, que a atitude a ser tomada no momento atual deve se revestir de um esforço conceitual, mesmo que exploratório e preliminar, para definir a proeminente e crescente situação em que estas pessoas se encontram.¹⁴¹ No topo destas questões salienta-se a inexistência de um reconhecimento oficial, por parte dos governos e das agências internacionais, da figura do refugiado ambiental, que permanece desprovido de direitos postos. Burson observa que:

A existência de relações complexas entre a degradação ambiental, conflitos e migrações significa que há uma simplificação no fato de insistir em distinções imutáveis entre pessoas desalojadas ambientalmente e aquelas elegíveis para o reconhecimento como refugiados pela Convenção. Dado o potencial dos problemas da degradação ambiental colidirem com questões de pobreza, desigualdade, discriminação, modos de governo e violações de direitos humanos, a questão ambiental pode adquirir atributos que, potencialmente, tragam as pessoas afetadas para o âmbito da Convenção. Se assim ocorrer, não há base de princípios para a distinção entre estas reivindicações e aquelas em que há ausência de uma ligação em termos de reconhecimento.¹⁴²

Refugees: a growing phenomenon of the 21st century. In: **Philosophical Transactions of The Royal Society B**. vol. 357. pp. 609-613, 2001. p. 610.

¹⁴¹ Ibid, p. 610.

¹⁴² Do original: The existence of complex relationships between environmental degradation, conflict and migration means that it is an oversimplification to insist on immutable distinctions between environmentally displaced persons and those eligible for recognitions as Convention refugees. Given the potential for issues of environmental degradation to collide with issues of poverty, inequality, discriminatory modes of governance, and human rights violations, the environmental issue may acquire attributes which potentially bring affected persons within the scope of the Convention. If so, there is no principled basis for distinguishing between these claims and claims where such a link is absent in terms of recognition. BURSON, Bruce. Environmentally induced displacement and the 1951 refugee convention: pathways to recognition. In:

Com efeito, a doutrina iniciou as tentativas para construir a conceituação desta figura de indivíduos. Observa-se que o termo “refugiado ambiental” foi mencionado, pela primeira vez, por Lester Brown, fundador da Worldwatch Institute¹⁴³ em meados dos anos 70. Porém, o conceito obteve maior popularização acadêmica por meio das pesquisas realizadas pelo egípcio El-Hinnawi, professor do Egyptian National Research Centre¹⁴⁴ e pela americana Jodi Jacobson. El-Hinnawi, no advento da Conferência das Nações Unidas realizada em Nairobi, na África, no ano de 1985, alertou para a existência de um tipo novel de refugiado, que clamava pela atenção da comunidade internacional.¹⁴⁵ Nesta oportunidade definiu os refugiados ambientais como:

Pessoas que são forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, devido a um distúrbio ambiental (natural e/ou causado por pessoas) que colocou em risco sua existência ou afetou seriamente a sua qualidade de vida.¹⁴⁶

AFFI, Tamer; JAGER, Jill (ed). **Environment, Forced Migration and Social Vulnerability**. Berlim: Springer, 2010. p. 6-7.

¹⁴³ Fundado em 1974 pelo fazendeiro e economista Lester Brown, Worldwatch foi o primeiro instituto independente de pesquisa voltado à análise de preocupações ambientais globais. O Worldwatch rapidamente tornou-se reconhecido por líderes de opinião ao redor do mundo em razão das suas acessíveis análises, baseadas em fatos das críticas questões globais. Agora, sob o comando do especialista em população e autor Robert Engelman, o Worldwatch desenvolve soluções inovadoras para problemas complexos, enfatizando uma mistura de ações de lideranças governamentais, empresas do setor privado e da sociedade civil na tentativa de tornar o futuro sustentável em uma realidade. WORLDWATCH INSTITUTE. Disponível em: <www.worldwatch.org>. Acesso em 19 de julho de 2011.

¹⁴⁴ DERANI, Crisitane. Refugiado Ambiental. **Dicionário de Direitos Humanos**. Disponível em: <www.espmu.gov.br>. Acesso em 19 de julho de 2011.

¹⁴⁵ RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando Fronteiras: a proteção jurídica dos refugiados ambientais**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed, 2010. p. 159.

¹⁴⁶ Do original: People who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme, 1985. p.4.

Como definição de “distúrbio ambiental” o autor coloca que seria “qualquer mudança física, química ou biológica no ecossistema que torne insuportável, temporária ou permanentemente, a sobrevivência humana”.¹⁴⁷ Com relação ao risco à existência humana provocado pelo referido distúrbio ambiental, Ivanilson Raiol acredita que neste caso descarta-se a necessidade da ocorrência de um dano efetivo para que uma pessoa seja colocada na condição de refugiado ambiental, “sendo suficiente a presença do *risco*, em qualquer de suas duas mais conhecidas formas, de *risco potencial* (presumido) e *risco confirmado* (concreto).¹⁴⁸ A partir destas constatações e, tendo em vista a gravidade e intensidade do desastre ambiental que tem o condão de ocasionar o deslocamento forçado, El-Hinnawi e Jacobson previram três subcategorias atreladas à noção de refugiado ambiental.

A primeira delas refere-se aos deslocados temporários, obrigados a sair de seus locais de origem devido a uma degradação temporária no meio ambiente. Geralmente este grupo de pessoas tende a retornar à suas habitações quando a ocorrência do “stress” ambiental cessa. A segunda categoria seria a dos deslocados permanentes, ocasionada por mudanças ambientais duradouras. Na maioria dos casos estes indivíduos não conseguem retornar ao seu habitat natural, tendo que buscar proteção em local diverso. Por fim, a terceira categoria diz respeito aos deslocados temporários ou permanentes, de acordo com

¹⁴⁷ Do original: any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it temporarily or permanently unsuitable to support human life. WESTRA, Laura. **Environmental Justice and the Rights of Ecological Refugees**. London: Earthscan, 2009. p.3.

¹⁴⁸ Pode-se entender a noção de distúrbio ambiental com “risco à existência humana” em dois sentidos básicos. O primeiro sentido invoca a ideia do risco potencial e prende-se ao princípio da precaução, necessitando para o seu reconhecimento tão somente de uma atitude de vigilância, diante das situações de insegurança e incerteza quanto aos efeitos da ação humana. O segundo sentido se relaciona ao risco confirmado e conecta-se ao princípio da prevenção que, por sua vez, exige, para sua incidência que a situação demandada para a sua aplicação esteja com a periculosidade demonstrada. Seja como for, qualquer das duas situações que, em virtude do distúrbio ambiental, coloquem em risco a existência humana deverá ser reconhecida como motivo para a condição de refugiado ambiental. RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando Fronteiras: a proteção jurídica dos refugiados ambientais**. Porto Alegre: Núria Fabris Ed, 2010. p. 162-163.

uma progressiva degradação na base de recursos existentes no seu Estado originário.¹⁴⁹

Desta feita, outros autores também partilharam desta tentativa de definição conceitual dos refugiados ambientais. Para Norman Myers este grupo é composto por pessoas que já não conseguem manter uma vida segura em sua terra natal por causa da seca, da erosão do solo, da desertificação, e demais problemas ambientais aliados às questões do crescimento populacional e da pobreza excessiva.¹⁵⁰ Myers assevera que:

Em seu desespero, essas pessoas sentem que não têm outra alternativa senão buscar refúgio em outros lugares, mesmo que a tentativa seja perigosa. Nem todos fogem de seus países, muitos permanecem como deslocados internos. Porém, todos abandonam a sua terra natal de um modo semi-permanente ou permanente, com pouca esperança de um retorno previsível.¹⁵¹

Esta conceituação traz em seu cerne motivações ambientais específicas, que se traduzem em causas de gravidade acentuada, as quais são capazes de provocar a mobilidade humana em larga escala. Os indivíduos englobados nessa definição podem ser considerados “refugiados induzidos por desastres ambientais”, bem como “migrantes induzidos pelo desenvolvimento”. Myers acredita que a associação das modificações ambientais e dos desastres naturais ou catástrofes provocadas pelos seres humanos tem forçado um grande número de pessoas a abandonarem os seus lares em busca de proteção, de modo que o número de pessoas refugiadas em razão do meio do ambiente

¹⁴⁹ BLACK, Richard. **Environmental Refugees: myth or reality?**. Working Paper n. 34, March, 2001. Disponível em: <www.unhcr.ch> . Acesso em: 18 de julho de 2011.

¹⁵⁰ STOJANOV, Robert. **Environmental Refugees: Introduction**. Czech Republic: Palacky University, 2004. Disponível em: < www.vos.cz >. Acesso em: 18 de julho de 2011. p. 77.

¹⁵¹ Do original: In their desperation, these people feel like they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt. Not all of them have fled their countries, many being internally displaced. But all have abandoned their homelands on a semi-permanent if not permanent basis, with little hope of a foreseeable return. MYERS, Norman. **Environmental Refugees: an emergent security issue**. 13^o Economic Forum. Prague, 2005. pp. 23-27. p. 23.

dobraria até o ano de 2010, atingindo a marca aproximada de 200 milhões de indivíduos.¹⁵²

Dentro desta perspectiva, Diane Bates elaborou, intencionalmente, uma definição vaga para a categoria em questão, a fim de que fossem incorporadas no conceito as duas principais características dos refugiados ambientais, quais sejam: a transformação do ambiente para um meio inadequado para a ocupação humana e o reconhecimento de que este ambiente pode resultar em processos migratórios. Assim, definiu-os como “pessoas que migram das suas residências habituais devido a mudanças em seu ambiente não-humano”.¹⁵³

Constatada a relevância dos ensaios conceituais, a utilização do termo “refugiado ambiental”, como representação da relação entre as mudanças ambientais e a migração forçada, ainda se mostra deveras controvertida. A sua utilização acaba por abarcar determinados tipos de movimentação populacional que não se encaixam na figura do refugiado propriamente dito, ou seja, aquele definido pela Convenção de 1951. Ademais, dentre os três principais aspectos determinantes para a configuração do *status* de refugiado, aquele que apresentaria maior dificuldade de definição no contexto dos refugiados ambientais seria o fundado temor de perseguição. Neste sentido, questiona-se quem seria o agente persecutor e em que sentido o grupo estaria sendo perseguido, levando-se em conta o fato do termo perseguição implicar em um dano ou o fracasso na prevenção deste dano.¹⁵⁴

Entretanto, há quem argumente a favor da aplicação do termo “perseguição” não só para as situações de ordem civil e política, mas a despeito das motivações ambientais. Andrew Simms, diretor do London’s New Economics Foundation, assevera que o fator persecutório também deve ser atrelado àqueles que são “forçados a viver em situação de pobreza extrema em um local que, inesperadamente, possa sofrer

¹⁵² MYERS, Norman. **Environmental Refugees**: an emergent security issue. 13^o Economic Forum. Prague, 2005. pp. 23-27. p. 23.

¹⁵³ Do original: people who migrate from their usual residence due to changes in their ambient non-human environment. BATES, Diane C. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. In: **Population and Environment**. Vol. 23, n^o 5, pp. 465-447. p. 468.

¹⁵⁴ BOGARDI, Janos J.; RENAUD, Fabrice; DUN, Olivia; WARNER, Koko. **Control, Adapt or Flee**: how to face environmental migration? Germany: UNU Institute for Environment and Human Security. N^o 5, 2007. p. 14.

uma enchente ou secar completamente”.¹⁵⁵ Desta forma, ainda que o meio ambiente não figure como um agente persecutor propriamente dito, a gravidade dos problemas ambientais faz com que este seja considerado um motivo deveras persuasivo para a constatação do refúgio ambiental.

Neste contexto, outra dificuldade encontrada na utilização da expressão “refugiado ambiental” é conseguir encaixá-la dentro dos parâmetros exigidos para obtenção do status de refugiado. Como já descrito anteriormente, há três características relevantes que são analisadas ao levar-se em conta o reconhecimento de uma situação de refúgio: extraterritorialidade, fundado temor e perseguição. Ao observar a literatura sobre esta temática, salienta-se que, diferente da concepção tradicional de refugiado, evidenciada pela Convenção de 1951, a maioria das conceituações elaboradas relativas à figura dos refugiados ambientais tem em comum o fato de não priorizarem que os indivíduos atravessem uma fronteira internacional para serem reconhecidos como tal. Ou seja, uma parte das pessoas que fogem por problemas ambientais permanecem nos seus países de origem e são classificadas como “deslocados internos”, o que torna mais difícil a obtenção da proteção advinda de outros Estados e organismos internacionais, já que permanecem sob a jurisdição do seu Estado nacional.¹⁵⁶

A fim de demonstrar a controvérsia doutrinária com relação a este termo, Richard Black, geógrafo da Universidade de Sussex, encontra-se em desacordo com o conceito então utilizado para descrever este grupamento humano, e, vai mais longe, ao considerar a existência dos refugiados ambientais um mito. O autor questiona a validade das políticas internacionais ao considerarem esta novel categoria de refugiados como um significativo grupo de migrantes que merecem atenção em escala mundial. Black considera que, apesar da degradação e das catástrofes ambientais serem fatores relevantes na lógica motivacional do deslocamento, a sua concepção como causa principal da

¹⁵⁵ Do original: forced to live in worsening poverty on land that without warning could flood, or turn to dust. UNHCR. A Critical Time for the Environment. In: **Refugees**. No. 127. 2002. p. 12.

¹⁵⁶ As quantificações relacionadas aos refugiados ambientais se mostram cada vez mais complicadas pelo fato de que estas migrações são, na maioria das vezes, internas. Ainda assim, estimativas quanto ao fluxo de migrações ambientais foram publicadas. O escritório do ACNUR, por exemplo, estimou que havia, aproximadamente, 24 milhões de pessoas ao redor do mundo que haviam se deslocado devido a enchentes, fome e outros fatores ambientais. Ver mais em: UNHCR. A Critical Time for the Environment. In: **Refugees**. No. 127. 2002. p. 12.

migração forçada é inútil, infundada intelectualmente e desnecessária em termos práticos.¹⁵⁷

O referido autor desacredita na relação intrínseca dos problemas ambientais como geradores de migração. Black ainda argumenta o fato de não haver evidências de que as mudanças no ambiente conduzam diretamente à formação de fluxos de refugiados, principalmente fluxos com direção aos países desenvolvidos. O seu ceticismo o faz conceber os refugiados e migrantes como uma ameaça a segurança social e a considerar que a ênfase dada à temática dos refugiados ambientais representa uma distração com relação a problemas mais relevantes de desenvolvimento e resolução de conflitos.¹⁵⁸ Desta forma, coloca que:

A noção de “refugiados ambientais” dificilmente se conecta com os argumentos sobre a recente destruição do balanço ecológico pela sociedade moderna. De alguma forma, a migração é vista, novamente, como uma estratégia costumeira. Neste sentido, a movimentação populacional é considerada uma resposta para as variações espaço-temporais que ocorrem com as condições climáticas e demais, mais do que um fenômeno novo resultante do alcance de um limite físico.¹⁵⁹

A pretensa escassez de provas convincentes no que tange à formação de grandes grupamentos humanos que se deslocam tendo como motivação os fenômenos do meio ambiente levou Black a realizar estudos de caráter mais empírico, relacionando problemas ambientais

¹⁵⁷ BLACK, Richard. **Environmental Refugees: myth or reality?** Working Paper n. 34, March, 2001. Disponível em: <www.unhcr.ch> . Acesso em 11 de janeiro de 2012. p. 1.

¹⁵⁸ CASTLES, Stephen. **Environmental Change and Forced Migration: making sense of the debate.** In: UNHCR. **New Issues in Refugee Research.** Working Paper No. 70. Germany: Institute for Environment and Human Security, 2002. p. 2.

¹⁵⁹ Do original: The notion of “environmental refugees” hardly tallies with arguments about recent destruction of the ecological balance by modern society; rather, migration is again perhaps better seen as a customary coping strategy. In this sense, movement of people is a response to spatio-temporal variations in climatic and other conditions, rather than a new phenomenon resulting from a physical limit having been reached. BLACK, Richard. **Environmental Refugees: myth or reality?** Working Paper n. 34, March, 2001. Disponível em: <www.unhcr.ch> . Acesso em 11 de janeiro de 2012. p. 6.

com a efetiva migração forçada. Em suas conclusões, o autor encara, por exemplo, a ocorrência da desertificação (atualmente mais facilmente detectada pelas novas técnicas de imagem de satélite) como um fenômeno cíclico ligado aos padrões de precipitação da região, de modo a considerar limitada a sua indução ao deslocamento. Ele, portanto, considera a migração como “uma parte essencial da estrutura econômica e social da região, ao invés de uma resposta ao declínio ambiental”.¹⁶⁰

A posição do referido autor parece não ter razão diante das evidências fáticas na seara ambiental. Os problemas advindos do meio ambiente provocam, cada vez mais, o deslocamento humano forçado, conforme será demonstrado em tópico seguinte. O refúgio, ao contrário do que alude Black, figura fortemente como uma resposta ao declínio ambiental suportado por aqueles que se tornam vítimas das circunstâncias naturais e merece obter o reconhecimento jurídico internacional.

Com relação a este reconhecimento, o autor Gaim Kibreab ressalta que o termo “refugiado ambiental” foi criado, em parte, para despolitizar as causas de deslocamento permitindo que os Estados receptores derrogassem da sua obrigação de prover o refúgio. A racionalidade está no fato dos Estados não terem o compromisso de conceder proteção para aqueles que estão em fuga por razões ambientais, e não políticas.¹⁶¹ No âmbito do Direito Internacional, as condições do meio ambiente não constituem ainda uma base sólida para desencadear uma pretensa proteção internacional:

É por isso que a noção de “refugiados ambientais” não é apenas enganosa, mas, possivelmente prejudicial. Ela pode ser usada por aqueles que desejam restringir as oportunidades de refúgio a fim de sustentar a tese de que aqueles que chegam às fronteiras não são vítimas genuínas de perseguição, na verdade, estão fugindo da degradação ambiental e do empobrecimento. Se as pessoas que reivindicam a condição de refugiado não o são realmente, no sentido da Convenção de

¹⁶⁰ Do original: an essential part of the economic and social structure of the region, rather than a response to environmental decline. BLACK, Richard. **Refugees, Environment and Development**. London: Longman, 1998. p. 28.

¹⁶¹ KIBREAB, Gaim. Environmental Causes and Impact of Refugee Movements: a critique of the current debate. In: **Disasters**. Vol 21, No. 1, pp. 20-38. p. 21.

1951, queda-se reforçado o caso de exclusão.¹⁶²

Contudo, como será demonstrado no capítulo seguinte, a falta de institucionalização da problemática não pode ser suficiente para eximir os Estados de se tornarem responsáveis sobre este contingente humano. O caráter específico do deslocamento ambiental exige a redefinição das responsabilidades estatais em torno da proteção destas pessoas que fogem de um ambiente desfavorável à manutenção da sua dignidade.

Diante dos argumentos apresentados e da falta de consenso sobre a utilização da expressão “refugiado ambiental”, como forma de garantir a estes indivíduos proteção eficaz, alguns autores apresentaram proposições conceituais distintas. Definições que podem se considerar mais abrangentes em vista a abarcar os diversos delineamentos existentes na lógica da migração forçada por motivos ambientais.

Sendo assim, uma concepção trazida pelo autor William B. Wood apresenta ponto de vista distinto sobre os refugiados ambientais, em que pese sua sugestão para que sejam definidos como ecomigrantes, proposta que pretende complementar os conceitos trazidos até o momento. Wood:

[...] propõe o uso da expressão “ecomigrantes” em oposição à terminologia “refugiados ambientais”, significando aquela [...] o conceito aplicado para incluir qualquer pessoa cujo motivo originário da migração é influenciado por fatores de ordem ambiental”.¹⁶³

A proposição evidenciada é justificada pelo autor por dois motivos: primeiramente, a expressão “refugiado ambiental” ainda não é

¹⁶² Do original: That is why a notion like ‘environmental refugees’ is not only misleading, but possibly harmful. It can be used by those who want to restrict asylum opportunities for refugees to support claims that those who arrive on our shores are not genuine victims of persecution, but are in fact fleeing environmental degradation and impoverishment. If people making refugee claims are not real refugees in the sense of the 1951 Convention then the case for exclusion is strengthened. CASTLES, Stephen. *Environmental Change and Forced Migration: making sense of the debate*. In: UNHCR. **New Issues in Refugee Research**. Working Paper No. 70. Germany: Institute for Environment and Human Security, 2002. p. 10.

¹⁶³ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 118.

reconhecida juridicamente pela comunidade internacional, visto que não faz parte do rol de hipóteses de obtenção do status de refugiado a ocorrência de deslocamento forçado por conta de questões ambientais; em segundo lugar, a utilização do prefixo “eco” na terminologia “ecomigrantes” englobaria não só a natureza ecológica intrínseca à migração forçada, mas também o caráter econômico presente neste tipo de motivação.¹⁶⁴

Além disto, a Organização Internacional para a Migração, em um relatório realizado no ano de 2007, propõe o uso da expressão “migrantes ambientais” e os define como:

Pessoas ou grupo de pessoas que, por razões convincentes de mudanças bruscas ou progressivas no ambiente, que afetam de modo adverso as suas vidas ou condições de sobrevivência, são obrigadas a deixar os seus locais de moradia, ou escolhem o deixar, tanto temporária como permanentemente, e que se deslocam tanto dentro do seu país ou cruzam uma fronteira.¹⁶⁵

Tal definição advinda dos trabalhos da Organização, ainda que apresente traços semelhantes à conceituação de refugiado ambiental, pretende-se mais abrangente. Evidencia-se uma tentativa de capturar a complexidade que esta temática carrega consigo, de modo a reconhecer alguns pontos relevantes: migrantes ambientais não são apenas os deslocados por eventos ambientais extremos, mas também aqueles cuja migração é acionada pela deterioração das condições do meio ambiente; o movimento ambientalmente induzido pode ocorrer tanto dentro de um país como por meio de fronteiras internacionais; pode ser tanto curto

¹⁶⁴ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 118.

¹⁶⁵ Do original: persons or a group of persons who, for compelling reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or chose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their own country or abroad. ZETTER, Roger. Protecting People Displaced by Climate Change: some conceptual challenges. In: MC ADAM, Jane (ed.). **Climate Change and Displacement: multidisciplinary perspectives**. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010. p. 139.

como a longo prazo, e o deslocamento desencadeado por fatores ambientais pode ser tanto voluntário como involuntário.¹⁶⁶

A partir destas constatações, denotam-se as variadas classificações a que as pessoas que se deslocam por motivações ambientais podem estar sujeitos. A mais evidente é a caracterização do deslocado ambiental como voluntário ou involuntário. Tem-se esta denominação como um dos cerne da discussão acerca do reconhecimento deste indivíduo como um pretense refugiado de fato, ou seja, faz-se muito relevante verificar a voluntariedade ou a cogência da motivação pela migração, a fim de que se possa designar àqueles que merecem algum tipo de proteção.

Diane C. Bates, afirma que a decisão pela migração deve ser encarada como um “ciclo contínuo”, e, classifica os pretensos grupos de migrantes de acordo com os fenômenos ambientais que sucedem, em uma determinada ordem. As pessoas que não tem, absolutamente, nenhum controle sobre seu realojamento são designadas como “involuntárias”. Quando há algum tipo de controle acerca da tomada de decisão pelo deslocamento, a autora considera estes indivíduos como “emigrantes ambientais”. E, por fim, aqueles que mantêm o controle sobre todas as decisões relacionadas ao processo migratório são considerados “migrantes voluntários”.¹⁶⁷

Já o autor Hugo Graeme propõe esse “ciclo contínuo” com referência mais direta ao conceito de refugiado ambiental. Desta forma, observa que as perturbações ambientais produzem uma gama enorme de restrições às atividades humanas, e algumas alterações no meio em que se vive podem causar, diretamente, a expulsão de populações ou prejudicar as oportunidades econômicas locais. Hugo considera, então, que as migrações advindas de desastres ambientais seriam do tipo involuntário, e aquelas que surgem como resultado de uma deterioração gradual do ambiente classificar-se-iam como voluntárias.¹⁶⁸ Estes autores acreditam que ao analisar a caracterização das migrações ambientais sob a ótica deste ciclo contínuo, as preocupações legais

¹⁶⁶ IOM (International Organization for Migration). **Migration, Climate Change and the Environment**: definitional issues. Disponível em: < <http://www.iom.int/jahia/Jahia/definitional-issues> >. Acesso em 17 de janeiro de 2012.

¹⁶⁷ BATES, Diane C. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. In: **Population and Environment**. Vol. 23, nº 5, pp. 465-447. p. 468.

¹⁶⁸ HUGO, Graeme. Environmental Concerns and International Migration. In: **International Migration Review**. Vol. 30. 1996. pp. 105-131.

referentes à definição de “refugiado ambiental” estariam eliminadas. Esta não seria uma constatação tão simplista, visto que nem toda a doutrina sobre esta problemática encontra-se de acordo com estas classificações apresentadas.

Ainda procedendo à referida classificação, evidencia-se que o cenário e a durabilidade dos problemas ambientais possuem influência relevante no tempo em que vai ser tomada a decisão pela migração, e contribui, igualmente, para caracterizar os ambientalmente deslocados. Decisões e, conseqüentemente, migrações que tem a possibilidade de acontecerem em um curto prazo de tempo, geralmente são resultantes de um contexto de catástrofes súbitas, como enchentes, vendavais, furacões, tufões, ciclones ou deslizamentos de terra provocados por tempestades. Situações como estas tendem a provocar um deslocamento em grande escala e incorrem em altos custos econômicos. Porém, dependendo dos esforços atribuídos à recuperação do local, a migração não durará, necessariamente, um longo prazo, e o retorno da população poderá fazer-se possível, na maioria dos casos.¹⁶⁹

As migrações que tendem a durar um período maior de tempo, ou até mesmo se tornarem permanentes, provêm de degradações ambientais progressivas no tempo, caracterizadas por: aumento do nível do mar, aumento da salinização da água e do solo subterrâneos, efeitos a longo prazo das inundações recorrentes, secas e desertificação. Estes fatores deteriorantes não necessariamente ocasionam deslocamentos populacionais, mas são relevantes ao tempo em que levam as pessoas a considerarem uma migração voluntária como meio de se adaptarem ao ambiente modificado ou a buscarem uma nova região com melhores oportunidades de renda e condições de vida.¹⁷⁰

Ao reunir todas estas informações classificatórias dos pretensos refugiados ambientais, Bogardi *et al.* propõe categorias conceituais a fim de diferenciá-los entre: migrantes ambientais motivados; migrantes ambientais forçados; e refugiados ambientais. O migrante ambiental motivado esta apto a fazer a escolha por deixar o ambiente que se encontra em contínua deterioração, a fim de antecipar-se contra o pior. O deslocamento pode ser temporário ou permanente, e tem como exemplos o despovoamento de antigas áreas industriais ou de

¹⁶⁹ KALIN, Walter. Conceptualizing Climate-Induced Displacement. In: MC ADAM, Jane (ed.). **Climate Change and Displacement: multidisciplinary perspectives.** Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010. p. 85.

¹⁷⁰ *Ibid*, p. 85.

mineração, ou o êxodo rural do nordeste do Brasil por conta dos longos períodos de seca.¹⁷¹

Por outro lado, os migrantes ambientais forçados são aquelas pessoas que têm que abandonar o seu habitat, objetivando evitar uma situação de perigo iminente. Neste caso, há uma restrição na sua capacidade de escolha, visto haver uma certeza maior da ocorrência da motivação ambiental que o fará abandonar o seu local de origem. Exemplos incluem o movimento devido à elevação do nível do mar, e os deslocamentos em razão da desertificação do solo.¹⁷²

O refugiado ambiental possui as mesmas características motivacionais do migrante ambiental forçado, contudo, o que os diferencia é o tempo em que a movimentação necessária é tomada. Quando se trata de um refúgio por razões ambientais, as ações são impingidas como maior rapidez, o indivíduo se desloca no momento, ou logo após o evento de decorrência natural ou humana. O processo migratório pode se caracterizar pela temporariedade ou permanência e, geralmente, advém de problemas ambientais inesperados.

Desta feita, todo este esforço para proceder à conceituação dos refugiados ambientais vem da vontade de que estas pessoas tenham os mesmos direitos daqueles que são considerados refugiados propriamente ditos, de acordo com a Convenção de 1951. A necessidade do consenso internacional quanto à existência deste grupo de indivíduos, e a sua caracterização como reais refugiados, vincula a idealização de uma proteção que possa se tornar efetiva. Muinul Islam ao tratar do termo “refugiado” coloca:

[...] porque um ataque tão poderoso e singular da natureza destrói completamente a base econômica das pessoas nas áreas afetadas, e como consequência a sua capacidade de sustentar-se para o desamparo dessas pessoas. A palavra “refugiado” há muito tempo associada à guerra, conflitos civis, tumulto, repressão política, fome e epidemias, parece ter estereotipado o conceito.¹⁷³

¹⁷¹ BOGARDI, Janos J.; RENAUD, Fabrice; DUN, Olivia; WARNER, Koko. **Control, Adapt or Flee: how to face environmental migration?** Germany: UNU Institute for Environment and Human Security. Nº 5, 2007. p. 29.

¹⁷² Ibid, p. 30.

¹⁷³ Do original: [b]ecause such a singularly powerful strike of nature completely destroys the economic base of people in the affected areas, and therefore their potential for earning a livelihood for a helplessness of such people. The word "refugee", long associated with war, civil strife, turmoil, political repression,

Evidencia-se que uma das diversas razões pela qual a definição deste conceito ainda não se tornou pacífica, sucede do fato de alguns autores acreditarem que o link existente entre problemas ambientais, conflitos e refugiados deva ser provado com maior precisão. Estudos feitos pela Universidade de Toronto¹⁷⁴ concluem por uma ligação positiva entre a escassez de recursos naturais, conflitos armados e migrações.

Thomas Homer-Dixon, responsável por este estudo, apresentou três hipóteses que ilustram a relação entre conflitos e meio ambiente: em primeiro lugar alude que a escassez ambiental leva a conflitos entre Estados justamente pela motivação da escassez; em segundo lugar argumenta que a escassez ambiental causa uma grande movimentação populacional, o que, em seu turno, ocasiona conflitos por ausência de identidade entre grupos; em último plano assevera que a escassez de recursos naturais provoca perdas econômicas e perturba as instituições sociais, esta situação fática acaba por desencadear conflitos. O autor ainda afirma que estamos no limiar de uma era em que as preocupações tradicionais com a segurança, como os conflitos armados virão com frequência, senão principalmente, como resultados das mudanças ambientais.¹⁷⁵ A referida análise, contudo, permanece doutrinariamente controversa.

Neste íterim, duas relevantes constatações acerca desta problemática podem surgir. A primeira revela que aparentemente há uma aceitação no tocante a considerar os fatores ambientais como ameaçadores da segurança humana, e, que estes mesmos agentes podem induzir conflitos e deslocamentos forçados por meio de um processo social e político complexo. Em segundo lugar, se as motivações ambientais realmente desempenharem um papel na geração de conflitos,

famine and epidemics, seems to have stereotyped the concept. ISLAM, Muinul. **Natural Calamities and Environmental Refugees in Bangladesh**. Refugee. Vol 12, No. 1, junho 1992. Disponível em: < <https://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/viewFile/17278/16078> >. Acesso em 19 de julho de 2011.

¹⁷⁴ Trabalhos atrelados ao Programa de Estudos em Ciência, Paz e Conflitos da Universidade de Toronto.

¹⁷⁵ HOMER-DIXON, Thomas F. On the Threshold: environmental changes as causes of acute conflict. Trudeau Centre for Peace and Conflict Studies, University of Toronto. In: **International Security**. Vol. 16. No. 2, 1991, pp. 76-116. Disponível em: < <http://www.library.utoronto.ca/pcs/thresh/thresh1.htm> >. Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

é mais provável que a contenda ocorra no âmbito intra-estatal, e não a nível internacional.¹⁷⁶

A controvérsia se faz aparente quando constata-se que uma parte da doutrina não acredita que os fatores que causam as mudanças ambientais a longo prazo sejam, eles próprios, as principais causas dos conflitos violentos. Isto não significa que eles não sejam capazes de figurarem como o cerne de conflitos, entretanto, na maioria das vezes, não se trata de uma contenda que envolva violência, como as guerras civis ou internacionais. Jack A. Goldstone alega que:

A degradação ambiental a longo prazo não é uma das principais causas de guerras internacionais, étnicas ou conflitos revolucionários. Tal degradação, por muitas vezes, provoca a miséria, e pode acabar exacerbando as tensões locais e conflitos em uma sociedade, ainda assim, esta pobreza não costuma desencadear a alienação e a oposição da elite, causas necessárias para a ocorrência da violência em larga escala.¹⁷⁷

Por outro lado, o mesmo autor denota que os desastres ambientais que acontecem em um curto prazo de tempo podem incidir em grandes repercussões políticas. Isto não se deve ao evento em si, mas aos governos que são responsáveis pela sua observância. Ao refletir sobre esta temática, Castles toma como conclusão a aparente inexistência de casos convincentes acerca da relação causal entre problemas no meio ambiente e conflitos brutais que levam à formação de fluxos massivos de refugiados. Demais fatores, como divisões políticas, rivalidades étnicas e interesses econômicos parecem ser mais relevantes quando se trata de provocar uma guerra. Todavia, não se deve

¹⁷⁶ BURSON, Bruce. Environmentally induced displacement and the 1951 refugee convention: pathways to recognition. In: AFFI, Tamer; JAGER, Jill (ed). **Environment, Forced Migration and Social Vulnerability**. Berlin: Springer, 2010. p.5-6.

¹⁷⁷ Do original: Long-term environmental degradation is not a major or pervasive cause of international wars, ethnic wars or revolutionary conflicts. Such degradation often brings misery, and can exacerbate local tensions and conflicts in a society, yet such misery does not generally trigger the elite alienation and opposition necessary for large scale violence to occur. GOLDSTONE, Jack A. Demography, Environment and Security: an overview. In: WEINER, Myron; RUSSEL, Sharon Stanton. **Demography and National Security**. New York and Oxford: Berghahn, 2001. pp. 38-61. p. 40.

“negligenciar as questões ambientais, e sim entendê-las como parte de processos muito mais amplos de mudança social”.¹⁷⁸

A realidade demonstra que o problema existe, e aponta o seu agravamento, de forma que “a ONU calcula que dentro de cinco anos 50 milhões de pessoas vão ser consideradas refugiadas devido a problemas ambientais nas regiões onde vivem e provavelmente chegue a 150 milhões até o ano de 2050”.¹⁷⁹ A ausência de um entendimento uniforme, tanto por parte da doutrina como da comunidade internacional como um todo, concernente ao problema de definição do termo “refugiado ambiental”, acarreta na dificuldade de um reconhecimento jurídico formal.

Compreende-se, portanto, o motivo da relevância da obtenção de um conceito eivado de precisão. Definições representam um alto grau de importância na orientação de políticas governamentais e de agências internacionais no que tange à mobilidade populacional. Além disto, definições refletem e reproduzem o poder, o qual acarretará na concessão de benefícios.¹⁸⁰ Assim, perceber e definir os indivíduos em questão como refugiados trará grandes implicações relacionadas às obrigações da comunidade internacional perante o Direito Internacional dos Refugiados.

A fundamentação fática do conceito “refugiado ambiental” baseia-se na análise da crise ambiental¹⁸¹ advinda do modelo de

¹⁷⁸ Do original: neglect environmental issues, but rather understand them as part of much broader processes of societal change. CASTLES, Stephen. Environmental Change and Forced Migration: making sense of the debate. In: UNHCR. **New Issues in Refugee Research**. Working Paper No. 70. Germany: Institute for Environment and Human Security, 2002. p. 7.

¹⁷⁹ DERANI, Crisitane. Refugiado Ambiental. **Dicionário de Direitos Humanos**. Disponível em: <www.espmu.gov.br>. Acesso em 19 de julho de 2011.

¹⁸⁰ CASTLES, Stephen. Environmental Change and Forced Migration: making sense of the debate. In: UNHCR. **New Issues in Refugee Research**. Working Paper No. 70. Germany: Institute for Environment and Human Security, 2002. p. 9.

¹⁸¹ A questão dos refugiados por motivo ambiental surge, de certo modo, ligada à atual discussão acerca da justiça ambiental. É que uma das conseqüências do risco ambiental nas sociedades contemporâneas constitui-se na sua desigual distribuição entre os atores que ficam a ele submetidos ou expostos. Desse modo a proteção ambiental, também, apresenta-se deficitária, exigindo, assim, que os grupos humanos colocados em condições sociais desfavoráveis reivindiquem mudanças nos mecanismos de enfrentamento da crise ecológica, como forma capaz de superar as desigualdades que buscam impor-se nas

sociedade industrial e pós industrial que se faz presente na atualidade. Os contornos factuais serão examinados por meio da apresentação das questões ambientais que ensejam o aparecimento de refugiados no mundo, o que será feito, com maior profundidade, no tópico seguinte.

3.2 CAUSAS ATRIBUÍDAS À EXISTÊNCIA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

A emergência dos problemas ambientais torna-se mais evidente a partir do momento em que uma crise de contornos humanitários é instaurada ao lado da própria crise ambiental. Denota-se, a partir deste fato, que as adversidades ambientais estão cada vez mais propensas a relacionarem-se com a ocorrência de um colapso civilizatório. Faz-se premente, então, a análise das principais causas de ordem ambiental que são atribuídas ao deslocamento forçado de pessoas ao redor do mundo.

3.2.1 Desastres Ambientais

Esta ordem de problema ambiental, caracterizado por eventos inesperados eivados de gravidade, é, provavelmente, aquele que desloca a maior quantidade de seres humanos em um menor espaço de tempo. Desastres deste tipo podem ser classificados como naturais ou por influência humana, dependendo dos fatores que a ele são atribuídos. Neste sentido, Jodi Jacobson chama a atenção para a existência de desastres que resultam da interação entre estas duas causas e que ela elenca como desastres não-naturais, “eventos normais, cujos efeitos são agravados por atividades humanas”.¹⁸²

Os desastres naturais distinguem-se de outros tipos de desastres por uma diferença significativa em sua origem. São fenômenos que envolvem elementos climáticos e geológicos, os quais tornam um local anteriormente habitado em um habitat que não consegue mais prover a

relações do homem com o ambiente. RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando Fronteiras: a proteção jurídica dos refugiados ambientais.** Porto Alegre: Núria Fabris Ed, 2010. p.143.

¹⁸² Do original: normal events whose effects are exacerbated by human activities. JACOBSON, Jodi. **Environmental Refugees: a yardstick of habitability.** Worldwatch Paper 86. Washington DC: Worldwatch Institute, 1988. p. 16.

sobrevivência dos indivíduos.¹⁸³ Furacões, inundações¹⁸⁴, tornados, terremotos, todos são considerados manifestações de catástrofes naturais.¹⁸⁵

O furacão Katrina, que acometeu a cidade de New Orleans no estado da Louisiana, EUA, no ano de 2005, figura como exemplo de um desastre natural devastador. Este foi um furacão de categoria 5¹⁸⁶ que assolou grande parte da região norte-central da Costa do Golfo dos Estados Unidos e afetou um número muito grande de pessoas. Estima-se que em um período de duas semanas este evento tenha deslocado 1,5 milhão de indivíduos para outros estados do país, sendo que cerca de 300.000 pessoas não haviam retornado às suas residências passados dois anos do ocorrido. O desastre foi considerado um dos mais caros e mortais em registro nos Estados Unidos. Além disto, o furacão representou uma catástrofe ambiental que obteve resultados complicadores em razão da falta de infra-estrutura, condições econômicas regionais¹⁸⁷ e gestão institucional inadequada.¹⁸⁸

¹⁸³ BATES, Diane C. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. In: **Population and Environment**. Vol. 23, nº 5, pp. 465-447.

¹⁸⁴ As inundações de monção em Bangladesh, no ano de 1998, foram uma das piores inundações da história. Durante um período de dois meses cerca de dois terços do país permaneceu inundado, devastando, deste modo, a sua infraestrutura e sua base agrícola. Isto gerou um temor acerca do futuro do Estado em meio a um mundo de altos níveis oceânicos e intensos ciclones. As inundações deixaram cerca de 21 milhões de pessoas desabrigadas. No mesmo ano, as inundações provocadas pelo rio Yangtze deslocaram, em média, 14 milhões de pessoas. BROWN, Oli. **Migration and Climate Change**. Geneva: International Organization for Migration, 2008. p. 24.

¹⁸⁵ Cerca de 94% dos desastres naturais ocorrem devido a 4 causas principais: terremotos, ciclones tropicais inundações e secas. Estima-se que 75% da população mundial reside em áreas que foram afetadas por uma ou mais destas catástrofes, pelo menos uma vez no período entre a década de 1980 e 2000. Mais de 184 mortes são registradas diariamente, em diferentes países do mundo, em razão destes tipos de calamidade natural. Ver mais em: JHA, Madan Kumar (ed.). **Natural and Anthropogenic Disasters: vulnerability, preparedness and mitigation**. India: Springer, 2010. p. 1.

¹⁸⁶ A maior categoria, dentro da Escala de Furacões de Saffir-Simpson que vai de 1 a 5, utilizada para medir a intensidade dos ventos que formam um furacão.

¹⁸⁷ O caso do furacão Katrina é um exemplo que mostra, particularmente, a interação entre os riscos naturais e as vulnerabilidades sociais. Antes de Katrina acontecer, a situação econômica de Nova Orleans já era ruim: a indústria de petróleo e gás havia se mudado para o Texas, as oportunidades econômicas,

Outra calamidade natural de grande repercussão e desastrosos resultados foi o tsunami no Oceano Índico, terremoto submarino que, no ano de 2004, devastou boa parte das regiões da Indonésia, Sri Lanka e Tailândia. Este fenômeno deslocou mais de 2 milhões de pessoas, muitas das quais ainda estão vivendo em campos de refugiados na região. Ainda, estima-se que 1,5 milhões de indivíduos perderam a sua vida em razão do tsunami, o que tornou mais complicado o reassentamento dos migrantes.¹⁸⁹

Uma das características que pode ser observada em ambos os casos concretos, e que se faz presente nas manifestações de catástrofes ambientais, é a multiplicidade de fatores que estão envoltas neste tipo de desastre. Afirma-se que os elementos ambientais não são as únicas causas para tal, além deles há que ponderar os níveis de desenvolvimento do local afetado aliado à propensão para um movimento de migração populacional. A ligação estreita entre estes agentes faz com que a probabilidade de deslocamento humano aumente (tanto temporária como permanente), visto que a recuperação do ambiente destruído nem sempre possui um caráter simplificado.

Desenvolvimento e desastres naturais se cruzam de diversas maneiras, de modo que os países em desenvolvimento e, principalmente, as comunidades economicamente mais fracas dentro destes Estados, se tornam os alvos mais vulneráveis aos efeitos das catástrofes. Como esta parcela da população tende a sofrer mais com este tipo de evento ambiental, torna-se reconhecida a correlação entre o baixo desenvolvimento sócio-econômico e os impactos dos desastres:

A degradação ambiental, os padrões de povoação, as escolhas de vida e comportamento podem contribuir para aumentar o risco de desastres, que, por sua vez, afeta negativamente o

além da área do turismo, eram escassas. Louisiana era um dos estados mais pobres dos Estados Unidos, sendo que 28% da sua população vivia abaixo da linha da pobreza. Além disto, ressalta-se que um quarto da população não possuía carro e muitos nunca haviam deixado a cidade. GEMENNE, François. What's in a Name: Social Vulnerabilities and the Refugee Controversy in the Wake of Hurricane Katrina. In: AFFI, Tamer; JAGER, Jill (ed). **Environment, Forced Migration and Social Vulnerability**. Berlim: Springer, 2010. p. 29.

¹⁸⁸ BOGARDI, Janos J.; RENAUD, Fabrice; DUN, Olivia; WARNER, Koko. **Control, Adapt or Flee: how to face environmental migration?**. Germany: UNU Institute for Environment and Human Security. N° 5, 2007. p. 22.

¹⁸⁹ Ibid, p. 22.

desenvolvimento humano e contribui para a destruição ambiental. Os mais pobres são os mais vulneráveis aos desastres, posto que muitas vezes são alojados sobre terras marginais e possuem menos acesso a prevenção, preparação e sinais antecipados do acontecimento. Além disso, os mais pobres são os menos resistentes na recuperação dos desastres por falta de redes de apoio, seguro e opções alternativas de subsistência.¹⁹⁰

Desta forma, não são só os fenômenos geofísicos, como calamidades ambientais, que geram risco, mas também o estado de desenvolvimento humano¹⁹¹, o qual molda a vulnerabilidade aos desastres bem como exacerba os seus efeitos e consequências.¹⁹² Laura Westra coloca que “todos estes desastres afetam, desproporcionalmente, as pessoas mais pobres no mundo, isto pelo fato deles não possuírem infraestrutura ou serviços sociais para os protegerem, ou mitigar os efeitos dos desastres ambientais”.¹⁹³

¹⁹⁰ Do original: Environmental degradation, settlement patterns, livelihood choices and behavior can all contribute to increase disaster risk, which in turn adversely affects human development and contributes to further environmental degradation. The poorest are the most vulnerable to disasters because they are often pushed to settle on the most marginal lands and have least access to prevention, preparedness and early warning. In addition, the poorest are the least resilient in recovering from disasters because they lack support networks, insurance and alternative livelihood options. UNEP. **Environment and Disaster Risk: Emerging Perspectives**. ISDR Working Group on Environment and Disaster Reduction. Julho de 2008. p. 5.

¹⁹¹ Um estudo da ONU de 1998 estimou que 96% das mortes provocadas por desastres ocorrem em 66% da população dos países mais pobres do mundo. PENTINAT, Susana Borràs. **Refugiados Ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente**. Disponível em: www.scielo.cl. Acesso em: 20 de janeiro de 2012.

¹⁹² NAIK, Asmita; STIGTER, Elca; LACZKO, Frank. **Migration, Development and Natural Disasters: Insights from the Indian Ocean Tsunami**. International Organization for Migration (IOM). No. 30, 2007. p. 10-11.

¹⁹³ Do original: all of these disasters affect disproportionately the poorest people in the world, as they have no infrastructure or social services to protect them or to mitigate the environmental disasters effects. WESTRA, Laura. **Environmental Justice and the Rights of Ecological Refugees**. London: Earthscan, 2009. p. 5.

Entretanto, não há como dizer que só os países em desenvolvimento sofrem com os graves desastres. Ocorre que, se eles estiverem localizados em áreas que estão mais propensas ao acontecimento de um número maior destes eventos, isto tende a impedir a evolução do desenvolvimento devido à necessidade contínua de superar as catástrofes ambientais.¹⁹⁴ A diferença para os países desenvolvidos, é que estes sofrem perdas econômicas muito maiores quando são abatidos por algum tipo de calamidade de ordem natural:

Mudanças aceleradas nos padrões demográficos e econômicos causaram um distúrbio no balanço dos ecossistemas, aumentando o risco do sofrimento e das perdas humanas. Atualmente, as áreas populosas – cidades e zonas rurais – constituem uma base de ativos cada vez mais valiosa. Potenciais perdas humanas, sociais e econômicas em razão dos desastres naturais aumentam a cada ano, independentemente das forças da natureza. Esta vulnerabilidade exacerbada requer que a gerência dos desastres naturais esteja no coração das políticas de desenvolvimento econômico e social dos países propensos a sofrerem com estes fenômenos.¹⁹⁵

Além desta tipologia, considera-se a existência daqueles desastres que têm algum tipo de interferência humana. São amplamente classificados em desastres tecnológicos (em razão de falhas de engenharia, desastres de transportes e desastres ambientais) e desastres sociológicos (atos criminosos, tumultos, guerra). Dentro do cenário da

¹⁹⁴ NAIK, Asmita; STIGTER, Elca; LACZKO, Frank. **Migration, Development and Natural Disasters**: Insights from the Indian Ocean Tsunami. International Organization for Migration (IOM). No. 30, 2007. p. 10-19.

¹⁹⁵ Do original: Accelerated changes in demographic and economic trends have disturbed the balance between ecosystems, increasing the risk of human suffering and losses. Today's populated areas - cities and agricultural zones - constitute and increasingly valuable asset base. Potential human, social and economic losses from natural disasters grow year by year, independently of nature's forces. Increased vulnerability requires that natural disaster management be at the heart of economic and social development policy of disaster-prone countries. UNESCO. **Disaster Preparedness and Mitigation**: UNESCO's role. Section for Disaster Reduction, Natural Sciences Sector. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2007. p. 45.

antropogênese, recente preocupação na história mundial, em que as atividades humanas possuem um significativo impacto global sobre o clima e os ecossistemas da Terra, tem-se que a maioria dos desastres naturais é agravado por ações provenientes do gênero humano.

Assim, perigos que fazem parte da natureza convertem-se em desastres devido a este tipo de atividade ou inatividade, por exemplo: inundações graves, por diversas vezes, são agravadas pelo desmatamento, urbanização, assoreamento e construções nas planícies aluviais, ou a destruição das defesas naturais do meio ambiente como pântanos costeiros pode se tornar responsável pelos severos danos causados por ciclones tropicais, além de perda da biodiversidade e graves danos ecológicos.¹⁹⁶

Os desastres tecnológicos se destacam dentro desta temática. Considerados como aqueles que advêm de acidentes que envolvem substâncias químicas ou equipamentos perigosos, são temporariamente graves e, involuntariamente, produzem fluxos migratórios. Nesta senda, é possível a observação de que estas catástrofes sistemáticas resultam mais da interferência humana nas escolhas tecnológicas do que dos eventos naturais em si.¹⁹⁷ O acidente nuclear de Chernobil, ocorrido no ano de 1986, foi considerado o pior desastre no âmbito da energia nuclear da história. A explosão de um reator espalhou contaminação radioativa na atmosfera da parte ocidental da União Soviética e de outros países do leste europeu. Esta catástrofe tecnológica teve reflexos tanto de ordem ambiental como biológica, ao agravar o estado de saúde de pessoas que estavam expostas a esta radiação. O deslocamento populacional também foi um dos seus resultados, estimando-se que mais de 200 mil indivíduos tenham migrado e se reassentado em outros Estados.¹⁹⁸

¹⁹⁶ JHA, Madan Kumar (ed.). **Natural and Anthropogenic Disasters: vulnerability, preparedness and mitigation**. India: Springer, 2010. p. 1.

¹⁹⁷ Ver mais em: PERROW, Charles. **Normal Accidents: living with high-risk technologies**. New York: basic Books, 1984.

¹⁹⁸ Mais de dois anos após a explosão de um reator nuclear na Ucrânia, nuvens de radiação se postaram de Kiev para a Cracóvia, e os dirigentes soviéticos anunciaram planos para demolir a cidade ao lado de Chernobil. Esta sentença de morte extinguiu qualquer esperança dos 10.000 moradores de voltar para casa. Em razão do pior acidente nuclear do mundo ter contaminado as suas casas, estas pessoas serão forçadas a se reinstalarem em outro local. JACOBSON, Jodi. **Environmental Refugees: a yardstick of habitability**. Worldwatch Paper 86. Washington DC: Worldwatch Institute, 1988. p.5.

A tentativa de mitigação dos efeitos dos desastres ambientais fez com que a ONU estabelecesse a década de 1990 como a “Década Internacional de Redução de Desastres Ambientais”. A preocupação com a problemática desencadeou a criação de alguns organismos responsáveis pela observância e pesquisa acerca da prevenção, preparação e diminuição de riscos em Estados propensos a sofrerem referidas catástrofes. Estabeleceu-se então o DHA (Departamento de Assuntos Humanitários) e dentro dele a ISDR (Estratégia Internacional para Redução de Desastres). Neste contexto, Madan Kumar Jah assevera que os anos 90 deveriam ter sido apropriadamente classificados como “a década dos desastres naturais”, pois a ocorrência de terremotos, enchentes, deslizamentos de terra e secas batia o seu recorde. As perdas provenientes das calamidades ambientais neste período excederam os danos contabilizados nas últimas quatro décadas.¹⁹⁹

Evidencia-se que a atual década continua a produzir diversos tipos de graves catástrofes ambientais e este pode ser considerado um reflexo da interação, cada vez mais abundante e complexa, do homem com a natureza. O impacto de um desastre ambiental causa tanto sofrimento quanto as perseguições previstas na definição clássica de refugiado, de modo que milhares de pessoas abandonam os seus habitats diariamente em razão da impossibilidade de sobrevivência em um local devastado por um evento inesperado.

3.2.2 Mudanças Climáticas

Inegável torna-se observar que as alterações provenientes do clima afetam a vida humana em vários aspectos, tanto que as bases científicas para o estudo das mudanças climáticas estão cada vez mais estabelecidas.²⁰⁰ Todavia, a relação entre o deslocamento humano

¹⁹⁹ JHA, Madan Kumar (ed.). **Natural and Anthropogenic Disasters: vulnerability, preparedness and mitigation**. India: Springer, 2010. p. 2.

²⁰⁰ Todos os anos as mudanças climáticas são responsáveis pela morte de mais de 30.000 pessoas, e afeta seriamente mais de 325 milhões de indivíduos, além de causar perdas econômicas na ordem de 125 bilhões de dólares. Quatro bilhões de pessoas encontram-se vulneráveis aos efeitos das alterações no clima e há previsão de que 500 a 600 milhões de pessoas - cerca de 10% da população mundial - estão em extremo risco. Como tal, a mudança climática tem sido reconhecida como uma ameaça fundamental aos direitos humanos. A evidência científica da interferência humana nestas alterações climáticas é esmagadora. Há uma chance significativa de que o mundo estará 4° C mais quente até 2100, o que ocasionará profundos impactos ecológicos e sociais. Mesmo um

forçado e as recorrentes mudanças climáticas apresenta um grau de complexidade que não permite a retirada de conclusões precipitadas sobre o assunto. A ligação entre estes dois fatores, de fato, existe e tem sido passível de preocupação por parte dos pesquisadores, de órgãos internacionais e de responsabilidade por parte dos governantes. Na década de 90, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)²⁰¹ notou que um dos maiores impactos que as mudanças no clima causariam estariam relacionados à migração, com o advento de diversos indivíduos deslocados em razão do acentuado aumento das temperaturas, elevação do nível do mar, eventos climáticos extremos, erosão das encostas, inundações costeiras e interrupções agrícolas.

Por mais evidente que seja a ocorrência destes fenômenos ambientais, as reais consequências das mudanças climáticas dentro da lógica da distribuição populacional ainda são consideradas, pela maior parte da doutrina, como obscuras e imprevisíveis. Deste modo, uma escola de teoria maximalista tende a extrair a variável ambiental de um conjunto de causas e proclamar que a migração associa-se como um resultado direto da degradação ambiental. Ainda, afirmam que há uma expectativa de deslocamento de centenas de milhões de pessoas,

aquecimento de 2°C – que é considerado por muitos um cenário mais favorável - implica em um futuro devastador para, pelo menos, 600 milhões de pessoas. E.J.F. **No Place Like Home: where next for climate refugees?**. London: Environmental Justice Foundation, 2008. p. 4.

²⁰¹ O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas foi estabelecido pela Organização Meteorológica Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em 1998, em resposta ao reconhecimento generalizado de que a influência humana nas emissões de gases de efeito estufa possuía o potencial de alterar o sistema climático. Seu papel é fornecer uma avaliação da compreensão de todos os aspectos das mudanças climáticas. IPCC. **Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of the Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 2.

²⁰¹ O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas foi estabelecido pela Organização Meteorológica Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em 1998, em resposta ao reconhecimento generalizado de que a influência humana nas emissões de gases de efeito estufa possuía o potencial de alterar o sistema climático. Seu papel é fornecer uma avaliação da compreensão de todos os aspectos das mudanças climáticas. IPCC. **Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of the Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. p. 2.

estimando-se chegar a um bilhão, como resultado das alterações climáticas.²⁰²

Já a corrente de pensamento minimalista salienta que a migração é provocada por múltiplas causas complexas, dentre as quais a mudança climática é apenas uma, além de prever que serão poucos os números de casos em que o deslocamento possa ser diretamente conectado aos efeitos deste fenômeno.²⁰³ A autora Astri Suhrke coloca que os seguidores desta linha doutrinária encontram-se, principalmente, entre os estudiosos sobre migração e atesta que em um aspecto eles estão indiscutivelmente corretos: enquanto o estudo dos fatores ambientais tem se mostrado de crescente interesse por parte destes autores, pouca pesquisa substancial foi produzida acerca dos problemas ambientais como causa para a migração.²⁰⁴

Como a própria nomenclatura acaba por sugerir, os minimalistas se focam no impacto de um processo em particular sobre o deslocamento de pessoas, tais como as alterações climáticas. Mas, a migração, como um processo social em geral, não pode ser considerada um fenômeno monocausal, a premissa minimalista leva a discussão a uma resposta negativa: os eventos ambientais, sozinhos, não são tão relevantes como causas migratórias.²⁰⁵

Assim, diante da variedade de fatores que influenciam na motivação para o deslocamento forçado, “estabelecer uma relação linear e causal entre as mudanças climáticas antropogênicas e a migração tem, até a presente data, sido difícil”.²⁰⁶ Isto porque as referidas alterações não causam por si próprias o deslocamento de pessoas, mas produzem efeitos no meio ambiente que impulsionam esta tomada de decisão:

²⁰² Ver mais em: SUHRKE, Astri. **Pressure Points**: Environmental degradation, migration and conflict. Washington: American Academy of Arts and Sciences, 1993. pp. 6-7.

²⁰³ KALIN, Walter. Conceptualizing Climate-Induced Displacement. In: MC ADAM, Jane (ed.). **Climate Change and Displacement**: multidisciplinary perspectives. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010. p. 81.

²⁰⁴ SUHRKE, Astri. **Pressure Points**: Environmental degradation, migration and conflict. Washington: American Academy of Arts and Sciences, 1993. p. 4.

²⁰⁵ Ibid, p. 5.

²⁰⁶ Do original: establishing a linear, causative relationship between anthropogenic climate change and migration has, to date, been difficult. BROWN, Oli. **Migration and Climate Change**. Geneva: International Organization for Migration, 2008. p. 9.

Há, muitas vezes, uma aceitação acrítica da existência de umnexo de causalidade direto entre a degradação ambiental e o deslocamento da população. Fica implícita nesta senda a crença de que a degradação ambiental – como uma possível causa do deslocamento populacional – possa ser separada de outros fatores sociais, econômicos, políticos. É preciso reconhecer que a degradação do meio ambiente é espacialmente e socialmente construída; apenas por meio de uma compreensão estrutural do ambiente em um amplo contexto político e cultural de uma região ou um país pode-se começar a compreender o papel que este elemento desempenha na movimentação humana.²⁰⁷

Apesar da ausência de precisão no tocante às questões de ordem probatória é possível afirmar que as alterações do clima causam, e irão causar movimentações populacionais ao tornar determinadas localidades no mundo menos viáveis para a sobrevivência humana.²⁰⁸

²⁰⁷ Do original: There is too often an uncritical acceptance of a direct causal link between environmental degradation and population displacement. Implicit in these writings is the belief that environmental degradation—as a possible cause of population displacement—can be separated from other social, economic or political causes. It must be recognized that the degradation of the environment is socially and spatially constructed; only through a structural understanding of the environment in the broader political and cultural context of a region or country can one begin to understand the “role” it plays as a factor in population movement”. LONERGAN, Steve. *The Role of Environmental Degradation in Population Displacement*. In: **Environmental Change and Security Project Report**. Issue No. 4. Washington, DC: The Woodrow Wilson Center, 1998. p. 8.

²⁰⁸ Há expectativa de grandes áreas se tornarem mais secas – a proporção de terras em constante seca deve aumentar de dois para 10% até o ano de 2050. Enquanto isso, a proporção de terra propensa a sofrer um extremo processo de desertificação deve aumentar de 1%, na atualidade, para 30% até o final do século XXI. Os padrões de precipitação tendem a mudar à medida que o ciclo hidrológico se torna mais intenso. Em alguns lugares isto significa que a chuva cairá na forma de dilúvio. A mudança destes padrões de precipitação pode significar que eventos climáticos extremos, como secas, tempestades e inundações deverão se tornar cada vez mais frequentes e graves. BROWN, Oli. **Migration and Climate Change**. Geneva: International Organization for Migration, 2008. p. 16.

Dentro deste contexto, duas variáveis distintas, relacionadas à temática, são capazes de representar o impacto migratório que estas mudanças estão passíveis de provocar: os processos climáticos e os eventos climáticos.

Os processos climáticos caracterizam-se por modificações a longo prazo no meio ambiente, ou seja, possuem uma ocorrência de cunho mais lento. Dentre estes fenômenos encontram-se o aumento do nível do mar, a salinização da terra agricultável, a desertificação, a escassez de água e a insegurança alimentar. Em contrapartida, os eventos climáticos são tidos como acontecimentos que deflagram um perigo dramático e inesperado, de modo a forçar o deslocamento de pessoas de maneira súbita e dentro de um curto prazo de tempo. Considerados, outrossim, como desastres, referidos eventos são exemplificados pelas inundações de monção, inundações provocadas por derretimento imprevisto de glaciais, tempestades, furacões e tufões.

No tocante aos processos climáticos, torna-se destaque a situação de países que sofrem, ou estão na iminência de sofrer, com o aumento do nível dos oceanos. Há expectativas de que este fenômeno ambiental afete as populações costeiras de áreas expostas, especialmente em países como a China, Bangladesh e Egito, além de moradores dos atóis do Pacífico Sul e das Maldivas. Como uma consequência do aumento no nível do mar em regiões de baixa topologia apresenta-se a total impossibilidade de habitação na área em evidência. Nos casos mais extremos, o território remanescente dos Estados afetados pode tornar-se incapaz de acomodar a sua própria população, de modo que tais países correm o risco de desaparecerem completamente da superfície do planeta. Se esta hipótese ocorrer, uma nova problemática jurídica se instauraria, tendo em vista o permanente deslocamento da população para outros países.²⁰⁹

Este pode ser o caso emblemático de Tuvalu, um pequeno Estado insular localizado no Oceano Pacífico, que está sentindo os reais efeitos da elevação do nível do mar, em seu território. O conjunto de nove ilhas que formam este país possui uma população de, aproximadamente, 11.000 pessoas, extensão de 26km², e um pico de altura de somente 5 metros acima do nível do mar. Desta forma, o Estado já vem sofrendo com algumas inundações no período em que a maré está alta, o que chama a atenção para as consequências

²⁰⁹ KALIN, Walter. Conceptualizing Climate-Induced Displacement. In: MC ADAM, Jane (ed.). **Climate Change and Displacement: multidisciplinary perspectives**. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010. p. 85.

devastadoras que a ameaça do aumento do nível do mar pode vir a provocar. Além disto, algumas atividades praticadas em Tuvalu, como a mineração e a construção de edifícios, rodovias e cais ao longo do litoral podem estar contribuindo para o aumento da erosão do solo e para a perda de terras nas ilhas.²¹⁰

Diante destas adversidades, Tuvalu é um bom exemplo de país que, prevendo as graves conseqüências do impacto que este evento ambiental possa causar, elaborou estratégias para se proteger dos riscos iminentes. Assim, em 2000 o Estado entrou na ONU com o objetivo específico de chamar a atenção dos demais membros para os problemas climáticos que estavam ocorrendo ao redor do mundo, além da propensão ao incentivo dos mesmos para assinarem o protocolo de Kyoto²¹¹, o qual visa reduzir a emissão de gases de efeito estufa.

Ademais, Tuvalu também optou por discutir as políticas de imigração na Austrália e Nova Zelândia, visto que estes dois países seriam potenciais receptores dos refugiados provenientes do conjunto insular. A Nova Zelândia recebe cerca de setenta e cinco cidadãos por ano, entre 18 e 45 anos, provenientes de Tuvalu, contudo, esta é uma migração com características laborais, e não revestida com o propósito de receber os indivíduos que queiram se deslocar em razão dos problemas ambientais, que ocasionam condições de sobrevivência desfavoráveis. A Austrália, de sua parte, não possui nenhuma política ou programa que vise aceitar a entrada de refugiados por questões relacionadas a fatores ambientais. Ainda que a realidade demonstre que não há uma grande quantidade de pessoas saindo de Tuvalu, este caso concreto contribui para alavancar a discussão internacional sobre os

²¹⁰ BOGARDI, Janos J.; RENAUD, Fabrice; DUN, Olivia; WARNER, Koko. **Control, Adapt or Flee: how to face environmental migration?**. Germany: UNU Institute for Environment and Human Security. Nº 5, 2007. p. 20.

²¹¹ Dois anos e meio após a formação da Convenção Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas, em 1994, o seu principal produto, o Protocolo de Kyoto, foi publicado. O propósito do protocolo era unir as nações que compunham a ONU em um esforço para reduzir a emissão de gases de efeito estufa para uma base menor do que a apresentada em 1990. Enquanto a exata percentagem de emissão que deve ser reduzida varia de país para país, a média de redução é por volta de 5% dos níveis de 1990, até 2012, que é quando o protocolo expira. A maioria dos países participantes da referida Convenção Quadro ratificou o Protocolo, sendo que a Austrália e os Estados Unidos fazem parte das notórias abstenções. FERRIS, Elizabeth. **Making Sense of Climate Change, Natural Disasters and Displacement: a work in progress**. Calcutta Research Group Winter Course. Dezembro de 2007. p. 3.

refugiados ambientais que sofrem, ou que irão sofrer com os eventos ambientais devastadores devido às alterações climáticas.²¹²

Outro exemplo de fenômeno ambiental intrinsecamente ligado à questão das mudanças climáticas é o processo de seca²¹³ e desertificação. Considera-se a desertificação, comumente, como um processo cumulativo de fatores como, desmatamento, uso excessivo da terra comum por um longo período de tempo, aliado às modificações das condições climáticas. As Nações Unidas a definem como “a degradação da terra nas zonas áridas, semi-áridas e subúmidas secas resultante de vários fatores, incluindo as variações climáticas e as atividades humanas”.²¹⁴ Relacionar esta multiplicidade de fatos à motivação para o deslocamento forçado é tarefa recente e complexa, todavia há como afirmar que os constantes períodos de seca, bem como os efeitos da desertificação são capazes de causar uma densa movimentação populacional:

Em um passado recente, o número de pessoas afetadas pela seca foi comparável ao das vítimas de furacões e inundações (146 milhões, em média, entre 2000 e 2005). O último *report* do IPCC previu o aumento da escassez de água na África (74 a 250 milhões de pessoas afetadas em 2020) e na Ásia. [...] há vários casos notórios de deslocamento populacional em massa, particularmente na África (Saara, Etiópia), bem como na América do Sul (Argentina, Brasil), no

²¹² PATEL, Samir S. Climate Science: a sinking feeling. In: **Nature**. Vol 440, No. 7085, 2006. Disponível em: <www.nature.com>. Acesso em: 30 de janeiro de 2012.

²¹³ De acordo com a ONU “seca” é o fenômeno que ocorre naturalmente, quando a precipitação tem sido significativamente inferior aos valores normais registrados provocando um sério desequilíbrio hídrico que afeta negativamente os terrenos que abrigam os sistemas de produção de recursos. UNCCD. **Convention to Combat Desertification in Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa**. Disponível em: <<http://www.unccd.int/convention/text/pdf/conv-eng.pdf>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2012.

²¹⁴ Do original: land degradation in arid, semi-arid and dry sub-humid areas resulting from various factors, including climatic variations and human activities. Ibid, loc cit.

Oriente Médio (Síria, Irã) e na Ásia central e do sul.²¹⁵

A complexidade, neste caso, encontra-se justamente na miscigenação de motivos que levam à lógica da migração forçada. As alterações climáticas, que acabam por gerar os processos de desertificação, e como consequência, a existência de um ambiente que não suporta uma condição digna de vida, geralmente estão atreladas a elementos como densidade demográfica e pobreza. Isto faz com que o isolamento dos efeitos climáticos torne-se deveras inoperável, o que prejudica a sua comprovação como “produtor” de refugiados ambientais. Contudo, é inegável que estes problemas ambientais continuam a acontecer, e no que tange à seca e à desertificação a preocupação hodierna é com a intensidade e rapidez com que vêm ocorrendo.

Neste íterim, ressalta-se que os solos agricultáveis podem ser seriamente afetados por estes eventos naturais, de modo que a diminuição drástica da produção agrícola poderá ser percebida nas próximas décadas. A previsão é de que o continente Africano sofra de maneira mais severa com o advento deste processo. A exemplo deste fato, o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas estima que até 90 milhões de hectares de terras áridas na África Subsaariana podem experimentar períodos graves de seca.²¹⁶ Como consequência, é esperado que os países africanos percam grande parte da sua capacidade agrícola nos próximos anos ²¹⁷, algo que pode implicar no comprometimento da segurança alimentar:

²¹⁵ Do original: In the recent past, the number of persons affected by drought has been comparable to that of victims of hurricanes and floods (146 million, on average, between 2000 and 2005). The latest report of the IPCC predicts increased water shortages in Africa (74 to 250 million people affected in 2020) and Asia. [...]there are many well-known cases of mass population departures, in particular in Africa (Sahel, Ethiopia) but also in South America (Argentina, Brazil), in the Middle East (Syria, Iran), in Central Asia and in Southern Asia. PIGUET, Etienne. *Climate Change and Forced Migration*. In: **New Issues in Refugee Research**. Research Paper n. 153, jan. 2008. Genebra: UNHCR, 2008. p. 6.

²¹⁶ UNDP. **Fighting Climate Change: human solidarity in a divided world**. Human Development Report 2007/2008. United Nations Development Program, 2008. p. 9.

²¹⁷ LEIGHTON, Michelle. *Migration and Slow-onset disasters: desertification and drought*. In: IOM. **Migration, Environment and Climate Change: assessing the evidence**. International Organization for Migration, 2009. p. 324.

Em muitos países africanos, combater a desertificação e promover o desenvolvimento é considerado, praticamente, a mesma coisa, devido à importância social e econômica que se dá aos recursos naturais e à agricultura. Quando as pessoas vivem na pobreza, não há escolha a não ser super explorar a terra. Quando esta terra se torna, finalmente, inviável para atividades agrícolas, as pessoas são, na maioria das vezes, forçadas a protagonizarem deslocamentos internos ou transfronteiriços, que por sua vez podem onerar o meio ambiente e provocar tensões sociais e políticas que culminam em conflitos. Ainda, a segurança alimentar pode ser posta em risco quando estes vulneráveis enfrentam secas severas e demais calamidades.²¹⁸

Ressalta-se que a ameaça de desertificação não acomete somente os Estados do continente africano, sendo que demais países como a China (e o avanço de cerca de 10 mil km anuais do deserto de Gobi) e o Brasil (com 18,7 mil km² de áreas conhecidas como núcleos de desertificação) já estão sofrendo as consequências deste processo. Tendo estes fatos alarmantes em vista, a comunidade internacional os reconheceu como um problema de múltiplas facetas: econômica, social e ambiental, e no ano de 1994 a ONU criou a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação, Principalmente na África, com o objetivo de combater a desertificação e mitigar os efeitos da seca nos países mais afetados.²¹⁹ Para tanto, conta com a cooperação

²¹⁸ Do original: In many African countries, combating desertification and promoting development are virtually one and the same due to the social and economic importance of natural resources and agriculture. When people live in poverty, they have little choice but to over-exploit the land. When the land eventually becomes uneconomic to farm, these people are often forced into internal and cross-border migrations, which in turn can further strain the environment and cause social and political tensions and conflicts. Food security can ultimately be put at risk when people already living on the edge face severe droughts and other calamities. UNCCD. **Combating Desertification in Africa**. Disponível em: <www.unccd.int>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2012.

²¹⁹ UNCCD. **Convention to Combat Desertification in Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa**. Disponível em: <<http://www.unccd.int/convention/text/pdf/conv-eng.pdf>>. Acesso em: 05 de fevereiro de 2012

internacional para proferir ações eficazes e coerentes com a promoção do desenvolvimento sustentável nas áreas atingidas.

O clima, desta feita, está se tornando uma ameaça à estabilidade populacional. Cada vez mais as alterações climáticas, atreladas a outros fatores, corroboram para o surgimento de fenômenos ambientais capazes de figurar nas principais motivações para o deslocamento forçado e provocar um fluxo maciço de refugiados. Resta claro que a comunidade internacional vai ter que enfrentar de diversas maneiras, a perspectiva do deslocamento humano em larga escala causado pelas mudanças climáticas. Há necessidade, portanto, do reconhecimento internacional do problema a fim de que se possa auferir uma melhor compreensão das suas dimensões, bem como adquirir disposição para enfrentá-lo.

3.2.3 Degradação Ambiental

A degradação ambiental, vista sob uma perspectiva ampla de desenvolvimento, aparece como uma causa bem próxima do processo de deslocamento forçado. As causas subjacentes englobam problemáticas como: o aumento da atividade humana diretamente ligada ao meio ambiente, e os descontrolados padrões de utilização de recursos. A demografia, a economia e a política, como anteriormente demonstradas, são vislumbradas como os fatores causais em maior evidência.²²⁰ Obviamente, estes elementos interagem de forma específica com as variáveis ambientais, e como resultado de um “stress” pontual ou generalizado, fluxos de refugiados ambientais começam a tomar forma.

Para compreender melhor esta lógica multifacetada é necessário visualizar o processo de desenvolvimento e de degradação ambiental como um todo interligado. No Haiti, por exemplo, o desmatamento provém fundamentalmente do crescimento acelerado da população dentro de uma economia política caracterizada pela opressão sistemática e pelo alto nível de corrupção. Contudo, este mesmo desmatamento conduz à erosão do solo, o qual possui efeito independente capaz de acelerar o aumento da pobreza na região. Esta situação, em geral, tem produzido um deslocamento populacional em larga escala por diversos anos.²²¹

O nordeste do Brasil também é acometido pela mesma contenda. O desaparecimento da vegetação de caatinga derivada, entre

²²⁰ SUHRKE, Astri. **Pressure Points**: Environmental degradation, migration and conflict. Washington: American Academy of Arts and Sciences, 1993. p. 7.

²²¹ Ibid, loc cit.

uma das razões, do aumento populacional ocasionou a erosão do solo, que, por consequência, ampliou as regiões propensas a sofrerem com os graves períodos de seca.²²² Referido caso levou ao deslocamento de um grande número de pessoas para outras regiões do país.

Nota-se que nos dois casos apresentados a degradação ambiental possui forte ligação com a densidade demográfica e com pretensa escassez de recursos naturais, o que torna a maioria dos locais impróprios para sustentar uma sobrevivência digna.²²³ Isto ocorre tendo em vista o fato do aumento populacional contribuir para a intensidade de processos de desmatamento e desertificação, e a quantidade de recursos naturais existentes em uma região estar ligada diretamente à qualidade de vida da sua população:

O aumento da população aparece como uma causa subjacente central da degradação ambiental e da migração. Por exemplo, numerosos estudos têm demonstrado uma estreita relação entre crescimento populacional e desmatamento. A crescente desertificação no Sahel está intimamente ligada ao rápido aumento populacional. Na Mauritânia, um aumento espetacular na criação de animais foi citado como causa da degradação ambiental e da massiva migração para as áreas urbanas, bem antes do início do período de seca de 1969.²²⁴

²²² Ver mais em: SANDERS, Thomas G. **Northeast Brazilian Environmental Refugees: Where They Go?** Washington DC: Universities Field Staff International, 1991.

²²³ O crescimento populacional força as pessoas a adotarem meios de produção agrícola intensificados (como irrigação, safras duplas, ou cultivo em terraços), e a expandir a agricultura das terras inicialmente escolhidas para áreas marginais, de modo a alimentar o número crescente de bocas famintas. Práticas não sustentáveis levam ao dano ambiental. Para a sociedade, as consequências incluem escassez de comida, fome, guerras, onde muita gente luta por poucos recursos, e derrubadas de elites governamentais pelas massas desiludidas. Ver mais em: DIAMOND, Jared. **Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso.** Rio de Janeiro: Record, 2010. p. 19.

²²⁴ Do original: Population increase appears as a central, underlying cause of both environmental degradation and migration. For instance, numerous studies have shown a close relationship between population growth and deforestation; growing desertification in the Sahel has been closely linked to the rapid increase in both people and livestock. In Mauritania, a "spectacular increase in livestock" was cited as a cause of environmental degradation and massive migrations to

No que tange ao referido desmatamento, esta prática também pode se tornar responsável pelo deslocamento de comunidades tradicionais dos seus habitats naturais. Contudo, a movimentação destas populações tem um significado distinto e mais profundo, já que há uma ligação social e cultural muito forte destes indivíduos com o local em que habitam. Deslocar forçadamente estas pessoas pode resultar na destruição da comunidade e no conseqüente empobrecimento do indivíduo. Estes são casos em que a opção pela migração não está totalmente disponível, sendo que não há alternativa a não ser a busca pelo refúgio alhures.

Ressalta-se ainda, que a degradação ambiental pode advir da poluição ou depleção do ambiente natural. A liberação de substâncias tóxicas no meio ambiente prejudica, gradualmente, a saúde humana e a capacidade da manutenção da qualidade de vida de uma população. A concentração da poluição industrial encontra-se, em grande parte das vezes, nas regiões mais desenvolvidas do mundo, o que torna o índice de contaminação muito maior nestes locais.²²⁵

Um caso de deslocamento populacional em razão de poluição por substância tóxica que tornou-se notório foi o do “*Love Canal*”, um canal de despejo localizado no centro de uma comunidade de classe média de Niagara Falls, EUA. O local foi utilizado durante anos para despejo de materiais químicos e tóxicos de uma empresa chamada Hooker Chemical, os quais foram enterrados pelo dono do terreno, que o vendeu a U\$ 1,00 para uma empresa que procederia a construção de um conjunto habitacional no local. O esforço empreendido nas obras combinado com fortes tempestades acabou liberando o lixo químico, acontecimento que provocou uma emergência de saúde pública, de planejamento urbano e ambiental. A deflagrada situação obrigou a evacuação forçada de diversos moradores por correrem sérios riscos de saúde em um ambiente que tornou-se impróprio para a sobrevivência.²²⁶

A degradação ambiental pode resultar, igualmente, da perda gradual de alguma parte do ecossistema. O esgotamento de recursos

urban areas well before the onset of the 1969 drought. SUHRKE, Astri. **Pressure Points: Environmental degradation, migration and conflict.** Washington: American Academy of Arts and Sciences, 1993. p. 8.

²²⁵ BATES, Diane C. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. In: **Population and Environment.** Vol. 23, n° 5, pp. 465-447. p. 474.

²²⁶ Ver mais em: GIBBS, Lois Marie. **Love Canal: My Story.** New York: State University of New York Press, 1982.

pode dizer respeito a perdas de espécies pontuais dentro de um determinado ambiente, ou pode representar o prejuízo da biodiversidade como um todo. Geralmente, este processo tem se evidenciado em locais onde a expansão da agricultura intensiva localiza-se em ambientes inadequados, tais como desertos e florestas tropicais.²²⁷ Com o agravamento do esgotamento de recursos, os indivíduos que deles dependem acabam tendo que procurar alternativas para compensar aquela falta, e, caso não as encontrem, a ponto de originar um ambiente impróprio para a habitação, surge a motivação para o deslocamento:

Os ecossistemas são altamente dinâmicos e possuem um fluxo constante, raramente estão em um estado de equilíbrio. O fato é que os ecossistemas têm a sua própria resiliência e, apesar de serem constantemente afetados por fatores naturais e antropogênicos, eles ainda podem fornecer níveis adequados de serviços à sociedade. O que enfatiza-se aqui é que, por vezes, a degradação pode chegar a níveis tais que esta prestação de serviços ficará gravemente comprometida, podendo, então, figurar como uma das diversas razões para a migração.²²⁸

Desta forma, há como afirmar que a degradação do meio ambiente advém de um processo de alteração antropogênico, ou seja, a interferência humana na natureza possui grande parcela de culpa nesta lógica da deterioração ambiental. Grande parte disto concentra-se no processo de desenvolvimento econômico vivenciado pelas sociedades modernas, tanto que Astri Suhkre coloca:

²²⁷ BATES, Diane C. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. In: **Population and Environment**. Vol. 23, nº 5, pp. 465-447. p. 474.

²²⁸ Do original: Ecosystems are however highly dynamic and in constant fluxes and rarely, if ever, in an equilibrium state. The implication is that ecosystems have their own resilience and even though they are constantly affected by anthropogenic and natural factors, they can still provide adequate levels of services to society. What is emphasised here is that at times the degradation can reach such levels that the provision of services is severely compromised and may then serve as one of several triggers for migration. BOGARDI, Janos J; RENAUD, Fabrice; DUN, Olivia; WARNER, Koko. **Control, Adapt or Flee: how to face environmental migration?** Germany: UNU Institute for Environment and Human Security. Nº 5, 2007. p. 23.

Uma vez posta em movimento, a degradação ambiental pode, naturalmente, seguir uma dinâmica própria. É necessário haver um maior conhecimento acerca das ligações entre a degradação e os padrões tanto de uso dos recursos como de migração. Mas, para escapar do determinismo ambiental, é necessário concentrar-se na essência interativa do processo de desenvolvimento. Além disto, a distinção entre as causas imediatas e subjacentes é fundamental, tanto para análise como para a formulação de políticas. Caso contrário as políticas corretivas abordarão os sintomas e não as causas.²²⁹

A multiplicidade de elementos encontra-se igualmente presente nesta variável ambiental. Fatores sociais, econômicos, culturais e políticos dão forma à relação que a sociedade mantém com o ecossistema, do qual é tanto parte como extratora de serviços. Desta forma, é provável que a resiliência destes ecossistemas se exceda neste século devido à combinação do seu uso indiscriminado com a urgência de graves distúrbios ambientais. Ainda que exista, então a mesma complexidade para se relacionar diretamente as causas da degradação ambiental com os deslocamentos forçados, resta a evidência de que estes problemas ambientais afetam, intensamente, a tomada de decisão pelo refúgio.

3.2.4 Domínio Internacional sobre os Recursos Naturais

A soberania internacional sobre os recursos naturais reflete, em linhas gerais, a apropriação de determinados locais com o objetivo de explorá-los economicamente. O autor Nico Schryver considera este novo princípio do Direito Internacional um dos mais controversos da

²²⁹ Do original: Once set in motion, environmental degradation may of course acquire a momentum of its own. More needs to be known about the linkages of degradation to patterns of both resource use and migration. But to escape the trap of environmental determinism, it is necessary to focus on the interactive essence of the development process. The distinction between proximate and underlying causes, moreover, is central for both analysis and policy formulation. Otherwise, remedial policies will address symptoms rather than causes. . SUHRKE, Astri. **Pressure Points: Environmental degradation, migration and conflict.** Washington: American Academy of Arts and Sciences, 1993. p. 8.

atualidade, desde a sua evolução no pós Segunda Guerra. Neste referido período, o processo de descolonização estava em evidência, e, com ele, Estados recém-independentes procuraram desenvolver novos princípios e regras do Direito Internacional a fim de se afirmarem dentro da lógica das relações internacionais e promoverem o seu desenvolvimento social e econômico.²³⁰ Schrijver aponta a evolução deste princípio:

O círculo de sujeitos com direito a dispor dos recursos naturais mudou consideravelmente ao longo dos anos. Inicialmente, durante os anos 50, o direito a soberania permanente foi, alternativamente, investido entre “povos e nações” e “países subdesenvolvidos”, devido ao fato da soberania permanente ter raízes tanto na promoção do desenvolvimento econômico de países “subdesenvolvidos” como na autodeterminação dos povos. Com o avanço do processo de descolonização a ênfase sobre os povos e a conexão com a autodeterminação diminuíram e, gradualmente, foram sendo transferidos para os “países em desenvolvimento”, enquanto que durante a década de 70, todos os Estados tornaram-se os principais sujeitos do direito à soberania permanente.²³¹

Desta feita, o princípio do domínio permanente sobre os recursos naturais foi introduzido nos debates da ONU com a função de corroborar com o desejo dos povos coloniais e dos países em desenvolvimento de obterem o direito de usufruírem dos benefícios da exploração de recursos.²³² Este preceito funcionaria como um escudo

²³⁰ SCHRJVER, Nico. **Sovereignty Over Natural Resources**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 1.

²³¹ Do original: The circle of subjects entitled to dispose natural resources changed considerably over the years. Initially, during the 1950s, the right to permanent sovereignty was alternatively vested in "peoples and nations" and "underdevelopment countries" due to the fact that permanent sovereignty had taken root in both the promotion of the economic development of "underdeveloped" countries and the self-determination of peoples. As the decolonization process progressed the emphasis on peoples and the connection with self-determination diminished and gradually shifted to "developing countries", while during the 1970s all States became the primary subjects of the right to permanent sovereignty. *Ibid.* p. 8.

²³² *Ibid.*, p. 1.

legal contra a violação da soberania econômica destes Estados advinda de direitos de propriedade ou contratuais, constantemente reclamados por outros países ou empresas estrangeiras. Contudo, esta situação, por diversas vezes, se mostra incompatível com a habitação pacífica de indivíduos no pretense local de exploração, de modo que o deslocamento forçado mostra-se um caminho certo.

Neste contexto, três grandes perspectivas podem ser utilizadas para tentar justificar a indução do deslocamento forçado em razão do desenvolvimento econômico: o interesse público, a autodeterminação e a equidade. Dentro da primeira perspectiva, analisa-se o interesse público pelo viés do custo-benefício. O critério almejado é a conquista de benefícios líquidos para a população como um todo, por meio destes projetos desenvolvimentistas. Os efeitos secundários, de caráter negativo, como o pretense deslocamento de pessoas é considerado um custo. A questão primordial que deve ser colocada em cheque é se os benefícios do projeto superam estas despesas.²³³

O segundo ponto, caracterizado pela autodeterminação perpassa por questões de liberdade e controle. Há dois pontos de vista pelo qual este preceito pode ser analisado: dentro da sua forma mais libertária, a qual foca na autodeterminação dos indivíduos, o deslocamento (do proprietário) possui uma feição imoral; inserida em uma interpretação comunitária, a autodeterminação considera-se violada pelo afastamento forçado de comunidades inteiras. Estes fatores podem servir como uma barreira para a adoção desenfreada de projetos de desenvolvimento, contudo, levar esta atitude ao extremo implica em ignorar os mais amplos anseios do interesse público, como a melhoria de vida que pode ser proporcionada pela irrigação e eletricidade advindas da construção de barragens.²³⁴

Em terceiro lugar, acredita-se que o referido deslocamento em razão do desenvolvimento pode ser justificado por proporcionar a redução da pobreza e da desigualdade. O igualitarismo tem a possibilidade de ser alcançado se o deslocamento induzido pelo desenvolvimento privilegiar os menos favorecidos e onerar aqueles que encontram-se em melhor situação. Entretanto, esta equidade pode ser violada quando grupos mais favorecidos são beneficiados, enquanto

²³³ PENZ, Peter. Development, displacement and ethics. In: **Forced Migration Review**. Dilemmas of Development Induced Displacement. Issue 12. Janeiro de 2002. Disponível em: < <http://www.fmreview.org>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012. p. 4.

²³⁴ Ibid, p. 5.

aqueles que se encontram em situação de pobreza são prejudicados justamente por estarem sendo deslocados sem qualquer tipo de compensação.²³⁵

Apesar das perspectivas anteriores tentarem justificar referida categoria de migração forçada, ressalta-se que o refúgio proveniente deste tipo de deslocação, geralmente, possui caráter permanente, tendo em vista a ocupação da área, antes habitada, por um projeto que visa a expropriação de um ecossistema objetivando o desenvolvimento econômico. Um exemplo recorrente deste tipo de deslocamento decorre das inundações provocadas por conta da construção de usinas hidrelétricas. Na China, a construção da usina de *Three Georges* deslocou cerca de 1,24 milhões de pessoas no ano de 2009 e, ressalta-se que o governo ofereceu assistência para realocar os residentes legais que viviam na região.²³⁶ Destaca-se que “o processo de deslocamento na China é guiado pela política de “reassentamento de desenvolvimento”, a qual visa manter ou melhorar o padrão de vida dos reassentados”.²³⁷

Outra categoria de refugiados advindos dos projetos de desenvolvimento abarca as populações indígenas que são forçadamente deslocadas em razão da tomada de seus territórios para a exploração dos recursos naturais. A construção de rodovias que penetram as florestas tropicais, a extração de madeira, e a mineração são alguns exemplos de atividades que perturbam e deslocam uma variedade de grupos de silvícolas.

Ante estas graves situações evidencia-se a possibilidade da ocorrência de um “ecocídio” pelas próprias sociedades em busca do desenvolvimento. Tal fenômeno é vislumbrado quando há uma sobre-exploração de recursos naturais não renováveis ou quando um

²³⁵ PENZ, Peter. Development, displacement and ethics. In: **Forced Migration Review**. Dilemmas of Development Induced Displacement. Issue 12. Janeiro de 2002. Disponível em: < <http://www.fmreview.org>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2012. p. 5.

²³⁶ BATES, Diane C. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. In: **Population and Environment**. Vol. 23, nº 5, pp. 465-447. p. 472.

²³⁷ Do original: The displacement process is guided by China’s ‘developmental resettlement’ policy that aims to maintain or enhance the living standards of resettlers. STEIL, Shawn; YUEFANG, Duan. Policies and Practice in Three Georges Resettlement: a field account. In: **Forced Migration Review**. Dilemmas of Development Induced Displacement. Issue 12. Janeiro de 2002. Disponível em: < <http://www.fmreview.org>> . Acesso em: 10 de fevereiro de 2012. p. 10.

ecossistema é intencionalmente destruído a fim de deslocar estrategicamente uma população-alvo durante um período de guerra. Um caso notório de ecocídio envolveu o deslocamento massivo da população rural do Vietnã por conta do uso de herbicida (agente laranja), que causou a destruição dos recursos naturais advindos das florestas e, principalmente das plantações, eliminando a colheita daquele período. Este fato levou à migração forçada dos vietnamitas para as cidades em busca de condições dignas de sobrevivência.

Em suma, a problemática dos refugiados ambientais promete se classificar como uma das principais crises humanas dos tempos atuais. Entretanto, tem sido enxergada, até o momento, como uma questão periférica, como “um tipo de aberração na ordem normal das coisas, embora seja uma manifestação exterior de profunda privação e desespero”.²³⁸ Ainda que possua uma multiplicidade de variáveis ambientais, a natureza do problema dos refugiados ambientais também perpassa por fatores sociais, econômicos e políticos, os quais combinados podem facilmente se tornar causas de futuras catástrofes devastadoras e conflitos que serão responsáveis pelo deslocamento de milhões de indivíduos. Na medida em que a temática se torna mais premente a falta de respostas políticas por parte dos governos dos Estados e das organizações internacionais fica mais evidente. É extremamente necessário que os refugiados ambientais sejam formalmente reconhecidos como um problema que concerne a todos.

²³⁸ Do original: a kind of aberration from the normal order of things—even though it is an outward manifestation of profound deprivation and despair. MYERS, Norman. Environmental Refugees: a growing phenomenon of the 21st century. In: **Philosophical Transactions of The Royal Society B**. vol. 357. 2001. pp. 609-613. p. 611.

4 O RECONHECIMENTO JURÍDICO E A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

A complexidade das variáveis que encontram-se envoltas no deslocamento forçado de indivíduos movidos por problemas ambientais e em busca de uma sobrevivência digna, ocasiona o desamparo legal de um contingente que fica a mercê de uma proteção internacional almejada e não concretizada. A dificuldade proveniente desta contenda, como assevera Jacobson, reflete no fato de que “a maioria dos governos não reconhece o declínio ambiental como uma causa legítima do movimento de refugiados, optando, ao invés disso, por ignorar a questão”.²³⁹

A ausência do reconhecimento jurídico e, conseqüentemente, da proteção internacional provém, em grande parte da falta de consenso quanto à definição exata desse grupo de indivíduos, que encontra-se em um limbo conceitual. Apesar da dificuldade em se chegar a uma significação precisa, e da restrição por uma parte dos doutrinadores com relação à utilização do termo “refugiado ambiental”, a intensidade e gravidade das causas apontadas como razão da existência dessas pessoas justifica o seu reconhecimento legal como refugiados.

Sendo assim, explicita-se que o deslocamento derivado de razões ambientais possui motivos variados que permitem a construção de uma categoria de refugiados específicos, ou seja, os pretensos refugiados ambientais têm a possibilidade de se encaixar nas considerações gerais acerca do que se entende por um refugiado que se movimenta pelos motivos tradicionais. Contudo, esta nova figura possui um aspecto diferenciado quando se trata da sua motivação para a fuga.²⁴⁰

Desta maneira, observa-se que a utilização da definição clássica de refugiado, elaborada pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, não se mostra mais suficiente para atender às necessidades e demandas que a movimentação populacional tem suscitado perante a comunidade internacional hodierna. Isto porque, o engessamento do conceito, calcado em bases do pós-Segunda Guerra

²³⁹ Do original: most governments do not recognize environmental decline as a legitimate cause of refugee movements, choosing instead to ignore the issue. JACOBSON, Jodi. **Environmental Refugees**: a yardstick of habitability. Worldwatch Paper 86. Washington DC: Worldwatch Institute, 1988. p. 6.

²⁴⁰ RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando Fronteiras**: a proteção jurídica dos refugiados ambientais. Porto Alegre: Núria Fabris Ed, 2010. p. 159.

Mundial, acaba por somente reproduzir as preocupações humanitárias daquele período, em que as questões ambientais não encontravam-se em voga.

Intrinsecamente aliada a esse debate atual, a crise ambiental ocasionada pela gestão precária dos recursos naturais pelo homem intensifica as consequências jurídicas, sociais e econômicas a que estes indivíduos estão expostos. Defronta-se, hodiernamente, com uma série de problemas globais que estão danificando a biosfera e a vida humana de uma maneira alarmante, e que logo pode se tornar irreversível.²⁴¹ O meio ambiente aparece, desta forma, “como o maior desafio que alguma vez a humanidade enfrentou”.²⁴²

Desafio este demonstrado pela realidade dos desastres ambientais, causadores de insegurança jurídica tanto na esfera nacional como internacional, e incitadores de massivos fluxos de deslocamento humano. Isto fez com que o instituto jurídico do refúgio adquirisse uma relevante faceta ambiental, que atualmente figura como uma das maiores crises humanas a ser solucionada.

A deficiência do Direito Internacional no tratamento desta problemática faz surgir um crescente sentimento de insegurança jurídica, social, política e econômica, o qual afeta as mais variadas e expoentes esferas da sociedade. Diante desta inquietação, busca-se a compreensão do reconhecimento dos refugiados ambientais em toda a sua complexidade e evidencia-se a urgência em delimitar, por meio de um aparato jurídico, os caminhos que poderão sanar a “invisibilidade” desta nova categoria de deslocamento humano forçado.

4.1 OS REFUGIADOS AMBIENTAIS SOB A PERSPECTIVA CRÍTICA DOS DIREITOS HUMANOS

O aprofundamento do estudo dos principais problemas da nossa atualidade pressupõe a percepção de que eles não podem ser entendidos isoladamente. São questões que apresentam nuances complexas²⁴³, ou

²⁴¹ CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**: Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Editora Cultrix, 1996. p. 23.

²⁴² MAGALHÃES, Paulo. **Condomínio da Terra**: Das alterações climáticas a uma nova concepção jurídica do planeta. Edições Almedina S.A., 2007. Coimbra. p. 9.

²⁴³ A um primeiro olhar, a complexidade é um tecido de constituintes heterogêneas inseparavelmente associadas: ela coloca o paradoxo do uno e do múltiplo. Num segundo momento, a complexidade é efetivamente o tecido de acontecimentos, ações, interações, retroações, determinações, acasos, que

seja, estão interligadas e são interdependentes. Desta forma, Capra afirma que há necessidade de enxergá-los como:

[...] diferentes facetas de uma mesma crise, que é, em grande medida, uma crise de percepção. Ela deriva do fato de que a maioria de nós, e em especial, nossas grandes instituições sociais, concordam com os conceitos de uma visão de mundo obsoleta, uma percepção da realidade inadequada para lidarmos com nosso mundo super povoado e globalmente interligado.²⁴⁴

O problema do deslocamento por razões ambientais, como explanado ao longo do segundo capítulo deste trabalho, não possui uma causa única, pelo contrário, reveste-se de um amontoado de fatores que faz com que a dissociação do quesito ambiental como variável isolada seja pouco provável. Com base nesta lógica, Enrique Leff ressalta que o ambiente pode ser considerado uma categoria sociológica, “relativa a uma racionalidade social, configurada por comportamentos, valores e saberes”.²⁴⁵

constituem nosso mundo fenomênico. Mas então a complexidade se apresenta com os traços inquietantes do emaranhado, do inextricável, da desordem, da ambigüidade, da incerteza... Por isso o conhecimento necessita ordenar os fenômenos rechaçando a desordem, afastar o incerto, isto é, selecionar os elementos da ordem e da certeza, precisar, clarificar, distinguir, hierarquizar... A dificuldade do pensamento complexo é que ele deve enfrentar o emaranhado, a solidariedade dos fenômenos, entre eles, a bruma, a incerteza, a contradição. Mas podemos elaborar algumas das ferramentas conceituais, alguns dos princípios para essa aventura, e podemos entrever o semblante do novo paradigma de complexidade que deveria emergir. [...] A antiga patologia do pensamento dava uma vida independente aos mitos e deuses que criava. A patologia moderna da mente está na hipersimplificação que não deixa ver a complexidade do real. A patologia da idéia está no idealismo, onde a idéia oculta a realidade que ela tem por missão traduzir e assumir como a única real. A doença da teoria está no doutrinário e no dogmatismo, que fecham a teoria nela mesma e a enrijecem. A patologia da razão é a racionalização que encerra o real num sistema de idéias coerente, mas parcial e unilateral, e que não sabe que uma parte do real é irracionalizável, nem que a racionalidade tem por missão dialogar com o irracionalizável. MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2011. pp. 13-15.

²⁴⁴ CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**: Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Editora Cultrix, 1996. p. 23.

²⁴⁵ LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 161.

Demonstra-se importante, então, localizar os refugiados ambientais dentro dessa realidade multifacetada, ou seja, analisar e embasar o seu reconhecimento jurídico internacional pela ótica de uma complexidade ambiental que almeja uma mudança de paradigma²⁴⁶ para que um dos principais problemas do nosso tempo seja solucionado. Requer-se, desta forma, a transformação das percepções, dos pensamentos e dos valores dentro de uma ordem contemporânea que se mostra “aberta, diversa e plural”²⁴⁷.

Necessário se faz repensar os motivos que fazem com que um ser humano se torne um refugiado nos moldes tradicionais, os quais não se encaixam nos fatos vivenciados pela realidade do deslocamento populacional forçado. O arcabouço jurídico internacional, no que tange à proteção dos refugiados, não se adapta às situações de indivíduos que fogem da degradação e das catástrofes ambientais em busca de uma sobrevivência digna, de modo que permanecem marginalizados dentro de um sistema que só privilegia uma parcela restrita de deslocados.

Neste íterim, cabe analisar essa problemática à luz da teoria crítica dos Direitos Humanos, que tem como maior expoente o autor Joaquín Herrera Flores, o qual pretende, a todo momento, mudar a perspectiva ao adequar a teoria dos direitos humanos à realidade em que devem estar inseridos:

²⁴⁶ Para Morin, um paradigma comporta certo número de relações lógicas, bem precisas, entre conceitos; noções básicas que governam todo o discurso. Em seguida o autor dá um exemplo: há um paradigma que identifica, que integra o homem e a natureza. Esse paradigma impede de ver o que significa o homem aquilo que faz sua diferença. Há outro paradigma, que infelizmente reina ainda em nossas universidades, que separa por completo o homem natural do homem cultural. A disjunção entre essas duas noções governa todos os discursos. E, com efeito, tudo o que é natural se torna cego ao olhar cultural e, vice-versa, tudo o que é cultural se torna cego ao olhar natural. A relação disjuntiva controla o discurso. Um paradigma é invisível, não está formulado em lugar nenhum. O que ocorre é que, quando se aplica o pensamento que obedece a um paradigma, não nos damos conta do que fazemos, o pensamento que obedece a um paradigma está cego ao paradigma. Quando o pensamento já não tem êxito em explicar suas observações é que se pode interrogar e remontar até o paradigma. MORIN, Edgar. *Epistemologia da Complexidade*. In: SCHNITMAN, Dora Fried (org.) **Novos Paradigmas, Cultura e Subjetividade**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1996. p. 287.

²⁴⁷ HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 19.

A deterioração do meio ambiente, as injustiças propiciadas por um comércio e por um consumo indiscriminado e desigual, a continuidade de uma cultura de violência e de guerras, a realidade das relações transculturais e das deficiências em matéria de saúde e de convivência individual e social que sofrem quatro quintos da humanidade obrigam-nos a pensar e, conseqüentemente, a apresentar os direitos desde uma perspectiva nova, integradora, crítica e contextualizada em práticas sociais emancipadoras.²⁴⁸

Para tanto, defende que estes direitos devem ser processos abertos de luta para que se alcance a dignidade humana. No caso em tela, o reconhecimento dos refugiados ambientais deve fazer parte de uma prática emancipatória para que o empoderamento humano destes indivíduos possa lhes fazer alcançar uma sobrevivência digna. Desta feita, para iniciar a referida análise por meio deste contexto, mostra-se relevante a apresentação mais detalhada do que seja a teoria tradicional e crítica dos direitos humanos.

4.1.1 Teoria Tradicional e Teoria Crítica dos Direitos Humanos

Como ponto de partida para se analisar a teoria tradicional e crítica dos direitos humanos é de suma importância que se tenha em mente o que vem a ser uma teoria. Nas palavras de Max Horkheimer:

Na pesquisa corrente, a teoria equivale a um conjunto de proposições acerca de um campo de objetos, e essas proposições estão de tal modo relacionadas umas com as outras, que a partir de algumas delas pode deduzir-se as restantes. Quanto menor o número de princípios em comparação com as conseqüências, mais perfeita será a teoria.²⁴⁹

²⁴⁸ HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 31.

²⁴⁹ Do original: En la investigación corriente, teoría equivale a un conjunto de proposiciones acerca de un campo de objetos, y esas proposiciones están de tal modo relacionadas unas con otras, que de algunas de ellas pueden deducirse las restantes. Cuanto menor es el número de los principios primeros en

A teoria se caracteriza pela acumulação do saber, de modo que este se torne utilizável para caracterizar os fatos da maneira mais precisa possível. Sempre vai haver de um lado a formulação conceitual do saber e do outro uma situação objetiva, que deve ser incluída naquele saber, e este ato de subsunção, do estabelecimento da comprovação do fato e da estrutura conceitual do saber é caracterizada pela sua explicação teórica.
250

Destarte, teorias são hipóteses, suposições básicas que norteiam uma “verdade” a qual é apresentada por meio de procedimentos operacionais que se determinam dentro destas próprias hipóteses. Contudo, as teorias não são consideradas verdadeiras no sentido de que as coisas são como a teoria as apresenta, isto faz parte da interpretação que lhes é dada desde uma perspectiva humana fundada, determinada e disciplinar.

Assim sendo, cada teoria procura demonstrar uma verdade no momento em que é formulada, e a teoria tradicional dos Direitos Humanos surgiu com o intento de classificar estes direitos como pertencentes a mais de uma geração, e como universais, indivisíveis, inalienáveis, ou seja, como abstrações. O autor David Sánches coloca que:

Geralmente, quando se fala em direitos humanos tem-se a ideia dos mesmos baseada nas normas jurídicas, nas instituições encabeçadas pelo Estado e em certos valores que lhes dão fundamento (como a liberdade, a igualdade e a solidariedade) e que podem ter como base a própria condição humana ou a reflexão nas suas produções normativas e institucionais. Direitos humanos são aqueles direitos reconhecidos tanto em âmbito internacional como nacional, pelas constituições, normas fundamentais, cartas magnas, tratados e declarações baseadas em valores.²⁵¹

comparación con las consecuencias, tanto más perfecta es la teoría HORKHEIMER, MAX. **Teoría Tradicional y Teoría Crítica**. 1937. p. 222.

²⁵⁰ Ibid, p. 223.

²⁵¹ Do original: Generalmente, cuando se habla de derechos humanos se suele acudir a una idea de los mismos basada en las normas jurídicas, en las instituciones con el Estado a la cabeza y en ciertos valores que le dan fundamento (como la libertad, la igualdad y la solidaridad) y que están o bien

O tradicionalismo presente na teoria de Direitos Humanos passa pela história das propostas do liberalismo político e econômico. A globalização da racionalidade capitalista supõe a generalização de uma ideologia baseada no individualismo, competitividade e exploração. Sob essa ótica pode-se afirmar que a teoria tradicional dos direitos humanos os reduz a normas²⁵², o que gera uma falsa concepção da natureza do jurídico e uma tautologia lógica de perigosas consequências sociais, econômicas, culturais e políticas.²⁵³

De acordo com a teoria tradicional, haveria um conjunto de mínimos éticos herdados por todos os seres humanos simplesmente pelo fato de serem humanos. Estas prerrogativas ultrapassariam as divergências culturais e deveriam funcionar como o norte magnético na elaboração das leis sobre direitos humanos. Essas regras dariam diretrizes que deveriam ser atendidas para que se efetivasse a proteção dos indivíduos. Assim, deveria resultar da existência dessas normas básicas, criadas para garantir a dignidade da pessoa humana, não só a sua larga aceitação, como também a sua aplicabilidade universal.²⁵⁴ Nesta senda, Herrera tece uma crítica ao que ele denomina teoria dominante:

basados en la misma condición humana o bien reflejados en sus producciones normativas e institucionales. Derechos humanos son aquellos derechos reconocidos tanto en el ámbito internacional como nacional, por las constituciones, normas fundamentales, cartas magnas, tratados y declaraciones basadas en valores. SÁNCHEZ, David. **Contra una cultura estática de derechos humanos.**

²⁵² O próprio autor Joaquín Herrera Flores coloca que uma norma, e isto tem de ser reconhecido desde o princípio, não é mais que um meio, um instrumento a partir do qual se estabelecem caminhos, procedimentos e tempos para satisfazer, de modo “normativo”, as necessidades e demandas da sociedade. Uma norma nada mais pode fazer por si só, já que sempre depende do conjunto de valores que impera em uma sociedade concreta. Dos sistemas de “valores dominantes” e dos processos de divisão do fazer humano é que surgem as pautas gerais para construir as normas, e assim mesmo, de onde surgem os critérios mais importantes para sua justificação, interpretação ou legitimação perante os cidadãos e cidadãs que estão obrigados a cumpri-las. Ver mais em: HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re) invenção dos direitos humanos.** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 46.

²⁵³ Ibid, p.23.

²⁵⁴ NETTO, Sérgio de Oliveira. **Relativismo ou Universalismo das leis de Direitos Humanos.** Disponível em <<http://www.buscalegis.cej.ufsc.br>>. Visitado em 24 de fevereiro de 2011. P.1

Para a reflexão teórica dominante, os direitos “são” os direitos; quer dizer, os direitos humanos se satisfazem tendo direitos. Os direitos então, não seriam mais que uma plataforma para se obter mais direitos. Nessa perspectiva tradicional, a idéia do “quê” são os direitos se reduz à extensão e generalização *dos direitos*. A ideia que inunda todo o discurso tradicional reside na seguinte fórmula: o conteúdo básico dos direitos é o “direito a ter direitos”.²⁵⁵

Em contrapartida, no que tange à teoria crítica esta se caracteriza pela dimensão intelectual do processo histórico de emancipação, e por uma mudança da perspectiva teórica que traga os direitos humanos para mais perto das situações reais. Nos dizeres de Joaquín Herrera Flores:

[...] a teoria crítica da sociedade – e, por conseguinte, dos direitos humanos, somente encontrará justificação se for capaz de colocar em questão os pressupostos teóricos e ideológicos “genéricos” do sistema de relações dominantes e, com ele iluminar os passos necessários para a emancipação daqueles que sofrem os efeitos mais perversos e exploradores do sistema.²⁵⁶

A teoria crítica leva a um exercício do pensar realizado de maneira diferenciada, leva a problematizar a realidade, identificar os problemas que nela existem. Por isso, esta teoria tem como objetivo favorecer uma tomada de consciência que estimule o caráter emancipatório dos processos, e ao mesmo tempo denunciar o esgotamento do pensamento moderno fundado na racionalidade lógico-instrumental.

²⁵⁵ HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 33.

²⁵⁶ Do original: [...] la teoría crítica de la sociedad –y, por supuesto, de los derechos humanos, sólo encontrará justificación si es capaz de sacar a luz, y poner en cuestión, los presupuestos teóricos e ideológicos “genéricos” del sistema de relaciones dominante y, con ello, iluminar los *pasos necesarios para la emancipación* de aquellos que sufren los efectos más perversos y explotadores de dicho sistema HERRERA FLORES, Joaquín. **Los derechos humanos como productos culturales**: crítica del humanismo abstracto. Madrid: Catarata, 2005. pp. 177-178.

Pode-se dizer que a verdade por trás de uma teoria crítica está na sua capacidade de indignação, contra uma estatização das abstrações hegemônicas, e uma intenção de gerar mobilização e de sustentar uma busca por diferentes alternativas. Desta maneira, a teoria crítica dos Direitos Humanos os enxerga como produtos culturais que refletem e incentivam a luta pela dignidade humana. Joaquín Herrera Flores coloca:

(Dado que) a norma resulta necessariamente de um processo dinâmico de confrontação de interesses, que, a partir de diferentes posições de poder, lutam para elevar suas aspirações e seus valores, ou seja, seu entendimento das relações sociais, da lei... nossa definição opta por uma delimitação dos direitos em função de uma escolha ética, axiológica e política: a da dignidade humana de todos os que são vítimas de violações ou que são excluídos sistematicamente dos processos e dos espaços de positivação e reconhecimento de seus anseios, de seus valores e de suas concepções acerca de como deveriam ser entendidas as relações humanas em sociedade.²⁵⁷

Entende-se por dignidade o conjunto de atitudes e aptidões necessárias aos indivíduos para que possam lutar contra os processos que os impedem de alcançar os bens materiais e imateriais necessários, de um modo igualitário e não hierarquizado. Sendo assim, os direitos devem ser analisados e postos em prática como o produto de lutas culturais, sociais, econômicas e políticas que contextualizam a realidade em função dos interesses mais gerais da sociedade, ou seja, são os esforços realizados para buscar a dignidade humana.

²⁵⁷ Do original: (Dado que) la norma resulta necesariamente de un proceso dinámico de confrontación de intereses que, desde diferentes posiciones de poder, luchan por elevar sus anhelos y valores, o sea, su entendimiento de las relaciones sociales, a ley..., nuestra definición opta por una delimitación de los derechos en función de una elección ética, axiológica y política: la de la dignidad humana de todos los que son víctimas de violaciones o de los que son excluidos sistemáticamente de los procesos y los espacios de positivação y reconocimiento de sus anhelos, de sus valores y de sus concepciones acerca de cómo deberían entenderse las relaciones humanas en sociedad. HERRERA FLORES, Joaquín. Hacia una visión compleja de los derechos humanos. En: **El Vuelo de Anteo**. Colección Palimpsesto 9. Derechos Humanos y Desarrollo. Bilbao: Desclée De Brouwer, 2000. pp. 19-78.

Os direitos humanos, hodiernamente, devem ser compreendidos de uma maneira distinta daquela que foi estabelecida pela Declaração Universal há mais de 60 anos atrás. É preciso que haja uma nova perspectiva, pois o contexto é novo. Não se vive mais aquela realidade em que os direitos tidos como universais e indivisíveis foram proclamados. No momento atual faz-se necessário que surjam idéias e conceitos que permitam o avanço na luta pela dignidade humana.

4.1.2 A problemática dos Refugiados Ambientais em sua Complexidade

Pensar criticamente a crise humana que se instaura com o aparecimento dos refugiados ambientais é fazer o exercício de examinar o problema por meio de uma confluência de prismas distintos. Ideia esta preconizada pelo autor Joaquín Herrera, ao pretender que uma das condições para que se tenha uma teoria crítica é assegurar uma visão realista do mundo em que se vive e em que se deseja atuar. Aprofundar o entendimento sobre a realidade tem o condão de gerar a orientação racional da atividade humana.²⁵⁸

A realidade demonstra, desta feita, que os problemas ambientais analisados até então têm obrigado um número crescente de seres humanos a se deslocarem forçadamente por não mais conseguirem habitar o seu local natural. Contudo, por mais que esta situação apresente-se alarmante, ainda perdura a ausência de reconhecimento jurídico e de proteção internacional para com esta categoria de deslocados. Os Estados ainda não assumiram oficialmente a responsabilidade pelo acolhimento destas pessoas, bem como, as principais organizações internacionais, que lidam com este tema, somente tangenciam a sua efetiva proteção. Assim, o aparato jurídico internacional existente, que se pretende universal para conceder direitos aos refugiados, não consegue abarcar a evolução da situação fática que se apresenta cada vez mais evidente.

Neste sentido, a teoria crítica dos direitos humanos vem, justamente, se opor a esta ideia de universalidade abstrata, a qual acaba se tornando fictícia pela impossibilidade de se conectar totalmente com

²⁵⁸ HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 61.

a realidade. Ou seja, são direitos que não estão situados, que não são diferentes, que não são históricos, são abstratos.²⁵⁹

O direito não surge, nem funciona por si só, “as normas jurídicas poderão cumprir uma função mais em concordância com o que ocorre em nossas realidades se as colocarmos em funcionamento assumindo desde o princípio uma perspectiva contextual e crítica, quer dizer, emancipadora”.²⁶⁰ Os direitos atribuídos aos refugiados pela *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados*, principalmente após a retirada da reserva temporal e geográfica do seu texto pelo Protocolo Adicional de 1967, pretenderam-se universais no que tangia ao tratamento das pessoas em situação de refúgio. Todavia, referida pretensão, mesmo fazendo uma ressalva à transitoriedade conceitual da figura do refugiado, quedou-se abstraída do contexto e da finalidade que, em teoria, deveria assumir, qual seja, dar assistência a todos que se encontrassem nesta situação adversa:

Os direitos humanos, como, em geral, todo fenômeno jurídico e político, estão penetrados por interesses ideológicos e não podem ser entendidos à margem de sua origem cultural. Contudo, como ocorre quando um fenômeno é reconhecido juridicamente, se começa a negar o seu caráter ideológico, sua estreita vinculação com interesses concretos, e o seu caráter cultural; é dizer que, fora do contexto, se torna universal, e, portanto, sua capacidade de mudar e transformar o mundo a partir de uma posição que não seja hegemônica é subtraída. Esta tendência é a que permite que o direito possa ser objeto, exclusivamente, de análises lógico-formais e submetido a encerramentos epistemológicos, como se as normas jurídicas estivessem separadas e isoladas dos contextos e dos interesses que necessariamente subjazem toda a produção jurídica.²⁶¹

²⁵⁹ HERRERA FLORES, Joaquín. Hacia una visión compleja de los derechos humanos. En: **El Vuelo de Anteo**. Colección Palimpsesto 9. Derechos Humanos y Desarrollo. Bilbao: Desclée De Brouwer, 2000. pp. 19-78. p. 25.

²⁶⁰ HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 24.

²⁶¹ Do original: Los derechos humanos, como, por lo general, todo fenómeno jurídico y político, están penetrados por intereses ideológicos y no pueden ser

Desta forma, vislumbra-se que a atribuição do conceito de refugiado contida no principal instrumento jurídico internacional do sistema de Direito Internacional dos Refugiados permanece apresentando um caráter individualista e eurocêntrico, característicos da época e do local em que foi concebido. Desde então, os tempos mudaram, as exigências são diversas daquelas em que os alicerces do sistema de proteção fora construído. Vive-se uma crise ambiental acarretada pela utilização desmedida dos recursos naturais pelo homem, a qual é capaz de trazer consigo uma crise humanitária de proporções ainda desconhecidas em sua totalidade. Enquanto isso, cresce o número de indivíduos que têm os seus direitos humanos violados e que, em razão disto, são obrigados a abandonarem as suas residências em busca de dignidade humana.

A dignidade humana é a pedra angular da teoria crítica dos direitos humanos. Este é o princípio pelo qual os direitos humanos e as lutas sociais devem se pautar. Sendo assim, a estes direitos cabe o revestimento das dinâmicas sociais que buscam construir as condições materiais e imateriais que tornam-se necessárias para atingir alguns objetivos genéricos, ou seja que “nos forneçam meios e instrumentos, seja de ordem política, social, econômica, jurídica ou cultural, que nos leve a pensar nos direitos humanos a partir de uma teoria em que as verdades sejam conquistadas por meio das práticas sociais”.²⁶²

entendidos al margen de su trasfondo cultural. Sin embargo, como ocurre cuando un fenómeno se reconoce jurídicamente, se comienza a negar su carácter ideológico, su estrecha vinculación con intereses concretos y su carácter cultural; es decir, se le saca del contexto, se universaliza y, por ello, se le sustrae su capacidad y su posibilidad de transformarse y transformar el mundo desde una posición que no sea la hegemónica. Esta tendencia es la que permite que el derecho pueda ser objeto exclusivamente de análisis lógico-formales y sometidos a cierres epistemológicos, como si las normas jurídicas estuvieran separadas y aisladas de los contextos y los intereses que necesariamente subyacen a toda producción normativa. HERRERA FLORES, Joaquín. Hacia una visión compleja de los derechos humanos. En: **El Vuelo de Anteo**. Colección Palimpsesto 9. Derechos Humanos y Desarrollo. Bilbao: Desclee De Brouwer, 2000. p. 23.

²⁶² Do original: dotarnos de medios e instrumentos, sean políticos, sociales, económicos, jurídicos o culturales, que nos induzcan a pensar los derechos humanos desde una teoría en la que las verdades las ponen las prácticas sociales. HERRERA FLORES, Joaquín. **La Complejidad de los Derechos Humanos**: bases teóricas para una definición crítica. Disponível em: <<http://red.pucp.edu.pe>>. Acesso em: 14 de março de 2012.

Delineiam-se, desta forma, os pontos diretivos que estas lutas devem tomar para garantir o acesso aos bens necessários: a sobrevivência ou a dignidade. Os direitos humanos, então, pela perspectiva crítica, podem ser considerados os resultados das lutas sociais que devem culminar na dignidade, a qual deve ser entendida não como “o simples acesso aos bens, mas que tal acesso seja igualitário e não esteja hierarquizado “a priori” por processos de divisão do fazer que coloquem alguns, na hora de ter acesso aos bens em posições privilegiadas, e outros em situação de opressão e subordinação”.²⁶³

Ao analisar pela ótica crítica a problemática dos refugiados ambientais, evidencia-se que o seu reconhecimento e a sua conseqüente proteção devem ser pautados pelo princípio da dignidade humana. Os indivíduos cujo ecossistema está sendo constantemente devastado e destruído, e que, por conta disso, estão perdendo as suas vidas e os seus meios de subsistência deveriam ter o direito de terem a sua dignidade humana garantida, ao serem protegidos pelos responsáveis internacionais e terem acesso aos bens materiais e imateriais necessários para a sua sobrevivência.²⁶⁴

Assim, rechaça-se a neutralidade das pretensões intelectuais que ignoram as precárias condições reais vivenciadas por aqueles deslocados pelos graves problemas ambientais, objetivando evitar as “propostas ideológicas, ficções, que se reificam e se convertem em processos naturais irreversíveis. A ação vira ontologia e se separa dos contextos concretos nos quais as vidas das pessoas se desenvolvem”.²⁶⁵ A fim de realizar referidas pretensões, a teoria enfrenta três ações distintas: visualizar, desestabilizar e confrontar. Por isso, a teoria crítica dos direitos humanos pretende visualizar a situação fática, desestabilizar os discursos e confrontar as conseqüências destas práticas neutras, para então, transformar a realidade. Desta forma, é possível compreendê-la como uma teoria que pressupõe o inconformismo e a indignação com as desigualdades postas no mundo:

²⁶³ HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 37.

²⁶⁴ SIMMS, Andrew; CONISBEE, Molly. **Environmental Refugees: the case for recognition**. London: New Economics Foundation, 2003. p. 29.

²⁶⁵ Do original: propuestas ideológicas, ficciones, que se reifican y se convierten en procesos naturales irreversibles. Se ontologiza la acción y se la separa de los contextos concretos em los que se desarrolla la vida de las personas. HERRERA FLORES, Joaquín. Hacia una visión compleja de los derechos humanos. En: **El Vuelo de Anteo**. Colección Palimpsesto 9. Derechos Humanos y Desarrollo. Bilbao: Desclée De Brouwer, 2000. p. 25.

A questão em jogo – adverte Oscar Negt – é sempre: onde o conhecimento se cruza com a realidade de modo que a torna acessível para os fins práticos de sua transformação? Cruze a reflexão teórica com os contextos em que surge e aos quais deve se dirigir, sempre com o objetivo básico de fornecer argumentos e meios adequados para a transformação da realidade. Deste modo, uma teoria crítica dos direitos humanos pode pugnar pela construção de um mundo melhor caso se cruze com a realidade para a qual deve servir de estímulo.²⁶⁶

Como se faz necessária a contextualização da teoria para que haja a transformação da realidade, ressalta-se que o reconhecimento jurídico dos refugiados ambientais tem, igualmente, a mesma necessidade de tornar-se contextualizado. Isto porque, a evolução histórica do instituto do refúgio, apresentada no primeiro capítulo do trabalho, apontou para duas fases distintas de classificação dos refugiados políticos: a fase de classificação coletiva, e a fase de classificação individual das pessoas deslocadas.

Na primeira fase, os refugiados eram reconhecidos a partir do grupo ao qual pertenciam, ou seja, o refúgio era obtido por uma coletividade que se apresentava em um quadro de desamparo pelo próprio Estado nacional, o qual culminava no deslocamento forçado. Importante ressaltar que nesta época (anterior ao século XX) a recepção de refugiados pelos Estados (principalmente Europeus) não era vista especificamente como um fardo, e sim como uma oportunidade política de manutenção de poder.

Já a segunda fase, que perdura até os dias atuais, traz uma forte característica do individualismo, da necessidade de que determinado indivíduo, acometido pela necessidade de deslocamento forçado,

²⁶⁶ Do original: La cuestión en juego –nos advierte Oskar Negt— es siempre: ¿dónde se cruza el conocimiento con la realidad de modo que la haga accesible para los fines prácticos de su transformación? Cruce entre la reflexión teórica y los contextos en los que surge y a los que debe dirigirse, siempre con el objetivo básico de aportar argumentos y formas de acción adecuadas a la transformación de la realidad. De este modo, una teoría crítica de los derechos humanos –como forma occidental de lucha y práctica social— puede, si se cruza con la realidad para la cual debe servir como acicate para la construcción de un mundo mejor. HERRERA FLORES, Joaquín. **Los derechos humanos como productos culturales**: crítica del humanismo abstracto. Madrid: Catarata, 2005. p. 32.

comprove todas as condições objetivas e subjetivas previstas nas Convenções Internacionais para que possa obter assistência do país que lhe concederá o refúgio. Esta é a representação de um período em que as políticas imigratórias européias mostravam-se rígidas e fechadas e, em que a responsabilidade protetiva que deveria ser levada à cabo pelos Estados pretendia-se, a todo custo, mitigada.

No caso do reconhecimento da categoria de refugiados ambientais assume-se relevante a “quebra” da normativa atual para que haja, outrossim, um retorno à classificação coletiva destes seres humanos deslocados. Razão esta que se mostra pertinente por tratar-se de uma fuga devido a sérios danos ambientais, os quais afetam sobremaneira o seu habitat natural, dentro de uma lógica que compreende estes danos como transfronteiriços.²⁶⁷ Este entendimento advém do fato de que os “problemas ambientais decorrem de processos antrópicos e naturais, tendo um alcance que transborda os limites territoriais dos países”.²⁶⁸ Neste sentido:

Os refugiados ambientais aparecem como vítimas de uma violação coletiva e grave ao meio ambiente. Em primeiro lugar, eles são vítimas de uma violação coletiva: com efeito, os estudiosos não falam em refugiado ambiental no singular, e sim, no plural, posto que todo dano ambiental atinge a comunidade como um todo, tanto no nível local, regional ou internacional. O dano ambiental

²⁶⁷ José Rubens Morato Leite assevera que o dano ambiental constitui uma expressão ambivalente, que designa, certas vezes, alterações nocivas ao meio ambiente e outras, ainda, os efeitos que tal alteração provoca na saúde das pessoas e em seus interesses. Dano ambiental significa, em uma primeira acepção, uma alteração indesejável ao conjunto de elementos chamados meio ambiente [...] seria, assim, a lesão ao direito fundamental que todos têm de gozar e aproveitar do meio ambiente apropriado. Contudo, em sua segunda conceituação, dano ambiental engloba os efeitos que essa modificação gera na saúde das pessoas e em seus interesses. Além disto, o autor ressalva que não se pode ignorar que a degradação do meio ambiente não tem fronteiras, e os efeitos provenientes da lesão ao meio ambiente não ficam restritos a um Estado. O meio ambiente é um bem difuso e complexo e não tem fronteiras. MORATO LEITE, José Rubens. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 94 e p. 205.

²⁶⁸ RIBEIRO, Wagner Costa. **A Ordem Ambiental Internacional**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 19.

não afetará somente um homem em particular, pois o pressuposto de um meio ambiente saudável torna-se pré-requisito para a sobrevivência de todos.²⁶⁹

A coletividade que se impõe ao reconhecimento jurídico em questão advém da indissociação do meio ambiente com o ser humano. A temática do meio ambiente não tem como finalidade a designação de um objeto específico, e sim, de uma relação de interdependência. Esta interdependência se verifica pela relação incontestável existente entre homem e natureza, posto que não há como separá-los “pelo simples fato da impossibilidade de existência material, isto é, o homem depende da natureza para sobreviver”.²⁷⁰ Acerca desta relação Murgel Branco aponta:

O homem pertence à natureza tanto quanto – numa imagem que me parece apropriada – o embrião pertence ao ventre materno: originou-se dela e canaliza todos os seus recursos para as próprias funções e desenvolvimento, não lhe dando nada em troca. É seu dependente, mas não participa (pelo contrário) interfere de sua estrutura e função normais. Será um simples embrião se conseguir sugar a natureza, permanentemente, de forma compatível, isto é, sem produzir desgastes significativos e irreversíveis; caso contrário, será

²⁶⁹ Do original: Les réfugiés écologiques apparaissent comme les victimes d’une atteinte collective et grave à l’environnement. En premier lieu, ils sont les victimes d’une atteinte collective : en effet, les experts ne parlent pas de réfugié écologique ou singulier mais au pluriel, car toute atteinte environnementale touche la communauté dans son ensemble que ce soit au niveau local régional ou international. Une atteinte à l’environnement ne saurait toucher un seul homme en particulier, un environnement sain étant un élément indispensable à la survie de tous. LOBRY, Dorothee. Pour une Définition Juridique des Réfugiés Écologiques: réflexion autour de la qualification juridique de l’atteinte a l’environnement. In: **Revue Asylon(s)**, nº 6, novembro de 2008. Disponível em: <www.reseau-terra.eu>. Acesso em 14 de março de 2012.

²⁷⁰ MORATO LEITE, José Rubens. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 70.

um câncer, o qual se extinguirá com a extinção do hospedeiro.²⁷¹

Tem-se, então, que o contexto no qual estão envoltas as situações de refúgio é outro, com perspectiva diversa daquela almejada, outrora, para os refugiados eminentemente políticos prevaletentes na Convenção de Genebra. Para os redatores deste instrumento internacional o ponto de relevância era a administração do excedente humano, que encontrava-se fora dos seus Estados de origem, na alcova de um período pós-guerra. Pensou-se que o problema seria temporário, razão pela qual a Convenção não projetou alternativas variadas para as mudanças conceituais que seriam passíveis de surgir.

Para a atualidade, contudo, a temática não apresenta contornos simplistas já que, além das relações civis e políticas, pressupõe a intrínseca relação homem-natureza inserida em uma conjuntura de deslocação forçada. Além disto, lida-se com o fato da possibilidade do número de refugiados ambientais ultrapassar em grande escala a quantidade de refugiados por motivos políticos.²⁷² A situação, portanto, não padece de temporalidade, já que a ausência de ferramentas jurídicas que deem conta dos refugiados ambientais tende a prolongar a resolução da questão destes grandes fluxos migratórios, enquanto seus direitos continuam sendo violados.

Cumprе salientar que o próprio ACNUR começa a reconhecer a importância da proteção das categorias específicas de refugiados, que não aquelas tradicionalmente aceitas pelos instrumentos jurídicos, de modo que defende “uma mudança no critério de qualificação destas pessoas, deslocando o foco para as necessidades de proteção e não mais para a qualificação individual”.²⁷³ Neste sentido:

²⁷¹ BRANCO, Murgel. Conflitos Conceituais nos Estudos sobre Meio Ambiente. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 9, nº 23, pp. 222-233, 1995. p. 231.

²⁷² Em 1995 o número de refugiados ambientais totalizava, pelo menos, 25 milhões de pessoas, em comparação aos 27 milhões de refugiados tradicionais (pessoas que fogem da opressão política, perseguição religiosa, e problemas étnicos). O número total de refugiados ambientais pode, muito bem, duplicar até o ano de 2010, e aumentar de forma constante por um bom tempo devido à quantidade de pessoas em situação de pobreza que habitam ambientes sobrecarregados. MYERS, Norman. **Environmental Refugees: an emergent security issue**. 13º Economic Forum. Prague, 2005. pp. 23-27. p. 23.

²⁷³ RAMOS, Erika Pires. A Força Expansiva dos Direitos Humanos no Contexto da Crise Ambiental Global: o Fenômeno dos “Refugiados Ambientais”. In:

Nesta linha de evolução, vem-se passando gradualmente de um critério subjetivo de qualificação dos indivíduos, segundo as razões que as teriam levado a abandonar seus lares a um critério objetivo concentrado nas necessidades de proteção. As qualificações individuais de “perseguição” mostram-se anacrônicas e impraticáveis ante o fenômeno dos movimentos em massa das pessoas, situados em um contexto mais amplo de direitos humanos. A atenção passa a voltar-se à elaboração e desenvolvimento do conceito de responsabilidade do Estado de remediar as próprias causas que levam a fluxos maciços de pessoas.²⁷⁴

Neste ínterim, clarifica-se a complexidade da problemática dos refugiados ambientais por meio da indissociabilidade dos fatores ambientais e humanos em suas múltiplas conexões com o deslocamento populacional. Daí a real necessidade de tratar a contenda em uma esfera contextualizada e que propugna pela garantia da dignidade humana destas pessoas, posto que, um problema de caráter global como este não pode encontrar-se separado, isolado. As interconexões são imprescindíveis:

O problema não reside, então, em decifrar teoricamente quais direitos são os mais importantes, mas em entender que, desde as suas origens, a luta pela dignidade possui um caráter global, não parcelado. A luta pela dignidade é o componente “universal” que nós propomos. Se existe um elemento ético e político universal ele se reduz, para nós, à luta pela dignidade, de que podem e devem se considerar beneficiários todos os grupos e todas as pessoas que habitam nosso mundo.²⁷⁵

MENEZES, Wagner (coord.). **Estudos de Direito Internacional**. Vol. XIX. Curitiba: Juruá Editora, 2010. pp. 88-102. p. 97.

²⁷⁴ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. vol. I. p. 320.

²⁷⁵ Do original: El problema no reside, pues, en descifrar teóricamente qué derechos son los más importantes, sino en ir entendiendo que desde sus orígenes

Para tanto, a teoria crítica dos direitos humanos constrói alternativas para que esta nova perspectiva almejada possa fazer-se valer. A primeira delas é a recuperação da ação política de seres humanos com expectativas e necessidades reais e que almejam satisfação. Recuperar o político²⁷⁶ é proceder ao rompimento das posições naturalistas que concebem o direito como uma esfera separada e prévia à ação social, ou seja, à ação política democrática. Não se pode conceber os direitos humanos como anteriores à ação social, pois ao proceder desta maneira estar-se-á fazendo uma oposição absoluta entre os ideais, que compõem um mundo transcendente, separado das realidades cotidianas e os fatos, obstáculos objetivos que bloqueiam a realização dos ideais abstratos.²⁷⁷

A segunda alternativa pugna pela construção de uma filosofia impura dos direitos, de modo que estejam sempre contaminados de contexto. Desta forma, rejeita a abstração dos direitos humanos, que pode levar a uma naturalização da realidade. O que se pretende é a construção de uma teoria que esteja despida das idealizações e “aposte em uma concepção materialista da realidade”.²⁷⁸ Concepção esta que enxergue o mundo real, com suas imperfeições e desigualdades, sabendo que os contextos e as posições que os indivíduos ocupam no meio social diferem culturalmente.

Por último, a terceira alternativa propõe a realização de uma metodologia relacional, que vincule os direitos humanos aos demais

la lucha por la dignidad ha tenido un carácter global, no parcelado. Esta lucha por la dignidad es el componente “universal” que nosotros proponemos. Si existe algo así como un elemento ético y político universal, éste se reduce, para nosotros, a la lucha por la dignidad, de la cual pueden y deben reclamarse beneficiarios todos los grupos y todas las personas que habitan nuestro mundo. HERRERA FLORES, Joaquín. **La Complejidad de los Derechos Humanos**: bases teóricas para una definición crítica. 2005. Disponível em: <<http://red.pucp.edu.pe>>. Acesso em 17 de março de 2012. p. 36.

²⁷⁶ O político nada mais é do que uma atividade compartilhada com outros na hora de criar mundos alternativos ao existente. A dignidade do político não reside unicamente na gestão, mas verdadeiramente, na criação de condições para o desenvolvimento das potencialidades humanas. HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 82.

²⁷⁷ HERRERA FLORES, Joaquín. **La Complejidad de los Derechos Humanos**: bases teóricas para una definición crítica. 2005. Disponível em: <<http://red.pucp.edu.pe>>. Acesso em 17 de março de 2012. P. 40.

²⁷⁸ HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009. p. 86.

campos da realidade social. Os direitos humanos, assim como os problemas globais que decorrem da sua violação, não devem ser compreendidos de maneira isolada. Faz-se necessário situá-los no conjunto de fenômenos que sucedem no meio social para que sejam considerados como “parte de um processo amplo de relações sociais, políticas, teóricas e produtivas”.²⁷⁹ Assim, a referida metodologia pode ter a capacidade de reputar e reconhecer a complexidade presente nos direitos humanos inseridos em seus contextos.

Pensar a natureza dos problemas que acometem àqueles deslocados por razões ambientais é remeter-se à ausência de dignidade que prevalece dentro de um emaranhado de incertezas e inseguranças jurídicas, sociais e políticas acerca de uma situação que mostra-se cada vez mais alarmante. Situar a questão dos refugiados ambientais no âmbito das alternativas em questão possibilita que estes grupos, que de algum modo restaram à margem do processo de positivação e reconhecimento institucional dos seus anseios, possam fazer-se enxergar para que as lutas em prol de sua dignidade sejam reconhecidas tanto pelo Direito Internacional como pelos Estados e Organizações Internacionais responsáveis pela proteção deste contingente humano. De acordo com esta proposição, coloca-se que “ao reconhecer os refugiados ambientais se reconhece o problema. Ao reconhecer o problema você começa o caminho para aceitar a responsabilidade e a implementação de soluções”.²⁸⁰

4.1.3 O Meio Ambiente como um Direito Humano Fundamental

Em tempos hodiernos vive-se uma crise ambiental, de forma que “a degradação ambiental, o risco de colapso ecológico e o avanço da desigualdade e da pobreza são sinais eloquentes da crise do mundo

²⁷⁹ Do original: parte de un proceso amplio de relaciones sociales, políticas, teóricas y productivas. HERRERA FLORES, Joaquín. **La Complejidad de los Derechos Humanos**: bases teóricas para una definición crítica. 2005. Disponível em: <<http://red.pucp.edu.pe>>. Acesso em 17 de março de 2012. p. 52.

²⁸⁰ Do original: By recognizing environmental refugees you recognize the problem. By recognizing the problem you start on the road to accepting responsibility and implementing solutions. FRIENDS OF THE EARTH. **A Citizen's Guide to Climate Refugees**. Disponível em: <www.safecom.org.au> Acesso em: 18 de março de 2012.

globalizado”.²⁸¹ Em meio a este cenário que se deflagra pelo modelo de desenvolvimento adotado pela sociedade industrial²⁸² e agravado pela sociedade pós-industrial²⁸³, estão os refugiados ambientais, sofrendo as consequências reais da “confluência de processos físicos, biológicos e simbólicos reconduzidos pela intervenção do homem – da economia, da ciência, e da tecnologia” na natureza.²⁸⁴ Véronique Magnigny coloca que:

A sustentabilidade da natureza, de sua diversidade e de seus recursos representa a condição para a sobrevivência da humanidade. Esta idéia recente sucede a uma dominação total do homem sobre o meio ambiente, pelo menos nas sociedades industriais e pós-industriais. O poder ilimitado que o homem demonstra sob a natureza fica evidenciado pela ocorrência de catástrofes ecológicas, e pelas ameaças de extinção de espécies e esgotamento dos elementos indispensáveis para a vida humana. Torna-se, então, urgente definir um novo contrato entre o homem e a natureza.²⁸⁵

²⁸¹ LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Rio de Janeiro: Vozes, 2011. p. 9.

²⁸² A visão mecanicista do mundo produzida pela razão cartesiana e pela dinâmica newtoniana converteu-se no princípio constitutivo da teoria econômica, predominando sobre os paradigmas organicistas dos processos da vida e orientando o desenvolvimento *antinatura* da civilização moderna. Dessa forma, a racionalidade econômica desterroou a natureza da esfera da produção, gerando processos de destruição ecológica e degradação ambiental que foram aparecendo como *externalidades* do sistema econômico. LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 134.

²⁸³ Acerca da sociedade pós-industrial Castells discorre que: sociedades industriais são sociedades que produzem bens. A vida é um jogo contra a natureza fabricada... uma sociedade pós-industrial é baseada em serviços, portanto é um jogo entre pessoas. CASTELLS, Manuel. **The Theory of the Network Society.** Cambridge: Felix Stalder, 2006. p. 43.

²⁸⁴ LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder.** Rio de Janeiro: Vozes, 2011. p. 9.

²⁸⁵ Do original: La pérennité de la nature, de sa diversité et de ses ressources est la condition de la survie de l'humanité. Cette idée récente succède à une domination totale de l'homme sur son environnement, au moins dans les sociétés industrielles et post-industrielles. Le pouvoir sans borne que l'homme s'est octroyé sur la nature montre ses limites, au gré des catastrophes

A crise ambiental, sob o ponto de vista de Enrique Leff, além de ser entendida como uma crise de civilização pode ser considerada uma crise de pensamento. A compreensão da complexidade ambiental perpassa por um processo de construção e reconstrução do pensamento, “remete-nos às suas origens, à compreensão de suas causas; implica considerar os “erros” da história que se enraizaram em certezas sobre o mundo com falsos fundamentos”.²⁸⁶ Certezas essas que tinham como pretensão “coisificar” e “economizar” o meio ambiente, ações que fizeram parte da cultura de uma racionalidade que se considerou dominante ao cindir a relação intrínseca entre homem e natureza:

A construção da natureza como algo exterior à sociedade – uma construção estranha aos povos com que os europeus entravam em contato – obedeceu às exigências da constituição do novo sistema econômico mundial, centrado na exploração intensiva dos recursos. Esta construção foi sustentada por um processo que veio a ser conhecido como Revolução Científica, e esteve na origem da ciência tal como hoje a conhecemos a ciência moderna.²⁸⁷

A referida crise veio questionar os fundamentos teóricos e ideológicos que construíram as bases e deram legitimidade ao crescimento econômico, o qual negou a natureza em sua concepção, provocando graves processos de destruição ecológica e degradação ambiental.²⁸⁸ Tornava-se necessário, então, fomentar a valorização da natureza, dar um novo sentido ao que se entendia por meio ambiente e

écologiques, des dangers qui menacent l'extinction d'espèces et la raréfaction des éléments indispensables à la vie humaine. Il semble désormais urgent de définir un nouveau contrat de l'homme avec la nature. MAGNIGNY, Veronique. **Les Réfugiés de L'environnement**: hypothèse juridique à propos d'une menace écologique. Thèse de Doctorat. Université Paris 1. 646 f. 1999. p. 329.

²⁸⁶ LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2001. p.192.

²⁸⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula G. de; NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Semear Outras Soluções**: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. pp. 21-121. p. 26.

²⁸⁸ LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 133.

discutir o modelo de modernidade dominado pelo desenvolvimento tecnológico em detrimento da organização ambiental.

Esta nova significação deveria advir de uma “mudança radical em nossas percepções, no nosso pensamento e nos nossos valores”²⁸⁹ Para Fritjof Capra, faz-se necessária uma mudança de paradigma, daquele que apresenta uma visão de mundo *mecanicista* para uma visão holística, que compreende o mundo como um todo integrado e não como um conjunto de partes dissociadas, ou seja, uma visão ecológica, na qual esta percepção reconheça a interdependência essencial entre todos os fenômenos.²⁹⁰ Para tanto, explicita:

O paradigma que está agora retrocedendo dominou a nossa cultura por várias centenas de anos, durante os quais modelou a nossa moderna sociedade ocidental e influenciou significativamente o restante do mundo. Esse paradigma consiste em várias idéias e valores entrenchados, entre os quais a visão do universo como um sistema mecânico composto de blocos de construção elementares, a visão do corpo humano como uma máquina, a visão da vida em sociedade como uma luta competitiva pela existência, a crença no progresso material ilimitado, a ser obtido por intermédio de crescimento econômico e tecnológico. (...) Todas essas suposições têm sido decisivamente desafiadas por eventos recentes. E, na verdade,

²⁸⁹ CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**: Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Editora Cultrix, 1996. p. 23.

²⁹⁰ Essas alterações correlatas criaram novos vínculos entre a economia global e a ecologia global. No passado nos preocupamos com os impactos do crescimento econômico sobre o meio ambiente. Agora temos de nos preocupar com os impactos do desgaste ecológico – degradação de solos, regimes hídricos, atmosfera e florestas – sobre nossas perspectivas econômicas. Mais recentemente tivemos de assistir ao aumento acentuado da interdependência econômica das nações. Agora temos de nos acostumar à sua crescente interdependência ecológica. A ecologia e a economia estão cada vez mais entrelaçadas – em âmbito local, regional, nacional e mundial – numa rede inteiriça de causas e efeitos. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 5.

está ocorrendo, na atualidade, uma revisão radical dessas suposições.²⁹¹

Neste contexto, o princípio da sustentabilidade emerge com o objetivo de provocar a ressignificação dos valores econômico-ecológicos, ao representar uma faculdade normativa a ser inserida na “reconstrução da ordem econômica, como uma condição para a sobrevivência humana e para um desenvolvimento durável”.²⁹² Desta forma:

Na percepção da crise ecológica foi sendo configurado um conceito de ambiente *como uma nova visão do desenvolvimento humano, que reintegra os valores e potenciais da natureza, as externalidades sociais, os saberes subjugados e a complexidade do mundo negados pela reacionalidade mecanicista, simplificador, unidimensional e fragmentadora que conduziu o processo de modernização*. O ambiente emerge como um saber reintegrador da diversidade, de novos valores éticos e estéticos e dos potenciais sinérgicos gerados pela articulação de processos ecológicos, tecnológicos e culturais.²⁹³ (grifo nosso)

Neste ínterim, a necessária retomada da consciência ambiental teve como ponto de partida, dentro do cenário internacional, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, celebrada em Estocolmo, em 1972,²⁹⁴ da mesma forma que o discurso do

²⁹¹ CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida**: Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos. São Paulo: Editora Cultrix, 1996. p. 25.

²⁹² LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 133.

²⁹³ LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Rio de Janeiro: Vozes, 2011. p. 17.

²⁹⁴ Foi a partir da indicação do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em julho de 1968, que surgiu a idéia de organizar-se um encontro de países para criar formas de controlar a poluição do ar e a chuva ácida, dois dos problemas ambientais que mais inquietavam a população dos países centrais. Enviada à Assembléia Geral da ONU, a indicação foi aprovada em dezembro daquele ano. Na mesma reunião, definiu-se o ano de 1972 para sua realização. Estava nascendo a conferência que marcou o ambientalismo internacional e que inaugurava um novo ciclo de estudos das relações internacionais. RIBEIRO,

desenvolvimento sustentável foi tomando forma, sendo legitimado e difundido por meio da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, celebrada no Rio de Janeiro, no ano de 1992 (RIO-92)²⁹⁵. Nestes dois momentos havia a necessidade de encarar os desafios da degradação ambiental no âmbito do “projeto civilizatório da modernidade”²⁹⁶ e propor estratégias que apontassem os limites da lógica econômica e culminassem na obtenção de um desenvolvimento sustentável.

Inserir a sustentabilidade no contexto da busca por uma *racionalidade ambiental*²⁹⁷ reflete a pretensão por um crescimento sustentado, de modo que a sustentabilidade ambiental constitua uma condicionante da sustentabilidade do próprio processo econômico.

Wagner Costa. **A Ordem Ambiental Internacional**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 74.

²⁹⁵ A segunda grande reunião das Nações Unidas sobre o ambiente surgiu de uma deliberação da sua Assembléia Geral, em 1998. Na ocasião, as preocupações dirigiam-se para o desenvolvimento aliado à conservação ambiental. O objetivo desta Conferência foi o estabelecimento de acordos internacionais que mediassem as ações antrópicas no ambiente. Eles trataram das mudanças climáticas globais e do acesso e manutenção da biodiversidade na forma de Convenções Internacionais. Também foram elaboradas duas declarações: a do Rio, uma carta de princípios pela preservação da vida na Terra e a Declaração de Floresta, que estabelece a intenção de manter as florestas. A Agenda XXI, um plano de ação para a virada do século, visando a minimizar os problemas ambientais mundiais, também é resultado daquela reunião. Ibid, p. 107-108.

²⁹⁶ LEFF, Enrique. **Saber Ambiental: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011. p. 16.

²⁹⁷ A racionalidade ambiental como construção social e realização de um potencial, pode ser "atualizada" (realizada) através do saber, a ação social e as relações de outriedade, não por um processo evolutivo da natureza. A racionalidade ambiental emerge das potencialidades e possibilidades contidas em diferentes processos materiais, ordens ontológicas e formações simbólicas: potenciais ecológicos, significados culturais, desenvolvimentos tecnológicos, estratégias políticas e mudanças sociais. Esses processos de construção de uma sociedade ecológica são mobilizados por um saber que constitui aos atores sociais do ambientalismo, que geram a mudança social e a transição para a sustentabilidade. Assim, o conceito de racionalidade ambiental expressa o real como potência do que pode "chegar a ser" na realidade. LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 113.

Assim, por meio da definição dada pela Comissão Brundtland²⁹⁸, o desenvolvimento sustentável pode ser compreendido como o processo que tem como objetivo garantir as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras também atenderem às suas.

Colocar em prática essa premissa demonstra a indissociabilidade do meio ambiente para com a lógica do crescimento econômico e do próprio desenvolvimento humano. Contudo, o desenvolvimento sustentável não pode ser considerado um estado permanente de harmonia, mas um processo de mudanças, no qual “a exploração dos recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão de acordo com as necessidades atuais e futuras”.²⁹⁹ Com relação a esta temática, José Rubens Morato Leite coloca que:

[...] as questões do desenvolvimento sustentável e de equidade intergeracional exigem restrições das atividades econômicas, considerando as necessidades da preservação do ecossistema e, assim, uma maior “reverência pela natureza” e distanciamento da visão antropocêntrica radical. Trata-se de um alargamento desta visão que acentua a responsabilidade do homem pela natureza e justifica a atuação deste como guardião da biosfera. Nota-se que a responsabilidade pela integridade da natureza é condição para assegurar o futuro do homem.³⁰⁰

Infere-se destas premissas que a necessidade humana prioritária se perfaz pela garantia da qualidade de vida obtida por meio da existência de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Compreende-se a qualidade de vida, em sentido amplo, como uma

²⁹⁸ Comissão criada a pedido do secretário-geral da ONU, em 1984, para avaliar os avanços dos processos de degradação ambiental e a eficácia das políticas ambientais para enfrentá-los. Após três anos de estudos, deliberações e audiências públicas, a Comissão publicou suas conclusões num documento intitulado *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como *Informe Brundtland*.

²⁹⁹ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. p. 9-10.

³⁰⁰ MORATO LEITE, José Rubens. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p. 75.

expressão da dignidade humana, ou seja, o direito do indivíduo a possuir os bens materiais e imateriais para garantir a sua sobrevivência. Assim, o conceito de qualidade de vida “coloca a ênfase nos aspectos qualitativos das condições de existência, além de seu valor econômico, da normalização das necessidades básicas e da sua satisfação através de programas de benefício social”.³⁰¹ Ressalta-se que durante a Conferência de Estocolmo criou-se uma definição de qualidade de vida que pode ser explicitada como:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar do bem-estar e tem a solene obrigação de proteger e melhorar o meio para as gerações presentes e futuras.³⁰²

O reconhecimento do direito à qualidade de vida elevou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao patamar de um direito humano fundamental³⁰³. Referido bem jurídico, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, figura como um propósito para a realização da sadia qualidade de vida dos indivíduos, finalidade última dos pressupostos normativos que se relacionam ao meio ambiente.³⁰⁴ Elucida-se, desta maneira que, a intrínseca e complexa relação homem-natureza faz com que a proteção ambiental encontre-se, então, vinculada diretamente ao direito à vida, de modo que:

³⁰¹ LEFF, Enrique. **Saber Ambiental**: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Rio de Janeiro: Vozes, 2011. p. 321.

³⁰² ESTOCOLMO. **Declaração de Estocolmo**. Disponível em: <www.mma.gov.br> Acesso em 27 de março de 2012.

³⁰³ O primeiro Tratado Internacional de Direitos Humanos que se referiu acerca do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi a Carta Africana de Direitos Humanos, adotada pela XVIII Conferência de Estado e Governo da Organização da Unidade Africana (OUA) em Nairóbi, Quênia, em 27 de julho de 1981. Trouxe em seu art. 24: Todos os povos têm direito a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento. Ver mais em: KOVIC, Masa. “**Environmental Refugees**”: does international law fail to offer them legal protection? 2008. 53 f. Dissertação (Mestrado) – University of Toronto, 2008.

³⁰⁴ DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997. p. 79.

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito à vida e à manutenção das bases que a sustentam. Destaca-se da garantia fundamental à vida exposta nos primórdios da construção dos direitos fundamentais, porque não é a simples garantia à vida, mas *este direito fundamental é uma conquista prática pela conformação das atividades sociais*, que devem garantir a manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, abster-se da sua deterioração, e construir a melhoria geral das condições de vida na sociedade.³⁰⁵

Para a autora Cristiane Derani, o direito fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado se perfaz por meio de uma construção social, a qual parte de dados da realidade social. Isto porque, a inserção da natureza na sociedade passa, de modo fundamental, pelo direito. Assim, o direito ao meio ambiente protegido normatiza os comportamentos sociais que devem ser empreendidos para a realização da implementação e garantia da manutenção das formas de vida.³⁰⁶

Para tanto, analisar a situação vivenciada pelos refugiados ambientais sob a ótica deste direito humano fundamental evidencia a privação a qual esses indivíduos estão sujeitos. O acometimento de problemas ambientais, a escassez de recursos naturais, a perda de biodiversidade tornam o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado um direito violado. Paralelamente à violação deste direito, desrespeita-se a própria qualidade de vida daqueles que são obrigados a se deslocar por não possuir mais condições de sobrevivência no local habitado. Desta maneira, a ausência de reconhecimento jurídico desse grupamento humano acaba por reiterar a constante violação sofrida na lógica motivacional desse deslocamento forçado.

4.2 A RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL NO TÓCANTE AOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

³⁰⁵ DERANI, Cristiane. Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Direito Fundamental e Princípio da Atividade Econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. (org.). **Advocacia Pública e Sociedade**. Editora Max Limonad: São Paulo. Ano II. n° 3. 1998. pp. 91-101. p. 97.

³⁰⁶ Ibid. p. 98.

O compromisso internacional dos Estados com relação tanto aos refugiados tradicionalmente reconhecidos pela Convenção de Genebra quanto pela garantia fundamental a um meio ambiente ecologicamente equilibrado representa um número de obrigações positivas reconhecidas em âmbito internacional pelo fato de estarem evidenciadas em diversos tratados internacionais que versam sobre estas temáticas. Entretanto, quando volta-se para a responsabilidade que toca à proteção dos refugiados ambientais há uma lacuna jurídica a ser preenchida, posto não figurarem em nenhum instrumento que os reconheça como tal.

Desta forma, clarifica-se a existência de um lapso entre o que as legislações atuais fornecem e o que o mundo realmente necessita para lidar com a crise humana da qual está defronte. Atualmente, a realidade encontra-se diante da insuficiência do Direito Internacional no tocante à criação de responsabilidades estatais que abarquem a problemática da assistência aos milhares de refugiados ambientais que surgem todos os dias. Esta responsabilidade, no entanto, deve representar, além do aparato jurídico a ser definido para que haja o reconhecimento internacional deste contingente humano, um dever moral e ético. Seria, então, necessário que houvesse uma redefinição das responsabilidades estatais para que esta nova categoria de refugiados pudesse gozar do amparo a que deveriam ter direito. Acerca desta responsabilidade:

Desde que os refugiados são obrigados, direta ou indiretamente a sair de suas casas, em sua terra natal, eles são privados do gozo pleno e eficaz de todos os direitos humanos, que pressupõem a capacidade de uma pessoa viver no local escolhido como seu lar. Assim, o Estado que transforma uma pessoa em um refugiado, comete um ato internacionalmente ilícito, o qual cria a obrigação de reparar o mal causado.³⁰⁷

³⁰⁷ Do original: since refugees are forced directly or indirectly out of their homes in their homelands, they are deprived of full and effective enjoyment of all articles of the Universal Declaration of Human Rights that presuppose a person's ability to live in the place chosen as their home. Accordingly the state that turns a person into a refugee, commits an internationally wrongful act which creates an obligation to make good the wrong done. LEE, Luke T. The Cairo Declaration of Principles of International Law on Compensation to Refugees. In: **American Journal of International Law**. 1993. vol. 87. pp. 157-159. p. 158.

Com relação às considerações éticas que devem nortear o desenvolvimento das responsabilidades internacionais no que diz respeito à questão dos refugiados ambientais, o autor Peter Penz fez uma análise que baseia-se nos principais discursos da teoria política e da filosofia no âmbito da justiça global. Para tanto, explicitou três diferentes escolas de pensamento que representam as noções de justiça global em meio às relações internacionais: o realismo cético; o internacionalismo; e o cosmopolitanismo.

O realismo parte da perspectiva hegemônica tradicional nas relações internacionais.³⁰⁸ De acordo com Penz, essa teoria sustenta que há ausência de espaço para a consideração da ética e da justiça nas relações inter-estatais, pois o poder é o seu ponto central. A razão atribuída advém do fato de não haver uma efetiva aplicação das normas éticas no sistema estatal, já que os Estados têm que promover os seus interesses por eles próprios. “A ausência de uma autoridade global e a conseqüente necessidade de auto-confiança, significa que os Estados existem em um ambiente altamente inseguro e, como a sua segurança deve vir em primeiro lugar, isto acaba por deslocar toda oportunidade para as considerações éticas”.³⁰⁹

Contudo, o mesmo autor refuta essa escola teórica para cumprir a finalidade de embasamento das normas éticas dentro da lógica internacional. Em que pese sua hegemonia nas relações internacionais, duas críticas podem ser evidenciadas em seu desfavor. Em primeiro lugar, considera-se dúbia a afirmação empírica de que o Estado está envolto num sistema tal de insegurança que não há como conceber as

³⁰⁸ Morgenthau foi o principal responsável pela afirmação do realismo político entre as teorias de interpretação das relações internacionais. Baseado na afirmação do poder como premissa fundamental da ação dos Estados e na salvaguarda da soberania, o autor alemão construiu em sua obra principal – *Politics among Nations* (1948) – uma matriz que ainda pode ser empregada para a compreensão atual dos problemas envolvendo países. Outra premissa destacada por Morgenthau é o interesse nacional. Ver mais em: RIBEIRO, Wagner Costa. **A Ordem Ambiental Internacional**. São Paulo: Contexto, 2010. p. 18.

³⁰⁹ Do original: The absence of an overarching authority, and the consequent need for self-reliance, means that states exist in a highly insecure environment, and their security has to come first and thus displaces all opportunity for ethical considerations. PENZ, Peter. *International Ethical Responsibilities to “Climate Change Refugees”*. In: MC ADAM, Jane (ed.). **Climate Change and Displacement: multidisciplinary perspectives**. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010. p. 156.

considerações éticas sem que causem algum tipo de dano ao referido país. E, em segundo lugar, a crítica faz referência à própria concepção de ética. Só porque pensa-se que as considerações éticas não possuem uma aplicação efetiva em dito sistema elas não deixam de ter a sua função de avaliar o *status quo* e orientar a reforma das normas internacionais.³¹⁰

O internacionalismo aparece como uma perspectiva que oferece uma crítica ao realismo, no entanto mantém o seu foco no relacionamento entre os Estados. Essa teoria condena o amoralismo internacional que o realismo apresenta ao focar-se nos princípios normativos da ordem internacional – principalmente no princípio da soberania estatal.³¹¹

Entretanto, a escola teórica que mais se encaixa no desenvolvimento das concepções éticas no âmbito das responsabilidades internacionais é o cosmopolitanismo. Esse referencial teórico explicita que os valores éticos relevantes na esfera internacional vão além dos valores referentes às relações entre os Estados, eles consistem, na verdade, nas relações éticas existente entre as pessoas ao redor do mundo. A humanidade como um todo representa a comunidade moral relevante, e o cosmopolitanismo prega a aplicação global de todas as obrigações éticas reconhecidas dentro dos Estados. As fronteiras, portanto, não representam linhas fundamentais de demarcação moral e os Estados figuram como instrumentos para o cumprimento das obrigações morais dos seus cidadãos.³¹² O próprio autor considera o cosmopolitanismo como teoria mais adequada para reconhecer as concepções das responsabilidades internacionais.

A dimensão transfronteiriça dos danos ambientais, bem como a sua capacidade de assolar grandes coletividades, faz com que a relação dessa noção teórica com a problemática da proteção dos refugiados ambientais tenha mais coerência. A ausência virtual de fronteiras no que toca aos problemas do meio ambiente impulsiona as responsabilidades internacionais a revestirem-se de uma ética cosmopolita, a qual ultrapassa as relações estatais para se alojar nas relações entre os próprios cidadãos afetados pelas catástrofes ecológicas.

³¹⁰ PENZ, Peter. International Ethical Responsibilities to “Climate Change Refugees”. In: MC ADAM, Jane (ed.). **Climate Change and Displacement: multidisciplinary perspectives**. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010. p. 156.

³¹¹ Ibid, loc cit.

³¹² Ibid, p. 157.

Nesta mesma concepção, Kant, ao formular a proposição de uma “paz perpétua”, objetivava a construção de um direito cosmopolita³¹³ o qual se basearia em uma associação de nações responsáveis pela formação de alianças com a finalidade de suprimir os conflitos bélicos³¹⁴ e criar um ambiente harmonioso entre os Estados. Sua contribuição na esfera das responsabilidades estatais quanto ao deslocamento de pessoas se deu no estabelecimento de um “direito de hospitalidade universal” que deveria ser respeitado quando houvesse a entrada de um estrangeiro em Estado alheio.³¹⁵

Neste sentido, a hospitalidade, no caso em tela, é vista como o direito de um estrangeiro a não ser tratado com hostilidade ao ultrapassar uma fronteira e se alojar em um Estado distinto do seu território nacional. Kant embasa esse direito na pretensão de um “direito de visita”, que deveria assistir todos os homens, em virtude do direito da propriedade comum da superfície da Terra, que “enquanto superfície esférica, os homens não podem estender-se até o infinito, mas devem

³¹³ A “paz perpétua”, que o abade St. Pierre já invocara, é para Kant um ideal que deve conferir atratividade e força elucidativa à ideia da condição cosmopolita. Com isso, Kant acrescentava uma terceira dimensão à teoria do direito: ao direito público e ao direito internacional vem somar-se o direito cosmopolita. Essa inovação traz muitos desdobramentos. A ordem republicana de um Estado constitucional baseado sobre direitos humanos não exige apenas uma imersão atenuada em relações internacionais dominadas pela guerra, no âmbito do direito internacional. Mais que isso, a condição jurídica no interior de um mesmo Estado deve antever como término para si mesma uma condição jurídica global que una os povos e elimine a guerra. HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2007. p. 193.

³¹⁴ [...] essa condição doravante denominada “cosmopolita” deve se distinguir da condição jurídica atinente ao interior de cada Estado: nela os Estados não se submetem a um poder superior, tal como fazem os cidadãos em relação às leis coativas, mas cada qual mantém sua independência. A federação de Estados livres, como prevista, renuncia de uma vez por todas ao instrumento da guerra para a relação dos Estados entre si, e deve manter intacta a soberania de seus membros. Os Estados em associação duradoura preservam sua dupla competência e não se diluem em uma república investida de qualidades estatais. Em lugar da ideia positiva de uma república mundial surge a sub-rogação negativa de uma aliança que refuta a guerra. *Ibid.*, p. 197.

³¹⁵ JESUS, Tiago Schneider de. **Um Novo Desafio ao Direito**: deslocados/migrantes ambientais. Reconhecimento, proteção e solidariedade. 2009. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2009. p. 88.

finalmente suportar-se uns aos outros, pois originariamente ninguém tem mais direito do que outro a estar num determinado lugar da Terra”.³¹⁶

Em que pese a fundamentação teórica para que a comunidade internacional se responsabilize sobre os refugiados ambientais, a práxis demonstra que as políticas estatais ainda não conseguem, em sua totalidade, abarcar todas as etapas de reconhecimento e proteção desses indivíduos. Importante mencionar que a parcela de envolvimento do Estado na produção desta nova categoria de refugiados passa pela prática de ações e omissões diretas e indiretas, as quais deveriam provocar o surgimento de responsabilidade.

Um exemplo de uma ação/omissão direta que afetaria uma comunidade específica perfaz-se pela permissão ou incentivo estatal para que empresas iniciem uma operação que causará um estresse ambiental severo a uma localidade e seus habitantes, ou simplesmente a omissão da proibição desta atividade, a qual irá, eventualmente, ocasionar o deslocamento humano. Ações ou omissões indiretas podem ser vistas quando o Estado prossegue com políticas econômicas não sustentáveis, que tornam áreas inteiras inabitáveis, provocando, assim, a saída de um grande número de indivíduos; além disto, quando se omitem na assinatura de importantes instrumentos regulatórios relacionados às questões ambientais.³¹⁷

A responsabilidade internacional recai então, tanto na idéia de mitigação destas atividades nocivas ao meio ambiente, como na recepção das pessoas que fogem de ambientes inabitáveis como uma forma de adaptação às alterações naturais que vivenciam. Desta forma, aduz-se duas etapas distintas desta responsabilidade: a primeira é atribuída ao Estado nacional do refugiado, que não obteve êxito ao tentar mitigar os efeitos da situação adversa, e a segunda incide no Estado receptor que, por um princípio de solidariedade internacional, deveria prestar assistência ao deslocado ambiental. A autora Véronique Magnigny coloca:

A ideia dos refugiados ambientais faz referência tanto à noção de refugiado como de meio ambiente. Cada uma presume uma responsabilidade particular da sociedade: o refugiado, que foge do seu Estado, depende de

³¹⁶ KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 2004. p. 137.

³¹⁷ WESTRA, Laura. **Environmental Justice and the Rights of Ecological Refugees**. London: Earthscan, 2009. p. 94.

outros Estados e da comunidade internacional para que se encarreguem de conceder-lhe um asilo. O refugiado faz, desta forma, nascer uma responsabilidade da comunidade internacional como um todo, concretamente posta em prática pelo Estado que o acolhe. É uma expressão da responsabilidade coletiva da comunidade na implementação e respeito pelos direitos humanos. Os refugiados e o meio ambiente partem da mesma concepção de responsabilidade que envolve a conscientização e aceitação das consequências do comportamento humano.³¹⁸

A proteção aos refugiados ambientais pressupõe, então, uma associação entre medidas preventivas, que devem ser adotadas pelos Estados, e a garantia de direitos humanos básicos, que proporcionem aos indivíduos uma sobrevivência digna no país do refúgio. Ressalta-se que esta é uma responsabilidade com caráter coletivo, impingida à comunidade internacional frente à insuficiência da responsabilidade adotada pelo Estado nacional. Aduz Laura Westra:

Os Estados devem proteger a integridade física de todos os seus cidadãos, segundo instrumentos domésticos, tais como as constituições. Mas o respeito a todos os seres humanos é uma obrigação internacional *erga omnes*, e nenhum Estado individual pode impor condições desumanas e

³¹⁸ Do original: L'idée de réfugiés de l'environnement renvoie à la notion de réfugié et à celle d'environnement. Chacune présume une responsabilité particulière de la société: le réfugié, en fuyant son Etat, s'en remet de d'autres Etats voire à la communauté internationale qu'il charge de lui accorder un asile. Le réfugié fait ainsi naître une responsabilité de la communauté internationale dans son ensemble, concrètement relayée en pratique par l'Etat qui l'accueille. Il constitue l'expression d'une responsabilité collective de cette communauté dans la mise en oeuvre et le respect des droits de l'homme. Réfugiés et environnement participent d'une même conception de la responsabilité impliquant conscience et acceptation des conséquences de comportements humains. MAGNIGNY, Veronique. **Les Réfugiés de L'environnement**: hypothèse juridique à propos d'une menace écologique. Thèse de Doctorat. Université Paris 1. 646 f. 1999. p. 53.

clamar por legalidade em seus atos quando os migrantes aparecem em suas fronteiras.³¹⁹

Com relação à proteção deficiente prestada pelo Estado, Christel Cournil e Pierre Mazzega apontam para o possível surgimento do conceito “Estado falido”, em que a falha na prestação de assistência às vítimas de catástrofes ambientais pode se revelar tanto pela ação quanto inação do mesmo. Nesta senda, ainda que o Estado forneça algum tipo de proteção aos seus cidadãos, esta é considerada insuficiente ou inadequada. O conceito em tela acarretaria, deste modo, a percepção de uma nova responsabilidade estatal.³²⁰

Redefinir a responsabilidade internacional, bem como pugnar pela construção de um aparato jurídico que dê assistência a esta nova categoria de refugiados faz-se extremamente necessário. Requer-se uma proteção de caráter global, que esteja embasada, principalmente, nos princípios éticos da solidariedade internacional. Para isso, é importante que a comunidade internacional compreenda a perspectiva da grande escala de deslocamento humano causada pelos problemas ambientais, para que a questão seja internacionalmente reconhecida. A partir disto, haverá uma melhor visualização de suas dimensões, assim como a disposição para enfrentá-la aumentará.

4.3 DESAFIO ATUAL: A ACEITAÇÃO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS PELO DIREITO INTERNACIONAL

Conforme demonstrado ao longo do trabalho, o grande desafio da atualidade é proporcionar o reconhecimento a uma categoria nova de refugiados que encontra-se desamparada pelo direito internacional. Confronta-se, desta maneira, a dificuldade de estabelecer a ligação entre a degradação do meio ambiente e as migrações que ela suscita. De fato,

³¹⁹ Do original: States owe physical protection to all their citizens, according to domestic instruments, such as constitutions. But respect for all human beings is an international obligation *erga omnes* and no individual state can impose inhumane conditions and claim legality for its actions when asylum seekers show at their borders. WESTRA, Laura. **Environmental Justice and the Rights of Ecological Refugees**. London: Earthscan, 2009. p. 105.

³²⁰ COUNIL, Christie; MAZZEGA, Pierre. Réflexions Prospectives sur une Protection Juridique des Réfugiés Écologiques. In : **Revue Européene des Migrations Internationales**. Vol. 23. N. 1. 2007. Disponível em : <remie.revues.org>. Acesso em : 18 de abril de 2012.

as motivações migratórias são complexas em razão da interdependência das causas para o deslocamento.³²¹

Existem, assim, questões substanciais, conceituais e empíricas que obstaculizam a identificação desta causa-efeito como ação direta do deslocamento de pessoas. Há uma certa dificuldade em isolar o impacto dos fatores ambientais de outros processos sócio-econômicos e políticos, que provocam, igualmente, a migração forçada.³²²

Diante disto, as legislações, tanto de caráter internacional como regional, postas à disposição até o presente momento não foram capazes de abarcar, em sua completude, o problema daqueles que fogem dos seus locais de origem por questões ambientais adversas. A proteção internacional oferecida pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 se mostrou insuficiente para garantir aos refugiados ambientais algum tipo de assistência humanitária. Este documento ficou silente com relação aos motivos de nuances ecológicas no tocante à concessão do refúgio. Além disto, outros textos internacionais, relativos a direitos humanos e direito ambiental, bem como a jurisprudência, ainda não conseguem fornecer garantias suficientes para proteger este grande contingente humano.

De fato, diferentes causas explicam a ocorrência desta exiguidade jurídica. A própria natureza do Direito Internacional público, sob o qual foi construído o Direito Internacional dos Refugiados representa um obstáculo à proteção global dos refugiados ambientais. Assim, constata-se que dentro deste ramo do direito, o direito internacional humanitário protege, tradicionalmente, as vítimas dos conflitos armados, e, em que pese seu arcabouço legislativo, não consegue englobar os indivíduos que são considerados vítimas das adversidades ambientais. Da mesma maneira, o direito ambiental internacional, apesar de ter evoluído consideravelmente nos últimos anos, ainda não abarca as questões humanas propriamente ditas, como a das migrações por razões ambientais.³²³ Clarifica-se, neste ínterim, a

³²¹ COUNIL, Christie. A la Recherche d'une Protection pour les « réfugiés environnementaux » : actions, obstacles, enjeux et protections. In : **Revue Asylon**. N. 6. 2008. Disponível em: <www.reseau-terra.eu>. Acesso em: 18 de abril de 2012.

³²² ZETTER, Roger. Protecting People Displaced by Climate Change: some conceptual challenges. In: MC ADAM, Jane (ed.). **Climate Change and Displacement: multidisciplinary perspectives**. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010. p. 138.

³²³ COUNIL, Christie; MAZZEGA, Pierre. Réflexions Prospectives sur une Protection Juridique des Réfugiés Écologiques. In : **Revue Européenne des**

presença de restrições jurídicas, em âmbito internacional, no que tange à proteção dos refugiados ambientais. Limitações estas que tornam morosa a busca por uma solução desta crise humana que aumenta, em grandes proporções, a cada ano.

4.3.1 Os Limites do Direito Internacional no que tange ao Reconhecimento dos Refugiados Ambientais

Como referido anteriormente, o Direito Internacional encontra-se limitado para oferecer uma proteção direta e operacional àqueles que se tornam vítimas do próprio ambiente em que habitam. As migrações relacionadas às causas ambientais suscitam e suscitarão diferentes tipos de deslocamentos, tanto no interior como para além das fronteiras dos Estados afetados. Deste modo, ofertar uma proteção às pessoas que se deslocam forçadamente por estes motivos requer a garantia de direitos tanto para os que se movimentam dentro dos próprios Estados, quanto para aqueles que migram para o exterior. “No entanto, esta proteção absoluta, sem limitação *rationae loci* dos refugiados ambientais, parece prematura à luz da capacidade atual do direito internacional”.³²⁴

Uma das opções possíveis a ser adotada para lidar com esta situação traduz-se pela ampliação de instrumentos internacionais, mais especificamente da Convenção de Genebra de 1951, com o objetivo de abranger a problemática da nova categoria de refugiados. Contudo, esta hipótese, a qual foi concebida no início do trabalho, encontra algumas dificuldades na sua confirmação. Isto porque a referida Convenção possui restrições significativas tanto no alcance de sua proteção como na inadaptação para absorver novas motivações de deslocamento forçado.

A Convenção de Genebra tem o elemento persecutório como um dos seus pontos principais para a configuração de uma situação de refúgio. Esta é considerada uma das primeiras limitações à expansão da sua definição na pretensão de alcançar os refugiados ambientais. Ocorre que as variáveis ligadas ao meio ambiente esbarram na impossibilidade de serem verdadeiramente consideradas como agentes perseguidores, visto que, o Estado é quem, na maioria das vezes, assume esta posição

Migrations Internationales. Vol. 23. N. 1. 2007. Disponível em : <remie.revues.org>. Acesso em : 18 de abril de 2012.

³²⁴ Do original: Pourtant cette protection absolue, sans limitation *rationae loci* du réfugié écologique, semble prématurée au regard des capacités actuelles du droit international. Ibid, loc cit.

dentro da concepção civil e política adotada pela Convenção. Christel Cournil analisa a questão:

O caráter individual que permeia o reconhecimento do status de refugiado descarta as ameaças gerais de perseguição, somente o fundado temor de perseguição pessoal pode ser mantido. Certamente será difícil provar a natureza pessoal da “violência” incutida nos desastres ambientais, de modo que eles não poderão fazer parte do “espírito” do texto da Convenção de Genebra.³²⁵

Neste sentido, ressalta-se que o citado instrumento internacional é baseado em uma abordagem individualista das motivações apresentadas para o refúgio. Atribui-se a isto a natureza interestatal e o respeito pelas soberanias nacionais, características presentes na Convenção. Em contrapartida, o deslocamento por razões ambientais possui uma forte característica coletiva, já que, dificilmente o dano ecológico atingirá um indivíduo em sua singularidade, senão comunidades inteiras sentirão os efeitos dos desastres ambientais. Desta forma, a abordagem *prima facie*, ou seja, por grupo, parece ser a mais adequada para configurar as situações do refúgio ambiental. Sobre esta classificação coletiva é possível aduzir que:

A exploração do fundamento do “grupo social” pode ser interessante. Há duas teorias principais que refletem no que constitui um grupo social. Uma argumenta que é crucial que o grupo tenha características fundamentalmente protegidas, e a outra enfatiza a percepção social (externa). Refugiados ambientais ou climáticos podem constituir “um grupo social composto por pessoas

³²⁵ Do Original: Le caractère individuel de la reconnaissance du statut de réfugié écarte les menaces générales de persécutions, seule la crainte de persécutions personnelles peut être retenue. Il sera certainement difficile d’apporter la preuve du caractère personnel des « violences » dues aux catastrophes écologiques, elles ne pourront donc pas entrer dans « l’esprit » du texte de la Convention de Genève. COURNIL, Christie. A la Recherche d’une Protection pour les « réfugiés environnementaux » : actions, obstacles, enjeux et protections. In : **Revue Asylon**. N. 6. 2008. Disponível em: <www.reseau-terra.eu>. Acesso em: 18 de abril de 2012.

sem poder político para proteger seu próprio ambiente”. A perseguição em si não consegue definir este grupo social.³²⁶

Além disto, as pessoas que não ultrapassam as fronteiras do seu Estado nacional, enquanto fogem da degradação ambiental, também encontram-se fora do alcance de atuação deste documento. De fato, o respeito pela soberania e integridade do território nacional, derivado do princípio do direito internacional de não ingerência nos assuntos estatais, acabam por deixar os deslocados ambientais internos a mercê de uma assistência internacional.

O contexto histórico no qual a Convenção foi elaborada pode ser considerado um dos fatores que justificam a existência destes aludidos obstáculos. O período pós Segunda Guerra Mundial foi o pano de fundo para a regulamentação da alarmante situação de deslocamento forçado pela qual a Europa estava passando. Contudo, as circunstâncias migratórias eram muito distintas das que são vivenciadas na atualidade, pois, com o passar dos anos situações políticas, sociais e econômicas foram sofrendo modificações e distintas motivações para a reivindicação do refúgio foram surgindo. Paralelamente a isto, a emergência em proceder à salvaguarda do meio ambiente foi ganhando espaço, assim como a necessidade de proteger os indivíduos que sofriam as conseqüências da sua degradação.

Diante destas limitações intrínsecas e extrínsecas apresentadas, vislumbra-se que a expansão da definição de refugiado contida na Convenção de Genebra, objetivando a abrangência e o reconhecimento dos refugiados ambientais poderia se tornar indevida. Posto que, uma expansão imprópria do âmbito de aplicação desta legislação pode acabar por distorcê-la, tendo em vista as diferenças substanciais contidas nos fatos geradores dos refugiados convencionais e dos refugiados ambientais, bem como nas respectivas necessidades de proteção. “Não parece desejável, desta forma, estender, desmedidamente, um

³²⁶ Do original: The “social group” ground can be interesting to explore. There are two main theories regarding what constitutes a social group; one arguing that it is crucial that the group has fundamental or inherent protected characteristics, the other emphasising (external) social perception. Environmental or climate refugees may constitute “a social group composed of persons lacking political power to protect their own environment.” Persecution itself cannot define the social group. KOLMANNSSKOG, Vikram Odedra (ed.). **Future Floods of Refugees: a comment on climate change, conflict and forced migration.** Norway: Norwegian Refugee Council, 2008. p. 26-27.

instrumento de objeto restrito, mas de funcionamento comprovado, em respeito à sua lógica”.³²⁷

Com relação às distintas necessidades dos refugiados convencionais e ambientais, Véronique Magnigny assevera que:

Os primeiros não se consideram mais beneficiários da proteção jurídica dos seus Estados de origem ou de nacionalidade, enquanto que para os últimos a relação jurídica com o seu Estado não está rompida, mas, temporariamente inoperante. Os refugiados em sentido estrito exigem a superação da situação de ruptura legal com o seu país de origem, enquanto os refugiados ambientais necessitam que a deficiência material do seu Estado seja atenuada, sem que seja preciso substituir a relação jurídica que continua a existir e será brevemente retomada, em pleno efeito.³²⁸

Neste diapasão, salienta-se que os instrumentos jurídicos regionais, da mesma forma, não conseguiram atender às premências daqueles que fogem por razões ecológicas. Ainda que a Convenção da OUA e a Declaração de Cartagena tenham avançado na problemática ao ampliar a definição do termo refugiado para permitir que situações de graves violações aos direitos humanos e perturbações à ordem pública fossem levadas em conta, a sua eficácia apresenta-se relativa para tratar e reconhecer as condições dos refugiados ambientais. Isto porque não fazem alusão a nenhuma variável de caráter ambiental em seus textos normativos, os quais ainda guardam bastante pertinência ao tratado de proteção global dos refugiados.

³²⁷ Do original: Il ne paraît, dès lors, pas souhaitable d'élargir, outre mesure, un statut d'objet restreint mais de fonctionnement avéré dans le respect de sa logique. MAGNIGNY, Veronique. **Les Réfugiés de L'environnement**: hypothèse juridique à propos d'une menace écologique. Thèse de Doctorat. Université Paris I. 646 f. 1999. p. 462.

³²⁸ Do original: les premiers ne bénéficient plus de la protection juridique de leur Etat d'origine ou de nationalité, alors que pour les seconds, le lien juridique avec leur Etat n'est pas rompu mais temporairement inopérant. Les réfugiés stricto sensu requièrent un statut palliant la rupture juridique d'avec leur Etat d'origine, alors que les réfugiés de l'environnement nécessitent un statut atténuant la déficience matérielle de leur Etat, sans qu'il faille remplacer un lien juridique qui continue d'exister et reprendra bientôt plein effet. Ibid, loc cit.

Face a esta carência jurídica algumas alternativas podem ser propostas para que o status jurídico dos refugiados ambientais seja construído. Com efeito, “uma proteção jurídica internacional à imagem daquela ofertada pela Convenção de Genebra relativa aos refugiados políticos mostra-se atraente, mesmo desejável para solucionar o problema global do refúgio ecológico”.³²⁹

4.3.2 Novas Alternativas: uma proteção jurídica a ser criada

A complexidade de variáveis que envolvem o deslocamento por motivação ambiental suscita a discussão de alternativas que consigam abranger a questão de maneira ampla e global, com efeito, “as causas ambientais, política e sócio-econômicas que conduzem ao movimento de populações são múltiplas e completamente interligadas e interdependentes”.³³⁰ Observar a emergência das causas atribuídas à existência dos refugiados ambientais, como as mudanças climáticas, os desastres naturais e por influência humana, a degradação ambiental, a desertificação, e a escassez de recursos naturais, faz aumentar a necessidade do envolvimento da comunidade internacional no reconhecimento oficial da inquietante crise humana da qual se está defronte.

Desta forma, proposições no campo jurídico e político são postas em debate para que a proteção aos refugiados ambientais possa ser efetivada. A autora Véronique Maigny propõe a criação de um instrumento internacional que tenha como finalidade proporcionar a esta categoria de pessoas uma proteção internacional, autônoma, material, coletiva e jurídica.³³¹ O seu caráter internacional representa condição

³²⁹ COURNIL, Christie; MAZZEGA, Pierre. Réflexions Prospectives sur une Protection Juridique des Réfugiés Écologiques. In : **Revue Européenne des Migrations Internationales**. Vol. 23. N. 1. 2007. Disponível em : <remie.revues.org>. Acesso em : 18 de abril de 2012.

³³⁰ Do original: En effet, les causes « écologiques », politiques et socio-économiques qui conduisent au déplacement des populations sont multiples et complètement imbriquées et interdépendantes. COURNIL, Christie. A la Recherche d’une Protection pour les « réfugiés environnementaux » : actions, obstacles, enjeux et protections. In : **Revue Asylon**. N. 6. 2008. Disponível em : <www.reseau-terra.eu>. Acesso em : 19 de abril de 2012.

³³¹ MAGNIGNY, Veronique. **Les Réfugiés de L’environnement**: hypothèse juridique à propos d’une menace écologique. Thèse de Doctorat. Université Paris 1. 646 f. 1999. pp. 491-504.

precípua em sua natureza jurídica, tendo em vista a indissociação do caráter intrinsecamente internacional dos danos ambientais:

Afigura-se, em primeiro lugar, que o desastre ecológico raramente permanece confinado a um só Estado, quase sempre há um elemento externo envolvido na sua constituição, sua realização ou seus efeitos, o que induz a internacionalização da catástrofe, que impacta sobre o tratamento da população vítima deste dano.³³²

O princípio fundamentador deste pretenso documento jurídico traduz-se pela solidariedade internacional. Referido preceito tem o condão de alertar a comunidade internacional para a necessidade de aferir responsabilidades na garantia de direitos àqueles deslocados forçosamente. Em aplicação a este princípio, constituiria, então, um dever internacional a organização do acolhimento e eventual retorno do refugiado ambiental em condições que respeitem a sua dignidade humana.

Como a proteção global se impõe neste caso, referida autora sugere que seja adotado um tratado internacional multilateral, a fim de que “os Estados possam, particularmente, ser obrigados por seus compromissos internacionais”.³³³ Uma nova convenção permitirá a reunião de regras internacionais costumeiras com relação aos refugiados não convencionais, além do princípio de hospitalidade desenvolvido a partir da práxis internacional.³³⁴ Christel Cournil observa que:

³³² Do original: l apparaît, d'une part, que la catastrophe écologique demeure rarement cantonnée à un seul Etat, un élément étranger intervenant presque toujours dans sa constitution, sa réalisation ou ses effets, induisant l'internationalisation de la catastrophe 1826 qui se répercute sur le traitement de la population victim. MAGNIGNY, Veronique. **Les Réfugiés de L'environnement**: hypothèse juridique à propos d'une menace écologique. Thèse de Doctorat. Université Paris 1. 646 f. 1999. p. 491.

³³³ Do original: les États puissant, notamment, être contraints par leurs engagements internationaux. COURNIL, Christie. A la Recherche d'une Protection pour les « réfugiés environnementaux » : actions, obstacles, enjeux et protections. In : **Revue Asylon**. N. 6. 2008. Disponível em: <www.reseau-terra.eu>. Acesso em: 19 de abril de 2012.

³³⁴ O princípio do non-refoulement já está amplamente implementado nos Estados do hemisfério sul: a prática de países da África, da Ásia e da América Central tem sido integrada ao princípio de hospitalidade individual e coletiva dos refugiados. Seria necessário reafirmar solenemente uma regra existente e

Seria, igualmente, uma oportunidade de inserir novas exigências para o acolhimento dos refugiados. Assim, além das regras costumeiras de non-refoulement e de alojamento temporário, seria um desafio integrar, dentro de um tratado internacional, obrigações acerca do tratamento digno a ser dado aos refugiados pelo país anfitrião. Além da mera tolerância, no território de acolhimento, os direitos suplementares devem conter a garantia da integridade física e moral, o direito ao trabalho, a uma habitação decente, de modo que as obrigações, de acordo com as categorias de vítimas, possam ser inseridas neste texto internacional.³³⁵

Ademais do cunho internacional pugna-se pela autonomia do documento a ser convencionado. Razão esta que se exprime pela situação de caráter único pela qual os refugiados ambientais vêem-se obrigados a vivenciar e que não encontra satisfação por meio da reconstrução de um instrumento já existente. Isto porque a sua característica principal se perfaz justamente pela obrigação de fugir de um ambiente em que as condições de sobrevivência estão aquém daquelas consideradas dignas em consequência das “forças” na natureza. Além disto, a um documento autônomo e específico é dada a

que é amplamente implementada em dois terços do mundo, para que os países industrializados reticentes pudessem colocá-la em prática. MAGNIGNY, Veronique. **Les Réfugiés de L'environnement**: hypothèse juridique à propos d'une menace écologique. Thèse de Doctorat. Université Paris I. 646 f. 1999. p. 494.

³³⁵ Do original: Ce serait également l'occasion d'insérer de nouvelles exigences pour l'accueil des réfugiés. Ainsi, en plus des règles coutumières de non-refoulement et d'accueil temporaire, il serait ambitieux d'intégrer dans un traité international des obligations sur le traitement digne des réfugiés par le pays d'accueil, et ce, que le déplacement du réfugié soit interne ou international. En plus d'une simple tolérance dans le territoire d'accueil, des droits supplémentaires tenant à l'entretien physique et moral, au droit au travail, au logement décent ainsi que des obligations selon les catégories de victimes pourraient être insérés dans ce texte international. COUNIL, Christie; MAZZEGA, Pierre. Réflexions Prospectives sur une Protection Juridique des Réfugiés Écologiques. In : **Revue Européene des Migrations Internationales**. Vol. 23. N. 1. 2007. Disponível em : <remie.revues.org>. Acesso em : 19 de abril de 2012.

possibilidade de reunir as peculiaridades da problemática, a fim de que uma proteção mais completa e eficaz seja organizada.

Além da proposta supra apresentada, Michel Prieur, professor da Universidade de Limoges, coordenador do Centro de Investigação Interdisciplinar em Direito Ambiental, do Desenvolvimento e do Planejamento Urbano (CRIDEAU – Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme) publicou um projeto, elaborado em conjunto com o Centro de Investigação em Direitos Humanos (CRDP – Centre de Recherche sur les Droits de la Personne), de uma Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais.

Referida proposição tem como dever basear-se em uma base jurídica particularmente sólida e operacional, de modo que os meios utilizados sejam adaptados à amplitude das questões que a situação coloca. Desta forma, busca abarcar a completude da natureza do problema ao tentar responder à magnitude dos desafios existentes, por meio da defesa de sua aplicação universal sob os princípios da solidariedade internacional, da proximidade³³⁶, da proporcionalidade³³⁷ e da efetividade.³³⁸ O projeto de Convenção prevê tanto direitos comuns a todos os deslocados ambientais como para aqueles considerados refugiados temporários e permanentes, em virtude da adversidade ambiental que enfrentam:

³³⁶ Os direitos reconhecidos pela presente Convenção se exercem, na medida do possível e em conformidade com o respeito ao princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, sob o princípio de proximidade que determina o menor afastamento possível das pessoas do seu território de identificação cultural. PRIEUR, Michel *et al.* *Projet de Convention Relative au Statut international des déplacés environnementaux*. In : **Revue Européene de Droit de L'environnement**. N. 4. 2008. Disponível em: <www.cide.org> Acesso em : 20 de abril de 2012.

³³⁷ Os direitos reconhecidos pela presente Convenção se exercem segundo o princípio de proporcionalidade operacionalizado sob um sistema internacional de ajuda financeira. *Ibid*, loc cit.

³³⁸ Para tornar concretos e efetivos os direitos conferidos pela presente Convenção, a Agência Mundial para os Deslocados Ambientais (AMDA) e os Estados parte tem a obrigação positiva, a partir da admissão de pessoas em locais de acolhida provisórios, de adotar políticas que permitam aos deslocados ambientais deixar estes locais provisórios com o objetivo de se estabelecer em condições de vida normal. Estas políticas devem ser elaboradas com a participação dos deslocados ambientais, das organizações que os representam e dos Estados interessados. *Ibid*, loc cit.

É necessário ter em conta a diversidade das situações. Nós não podemos nos contentar com um projeto parcial. É preciso levar em consideração a situação ambiental dos deslocados inter-estaduais e intra-estaduais. Este é um dos pontos fortes da Convenção. O projeto deverá contribuir para reforçar a proteção dos deslocados internos e a organizar, da mesma forma, a entrada dos deslocados no Estado de acolhimento. O projeto engloba tanto os deslocamentos temporários como os definitivos. Enfim, ele diferencia as mudanças ambientais bruscas daquelas que são progressivas ou insidiosas. Uma das forças deste projeto repousa na sua visão global. Ele indica um desejo a não perder de vista o significado dos conjuntos, para melhor responder a estas situações.³³⁹

Em razão desta amplitude e da previsão de permanência dos movimentos existentes com relação aos deslocamentos ambientais o projeto objetiva a criação de uma Agência Mundial para os Deslocados Ambientais, subordinada às Nações Unidas, a qual se encarregaria da aplicação da presente convenção. Além disto, a geração de um fundo permanente específico também se fará necessária para auxiliar a reconstrução provisória ou definitiva da vida das vítimas dos problemas ambientais.

Desta feita, o esforço para a criação de um novo documento internacional que vise reconhecer juridicamente os refugiados

³³⁹ Do original: Il s'agit de prendre en compte la diversité des situations. On ne peut pas se contenter d'un projet partiel. Il doit prendre en considération les situations des déplacés environnementaux inter-étatiques et intra-étatiques. C'est là un des points forts de la Convention. Le projet doit contribuer à renforcer la protection des déplacés internes et à organiser aussi celle des déplacés arrivant dans des États d'accueil. Le projet englobe tant les déplacements temporaires que les déplacements définitifs. Il protège des personnes, mais, aussi, des familles et des populations. Enfin, il distingue les bouleversements environnementaux brutaux et ceux qui sont progressifs ou insidieux. L'une des forces de ce projet est de reposer sur une vision globale. Il témoigne d'une volonté de ne pas perdre de vue le sens des ensembles pour mieux répondre à ces situations. MERCURE, Pierre-François; BERNATCHEZ, Stéphane. **Projet de Convention Relative au Statut International des Déplacés Environnementaux**. Disponível em: < <http://www.usherbrooke.ca> >. Acesso em: 20 de abril de 2012.

ambientais pode se tornar a solução de mais valia para a problemática em questão, tendo em vista a comprovação do colapso que as mudanças ambientais estão propensas a causar nas civilizações da atualidade. Entretanto, a implementação de tais alternativas depende, em grande parte, do grau de cooperação internacional a ser dispensado pelos Estados na busca do reconhecimento e da resolução desta crise humanitária. Jane McAdam aponta:

Certamente, um tratado que reconhece o dever de assistência pode ajudar a incentivar a cooperação internacional na partilha da responsabilidade sobre as pessoas deslocadas, além de poder facilitar o estabelecimento de mandatos institucionais (como pela criação de uma agência na ONU). No entanto, um tratado é necessariamente um instrumento de compromisso, e mesmo depois de atingidos, os Estados devem demonstrar a vontade política de ratificar, implementar e aplicá-lo.³⁴⁰

Imperioso se faz reconhecer que a proteção destes refugiados deve objetivar a satisfação de suas necessidades vitais em defesa da manutenção da sua dignidade humana. É necessário que o status jurídico almejado acompanhe a realidade dos fatos para que se tenha uma construção normativa contextualizada, em conformidade com todos os aspectos e desafios que a situação do deslocamento ambiental forçado coloca.

Por se tratar de um problema em que os direitos humanos dos indivíduos deslocados encontram-se constantemente violados a garantia da sua justicialização poderia ser levada a cabo pelos Tribunais Internacionais de Direitos Humanos, os quais têm o condão de impor aos Estados “parâmetros protetivos mínimos no campo dos direitos

³⁴⁰ Do original: Certainly, a treaty that recognizes a duty to assist could help to encourage international cooperation on sharing the responsibility for displaced people, and may facilitate the establishment of institutional mandates (such as by creating a lead UN agency or focal point). However, a treaty is necessarily an instrument of compromise, and even once achieved, States must demonstrate sufficient political will to ratify, implement and enforce it. McADAM, Jane. **Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards.** Division of International Protection. Switzerland: UNHCR. 2011. p. 56.

humanos”.³⁴¹ Corroborando com este propósito, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos³⁴² recebeu a primeira denúncia relativa a um caso de mudanças climáticas, que pode ser perpetrado como de refúgio ambiental.

A comunidade Inuit (formada por aproximadamente 155 mil pessoas), habitante das regiões árticas (que incluem os Estados Unidos, Canadá, Rússia e Groelândia), por meio da Conferência Circumpolar Inuit, ajuizou uma petição perante a Comissão Interamericana alegando violação aos seus direitos humanos baseada no fato de que as mudanças climáticas, ocasionadas por ações e omissões provenientes dos Estados Unidos, ameaçavam o seu estilo de vida.³⁴³ A alta produção de gases de efeito estufa por referido país, possível razão do considerável aumento das temperaturas no Ártico, causa a perda de gelo marinho e o derretimento de permafrost (camada de terra que permanece sempre congelada) e provoca a destruição de edificações e estradas, o que acarreta no deslocamento forçado das aldeias Inuits.³⁴⁴

A comunidade buscou a satisfação do seu pleito na tentativa de responsabilizar os Estados Unidos, “maior fonte de produção de gases

³⁴¹ PIOVESAN, Flávia. **A Justicialização do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos**: impacto, desafios e perspectivas. Disponível em: < <http://www.internationaljusticeproject.org> >. Acesso em: 20 de abril de 2012.

³⁴² A Comissão tem como função primordial fiscalizar o cumprimento e a proteção dos direitos humanos em todos os Estados que sejam parte da Convenção. A ela cabe o pedido de informações aos Estados, para que estes comprovem a total implementação da Convenção, bem como pode realizar relatórios que contenham recomendações para os mesmos. Outra relevante atribuição da Comissão é o recebimento de denúncias por parte de qualquer pessoa, grupo, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida, que tratem de questões atinentes a violações de direitos humanos. Tal encargo está presente no artigo 44 da Convenção Americana e é de suma importância, pois reconhece a capacidade processual ativa dos indivíduos, grupos e ONGs. VIEIRA, Ligia; DERANI, Cristiane. O Locus Standi dos Indivíduos na Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: Danielle Annoni. (Org.). **Direito Internacional dos Direitos Humanos**: Homenagem à Convenção Americana de Direitos Humanos. São Paulo: Conceito Editorial, 2012, v. 1, pp. 297-311.

³⁴³ RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando Fronteiras**: a proteção jurídica dos refugiados ambientais. Porto Alegre: Núria Fabris Ed, 2010. p. 192.

³⁴⁴ LEAHY, Stephen. **Povo Inuit acusa Estados Unidos pela Situação do Clima**. Disponível em: < www.tierramerica.net >. Acesso em 20 de abril de 2012.

causadores do efeito estufa”³⁴⁵, a adotar ações que protegessem os seus direitos. Contudo, em novembro de 2006 a Comissão declarou inadmissível a petição dos Inuits declarando que as informações contidas na denúncia não mostravam-se suficientes para a realização de uma recomendação por parte do órgão internacional.³⁴⁶ Ainda que não tenha havido uma decisão favorável neste caso, registra-se a sua importância no tocante à corroboração do reconhecimento, no plano internacional, dos refugiados ambientais.

Assim, a gestão da problemática dos refugiados ambientais busca grande parte das suas respostas na conformação da existência jurídica desta nova categoria insurgente dentro da lógica dos deslocamentos forçados. Frisa-se, deste modo, a importância na positivação dos pressupostos normativos que visam reconhecer e proteger este contingente humano, como forma de conceder-lhes que a própria reivindicação dos seus direitos seja posta em prática.

³⁴⁵ LEAHY, Stephen. **Povo Inuit acusa Estados Unidos pela Situação do Clima**. Disponível em: < www.tierramerica.net >. Acesso em 20 de abril de 2012.

³⁴⁶ Ressalta-se que um dos pontos fundamentais para a inadmissibilidade da petição é o fato dos Estados Unidos não ter aceitado a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“A natureza está em guerra contra a população”. É a partir desta frase extraída do documentário *Climate Refugees* que se recai na análise de um dos problemas mais alarmantes da atualidade: a propagação exponencial dos refugiados ambientais. A esta população que sofre por ter que abandonar o seu habitat em razão de adversidades ambientais busca-se incutir uma nova categoria de deslocamento forçado, que os proporcione a proteção jurídica da qual anseiam.

Esta é a “guerra” do agora. E este é o contingente humano com o qual a comunidade internacional está defronte. Os limites ambientais transbordaram as medidas razoáveis, a ponto de expulsarem as pessoas para além das fronteiras dos seus Estados. Os fatores ligados ao meio ambiente transformaram-se, então, em reais ameaças à manutenção da civilização. A relação intensa entre homem e natureza, modificada pelos padrões sociais e econômicos da pós-modernidade, contribui, igualmente, para o agravamento desta situação.

Contudo, as respostas atuais são inadequadas para lidar com este insurgente grupo de refugiados, tendo em vista a ausência do seu reconhecimento oficial em âmbito internacional.

Parte desta “invisibilidade” internacional advém da falta de consenso conceitual com relação a estes indivíduos. A multiplicidade de fatores sociais, políticos e econômicos que também estão envolvidos no deslocamento ambiental faz surgir o questionamento quanto à sua classificação nominal. Dentre tantas proposições definitórias, não há como não considerá-los verdadeiros refugiados. O desgaste físico e psicológico daqueles que deixam a sua moradia para trás em uma tentativa de sobrevivência é o mesmo para todos, independentemente do que os motivou a abandoná-la.

Todavia, os remédios jurídicos vigentes já não se encaixam na globalidade da migração forçada, pois continuam atrelados a conceitos que foram formulados em um contexto bem distinto do que a realidade está a exigir. O Direito Internacional dos Refugiados se consolidou em meio a uma urgência humanitária do pós Segunda Guerra Mundial. O cenário era: uma Europa arrasada pelos conflitos bélicos, o problema: o realojamento de milhares de pessoas que se movimentaram para tentar fugir da situação caótica que se postava. Havia uma ilusão de temporariedade por trás da solução imaginada. Ao resolver esta contenda europeia, a questão do refúgio estaria solucionada.

Assim, a pedra angular deste ramo do direito internacional foi edificada sobre propostas limitadas, tanto temporalmente, como

geograficamente. Além disto, a individualidade aparece como característica principal da classificação dos refugiados sob este mandato. Para que se entenda uma situação como um apelo de refúgio faz-se necessário que as questões subjetivas do requerente sejam analisadas, a fim de que lhe concedam asilo em um país estrangeiro. O temor de ser perseguido por sua raça, religião, nacionalidade, opinião política, torna-se peça chave para que seja dado o aval na definição de refugiado.

Entretanto, o cenário hodierno do deslocamento ambiental não dá conta puramente da subjetividade. Os fatos são objetivos: terremotos, enchentes, elevação do nível dos mares, desertificação dos solos, escassez de recursos naturais básicos. Além disto, a necessidade de sair de um ambiente inóspito é real e impreterível. Por muitas vezes a rapidez e a imprevisibilidade da catástrofe ambiental, que assola determinada comunidade, não deixa um lapso temporal para a deliberação, fazendo com que a alternativa derradeira seja a deslocação. E esta movimentação, via de regra, é coletiva, pois o dano ambiental, imbuído de seu caráter transfronteiriço, é capaz de atingir a totalidade de uma população.

Desta forma surge o anseio pela adequação dos instrumentos normativos à realidade circunstancial. A constante violação de direitos humanos a que estão expostas estas pessoas deve ser observada por um prisma multifacetado, composto pela historicidade, posição e espaço que ocupam nas relações sociais, valores, teorias, dentro do qual o horizonte seja a garantia de suas lutas pela dignidade humana. Inserido nesta luta está premente a disponibilização dos bens materiais e imateriais aos refugiados ambientais como forma de assegurar-lhes a vida digna que lhes é ceifada. Assim, aduz-se que este é um problema com contornos específicos, o qual necessita de análises e soluções que se harmonizem com as suas particularidades.

A objetividade das circunstâncias clama pela responsabilidade. À comunidade internacional cabe, a partir da aplicação do princípio da solidariedade, o compartilhamento das responsabilidades para o tratamento desta problemática, que está tão aparente na vida das pessoas afetadas. A mitigação de manifestações ambientais adversas e a recepção desta nova categoria de refugiados são ações que tangenciam as tarefas estatais a serem efetivadas a fim de auxiliar na ressignificação de uma responsabilidade almejada.

Os espaços devem ser abertos para políticas a favor da adaptação dos refugiados ambientais, que lhes assegure uma condição de vida aceitável, tanto nos seus Estados de origem quanto nos países em que forem acolhidos. Não há mais como ignorar a existência destes

indivíduos simplesmente pela ausência de um modo institucionalizado de lidar com o problema. Em razão disto, o seu reconhecimento jurídico torna-se fundamental em um contexto que exige resoluções cada vez mais imediatas.

Tendo em vista a insuficiência hodierna do Direito Internacional no tocante à aceitação destes novos refugiados, faz-se necessária a elaboração de um instrumento jurídico autônomo que fosse capaz de abranger todas as questões envolvidas na raiz do deslocamento por razões ambientais, além de oferecer uma proteção global àqueles que tornam-se vítimas destas circunstâncias. O caráter internacional, multilateral e coletivo deve figurar como preceito fundamental na consecução deste arcabouço normativo, como forma de perpetrar na comunidade internacional a compreensão do que é necessário para que estes indivíduos possam manter a sua condição de dignidade.

A urgência por respostas formais cresce a cada catástrofe, a cada terremoto, a cada enchente. A comunidade internacional tem um grande papel a desempenhar no entendimento e na gestão da problemática do refúgio ambiental. Enquanto isso, os direitos das pessoas obrigadas a saírem de seus locais de origem em busca de um ambiente ecologicamente equilibrado para viver, seguem à espera da cooperação internacional pelo seu reconhecimento.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **El Asilo y La Protección Internacional de los Refugiados em America Latina**: análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2003.

ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) Portugal. **A Situação dos Refugiados no Mundo**. 2000: cinquenta anos de acção humanitária. Tradução de Isabel Galvão. Almada (Portugal): A Triunfadora das Artes Gráficas, 2000.

ACNUR. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <http://www.acnur.org>>.

ACNUR. **Manual de Procedimentos e Critérios para Determinar a Condição de Refugiado**: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados. 2004. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca>>.

ACNUR. **Tendências Globais 2009**: refugiados, solicitantes de refúgio, repatriados, pessoas deslocadas. Disponível em: <www.acnur.org>.

ACNUR. **Deslocados Internos**: fugindo em sua própria terra. Disponível em: <www.acnur.org>.

ANZILOTTI, D. **Corso de Diritto Internazionale**, I. 1928.

ARENDRT, Hannah. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira; LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. O Brasil e o Espírito da Declaração de Cartagena. **Revista Forced Migration**. Edição 35, julho de 2010.

BATES, Diane C. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. In: **Population and Environment**. Vol. 23, nº 5, pp. 465-447.

BLACK, Richard. **Environmental Refugees**: myth or reality?. Working Paper n. 34, March, 2001. Disponível em: <www.unhcr.ch> .

BLACK, Richard. **Refugees, Environment and Development**. London: Longman, 1998.

BOGARDI, Janos J.; RENAUD, Fabrice; DUN, Olivia; WARNER, Koko. **Control, Adapt or Flee: how to face environmental migration?.** Germany: UNU Institute for Environment and Human Security. Nº 5, 2007.

BRANCO, Murgel. Conflitos Conceituais nos Estudos sobre Meio Ambiente. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 9, nº 23, pp. 222-233, 1995.

BRAUCH, Hans Gunter. **Environment and Human Security: towards freedom from hazard impacts**. InterSecTions No. 2. Germany: United Nations University, Institute for Environment and Human Security, 2005.

BROWN, Oli. **Migration and Climate Change**. Geneva: International Organization for Migration, 2008.

BURSON, Bruce. Environmentally induced displacement and the 1951 refugee convention: pathways to recognition. In: AFFI, Tamer; JAGER, Jill (ed). **Environment, Forced Migration and Social Vulnerability**. Berlin: Springer, 2010.

CAPRA, Fritjof. **A Teia da Vida: Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Editora Cultrix, 1996.

CARDY, Franklin. **Environment and Forced Migration a Review**. United Nations Environment Programme. Kenya, 1994.

CASTELLS, Manuel. **The Theory of the Network Society**. Cambridge: Felix Stalder, 2006.

CASTLES, Stephen. Environmental Change and Forced Migration: making sense of the debate. In: UNHCR. **New Issues in Refugee Research**. Working Paper No. 70. Germany: Institute for Environment and Human Security, 2002.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

COURNIL, Christie; MAZZEGA, Pierre. Réflexions Prospectives sur une Protection Juridique des Réfugiés Écologiques. In: **Revue Européene des Migrations Internationales**. Vol. 23. N. 1. 2007. Disponível em : <remie.revues.org>.

COURNIL, Christie. A la Recherche d'une Protection pour les « réfugiés environnementaux » : actions, obstacles, enjeux et protections. In : **Revue Asylon**. N. 6. 2008. Disponível em: <www.reseau-terra.eu>.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico**. São Paulo: Max Limonad, 1997.

_____. Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado: Direito Fundamental e Princípio da Atividade Econômica. In: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. (org.). **Advocacia Pública e Sociedade**. Editora Max Limonad: São Paulo. Ano II. nº 3. 1998. pp. 91-101.

DERANI, Crisitane. Refugiado Ambiental. **Dicionário de Direitos Humanos**. Disponível em: <www.espmu.gov.br>.

DUN, Olivia; GEMENNE, François. Defining “Environmental Migration”. In: **Forced Migration review: Climate Change and Displacement**. Issue 31. October, 2008. Disponível em: <<http://www.fmreview.org>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2012.

DUN, Olivia; GEMENNE, François. "Defining environmental migration : Why it matters so much, why it is controversial and some practical processes which may help move forward. In: **REVUE Asylon(s)**. N°6, novembro de 2008, Exodes écologiques. Disponível em: < <http://www.reseau-terra.eu/article847.html> >.

EJF. **No Place Like Home**: where next for climate refugees? London: Environmental Justice Foundation, 2008.

EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme, 1985.

ESTOCOLMO. **Declaração de Estocolmo**. Disponível em: <www.mma.gov.br>.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno: nascimento e crise do Estado nacional**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRIS, Elizabeth. **Making Sense of Climate Change, Natural Disasters and Displacement: a work in progress**. Calcutta Research Group Winter Course. Dezembro de 2007.

FISCHEL DE ANDRADE, José Henrique Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na Proteção Internacional dos Refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coords.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. O Direito Internacional dos Refugiados em Perspectiva Histórica. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto; PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem**. São Paulo: Edusp, 1999.

_____. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

FORCED MIGRATION ONLINE (FMO). **What is Forced Migration?** Refugee Studies Centre, Oxford. Disponível em: <www.forcedmigration.org>.

FRANÇA. **Constituição de 24 de junho de 1793**. Disponível em <www.conseil-constitutionnel.fr>.

FRIENDS OF THE EARTH. A Citizen's Guide to Climate Refugees. Disponível em: <www.safecom.org.au>.

GIBBS, Lois Marie. **Love Canal: My Story**. New York: State University of New York Press, 1982.

GIBNEY, Mathew J.; HANSEN, Randall. **Immigration and Asylum: from 1900 to the present**. California: Library of Congress Cataloging, 2005.

GEMENNE, François. What's in a Name: Social Vulnerabilities and the Refugee Controversy in the Wake of Hurricane Katrina. In: AFFI, Tamer; JAGER, Jill (ed). **Environment, Forced Migration and Social Vulnerability**. Berlin: Springer, 2010.

GOLDSTONE, Jack A. Demography, Environment and Security: an overview. In: WEINER, Myron; RUSSEL, Sharon Stanton. **Demography and National Security**. New York and Oxford: Berghahn, 2001. pp. 38-61.

GOODWIN-GILL, Guy S. **The Refugee in International Law**. Oxford: Clarendon Press, 1998.

GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

HABERMAS, Jürgen. **A Inclusão do Outro**: estudos de teoria política. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re) invenção dos direitos humanos**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

_____. **Los derechos humanos como productos culturales**: crítica del humanismo abstracto. Madrid: Catarata, 2005.

_____. Hacia una visión compleja de los derechos humanos. En: **El Vuelo de Anteo**. Colección Palimpsesto 9. Derechos Humanos y Desarrollo. Bilbao: Desclée De Brouwer, S.A., 2000.

_____. **La Complejidad de los Derechos Humanos**: bases teóricas para una definición crítica. Disponible em: <<http://red.pucp.edu.pe>>.

HOMER-DIXON, Thomas F. On the Threshold: environmental changes as causes of acute conflict. Trudeau Centre for Peace and Conflict Studies, University of Toronto. In: **International Security**. Vol. 16. No. 2, 1991, pp. 76-116. Disponible em: <<http://www.library.utoronto.ca/pcs/thresh/thresh1.htm>>.

HORKHEIMER, MAX. **Teoría Tradicional y Teoría Crítica**. 1937.

HUGO, Graeme. Environmental Concerns and International Migration. In: **International Migration Review**. Vol. 30. 1996. pp. 105-131.

ISLAM, Muinul. **Natural Calamities and Environmental Refugees in Bangladesh**. Refugee. Vol 12, No. 1, junho 1992. Disponível em: < <https://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/viewFile/17278/16078> >.

IOM (International Organization for Migration). **Migration, Climate Change and the Environment**: definitional issues. Disponível em: < <http://www.iom.int/jahia/Jahia/definitional-issues> >.

IPCC. **Climate Change 2007**: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of the Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

JACOBSON, Jodi. **Environmental Refugees**: a yardstick of habitability. Worldwatch Paper 86. Washington DC: Worldwatch Institute, 1988.

JHA, Madan Kumar (ed.). **Natural and Anthropogenic Disasters**: vulnerability, preparedness and mitigation. India: Springer, 2010.

JESUS, Tiago Schneider de. **Um Novo Desafio ao Direito: deslocados/migrantes ambientais. Reconhecimento, proteção e solidariedade**. 2009. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KALIN, Walter. Conceptualizing Climate-Induced Displacement. In: MC ADAM, Jane (ed.). **Climate Change and Displacement**: multidisciplinary perspectives. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010.

KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos**. Lisboa: Edições 70, 2004.

KELSEN, Hans. **Principles of International Law**. United States of America: Third Printing, 1959.

KIBREAB, Gaim. Environmental Causes and Impact of Refugee Movements: a critique of the current debate. In: **Disasters**. Vol 21, No. 1, pp. 20-38.

KOLMANNSSKOG, Vikram Odedra (ed.). **Future Floods of Refugees**: a comment on climate change, conflict and forced migration. Norway: Norwegian Refugee Council, 2008.

LEAHY, Stephen. **Povo Inuit acusa Estados Unidos pela Situação do Clima**. Disponível em: < www.tierramerica.net >.

LEE, Luke T. The Cairo Declaration of Principles of International Law on Compensation to Refugees. In: **American Journal of International Law**. 1993. vol. 87. pp. 157-159.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

_____. **Saber Ambiental**: Sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

LEIGHTON, Michelle. Migration and Slow-onset disasters: desertification and drought. In: IOM. **Migration, Environment and Climate Change**: assessing the evidence. International Organization for Migration, 2009.

LÉVI-STRAUSS, Claude. **Raça e História**. Portugal: Editora Presença, 2000.

LOBRY, Dorothée. Pour une Définition Juridique des Réfugiés Écologiques: réflexion autour de la qualification juridique de l'atteinte à l'environnement. In: **Revue Asylon(s)**, n° 6, novembro de 2008. Disponível em: <<http://www.reseau-terra.eu/article846.html>>.

LONERGAN, Steve. The Role of Environmental Degradation in Population Displacement. In: **Environmental Change and Security**

Project Report. Issue No. 4. Washington, DC: The Woodrow Wilson Center, 1998.

LOYN, H. R. **Dicionário da Idade Média.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1997.

MAGALHÃES, Paulo. **Condomínio da Terra:** Das alterações climáticas a uma nova concepção jurídica do planeta. Edições Almedina S.A., 2007. Coimbra.

MAGNIGNY, Veronique. **Les Réfugiés de L'environnement:** hypothèse juridique à propos d'une menace écologique. Thèse de Doctorat. Université Paris 1. 646 f. 1999.

MARRUS, Michael R. **The Unwanted:** European Refugees in the Twentieth Century. New York: Oxford University Press, 1985.

McADAM, Jane. **Climate Change Displacement and International Law:** Complementary Protection Standards. Division of International Protection. Switzerland: UNHCR. 2011.

MERCURE, Pierre-François ; BERNATCHEZ, Stéphane. **Projet de Convention Relative au Statut International des Déplacés Environnementaux.** Disponível em : < <http://www.usherbrooke.ca> >.

MOORE, Robert Ian. **The Formation of a Persecuting Society:** authority and deviance in Western Europe 950-1250. United States: Blackwell Publishing, 2007.

MORATO LEITE, José Rubens. **Dano Ambiental:** do individual ao coletivo extrapatrimonial. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MORIN, Edgar. **Introdução ao Pensamento Complexo.** Porto Alegre: Sulina, 2011.

_____. Epistemologia da Complexidade. In: SCHNITMAN, Dora Fried (org.) **Novos Paradigmas, Cultura e Subjetividade.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1996.

MURRAY, Rachel. **Human Rights in Africa**: from the OAU to the African Union. Cambridge: Cambridge university press, 2004.

MYERS, Norman. Environmental Refugees: a growing phenomenon of the 21st century. In: **Philosophical Transactions of The Royal Society B**. vol. 357. pp. 609-613, 2001.

_____. **Environmental Refugees**: an emergent security issue. 13^o Economic Forum. Prague, 2005. pp. 23-27.

NAIK, Asmita; STIGTER, Elca; LACZKO, Frank. **Migration, Development and Natural Disasters**: Insights from the Indian Ocean Tsunami. International Organization for Migration (IOM). No. 30, 2007.

NETTO, Sérgio de Oliveira. **Relativismo ou Universalismo das leis de Direitos Humanos**. Disponível em <<http://www.buscalegis.cj.ufsc.br>>.

NYE, Joseph S. **Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais**: uma leitura essencial para entender as principais questões da política mundial. São Paulo: Editora Gente, 2009.

ONE RESPONSE. Disponível em: <www.oneresponse.info>.

ORTIZ, Vitelio Mejía. Análisis histórico de la situación de los refugiados en América Latina que propició la adopción de la Declaración de Cartagena de 1984 sobre los Refugiados. In: IIDH-ACNUR. **10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados**: Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas. San José: IIDH-ACNUR, 1995.

PACÍFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco. **O Capital Social dos Refugiados**: bagagem cultural versus políticas públicas. São Paulo: PUC-SP, 2008. 490p. Tese de Doutorado. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Disponível em: <<http://www.observatoriodeseguranca.org>>.

PATEL, Samir S. Climate Science: a sinking feeling. In: **Nature**. Vol 440, No. 7085, 2006. Disponível em: <www.nature.com>.

PENZ, Peter. International Ethical Responsibilities to “Climate Change Refugees”. In: MC ADAM, Jane (ed.). **Climate Change and**

Displacement: multidisciplinary perspectives. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010.

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

PERROW, Charles. **Normal Accidents:** living with high-risk technologies. New York: basic Books, 1984.

PHUONG, Catherine. **The International Protection of Internally Displaced Persons.** Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PIGUET, Etienne. Climate Change and Forced Migration. In: **New Issues in Refugee Research.** Research Paper n. 153, jan. 2008. Genebra: UNHCR, 2008.

PIOVESAN, Flávia. **A Justicialização do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos:** impacto, desafios e perspectivas. Disponível em: < <http://www.internationaljusticeproject.org> >.

POLITIS, Nicolas. **Les Nouvelles Tendances du Droit International.** Paris, 1927.

PRIEUR, Michel *et al.* Projet de Convention Relative au Statut international des déplacés environmentaux. In : **Revue Européene de Droit de L’environnement.** N. 4. 2008. Disponível em : <www.cide.org>.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando Fronteiras:** a proteção jurídica dos refugiados ambientais. Porto Alegre: Núria Fabris Ed, 2010.

RAMOS, Erika Pires. A Força Expansiva dos Direitos Humanos no Contexto da Crise Ambiental Global: o Fenômeno dos “Refugiados Ambientais”. In: MENEZES, Wagner (coord.). **Estudos de Direito Internacional.** Vol. XIX. Curitiba: Juruá Editora, 2010. pp. 88-102.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A Ordem Ambiental Internacional.** São Paulo: Contexto, 2010.

SÁNCHEZ, David. **Contra una cultura estática de derechos humanos.**

SANDERS, Thomas G. **Northeast Brazilian Environmental Refugees: Where They Go?** Washington DC: Universities Field Staff International, 1991.

SANTOS, Boaventura de Sousa; MENESES, Maria Paula G. de; NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Semear Outras Soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. pp. 21-121.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Reconhecer para Libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SCHRJVER, Nico. **Sovereignty Over Natural Resources**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

SIMMS, Andrew; CONISBEE, Molly. **Environmental Refugees: the case for recognition**. London: New Economics Foundation, 2003.

SINHA, Prakash S. **Asylum and International Law**. Netherlands: Martinus Nijhoff/ The Hague, 1971.

SPIROPOULOS, J. **L'individu et le Droit International**. Paris, 1929.

STEIL, Shawn; YUEFANG, Duan. Policies and Practice in Three Georges Resettlement: a field account. In: **Forced Migration Review**. Dilemmas of Development Induced Displacement. Issue 12. Janeiro de 2002. Disponível em: < <http://www.fmreview.org/>>

STOJANOV, Robert. **Environmental Refugees: Introduction**. Czech Republic: Palacky University, 2004. Disponível em: < www.vos.cz >.

STONE, I. F. **O Julgamento de Sócrates**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SUHRKE, Astri. **Pressure Points: Environmental degradation, migration and conflict**. Washington: American Academy of Arts and Sciences, 1993.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997. vol. I.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados**. Disponível em: <www.icrc.org.br>.

UNCCD. **Combating Desertification in Africa**. Disponível em: <www.unccd.int>.

UNCCD. **Convention to Combat Desertification in Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa**. Disponível em: <<http://www.unccd.int/convention/text/pdf/conv-eng.pdf>>.

UNDP. **Fighting Climate Change: human solidarity in a divided world**. Human Development Report 2007/2008. United Nations Development Program, 2008.

UNESCO. **Disaster Preparedness and Mitigation: UNESCO's role**. Section for Disaster Reduction, Natural Sciences Sector. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2007.

UNEP. **Environment and Disaster Risk: Emerging Perspectives**. ISDR Working Group on Environment and Disaster Reduction. Julho de 2008.

UNHCR. A Critical Time for the Environment. In: **Refugees**. No. 127. 2002.

UNHCR. The Wall Behind which Refugees can Shelter: the 1951 Geneva Convention. **Refugees**, Geneva, v.2, n° 123, 31 p., 2001.

UNHCR. **Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org>>.

UNHCR. **The state of the world's refugees 2000: fifty years of humanitarian action**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org>>.

UNHCR. **Q&A:** OAU Convention remains a key plant of refugee protection in Africa after 40 years. Disponível em: <www.unhcr.org>.

UNHCR. **UNHCR Note on the Principle of Non-Refoulement.** Novembro, 1997. Disponível em: <www.unhcr.org>.

UNITED NATIONS. **Guiding Principles on Internal Displacement.** Disponível em: <www.unhcr.org>.

VIEIRA, Ligia; DERANI, Cristiane. O Locus Standi dos Indivíduos na Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: Danielle Annoni. (Org.). **Direito Internacional dos Direitos Humanos: Homenagem à Convenção Americana de Direitos Humanos.** São Paulo: Conceito Editorial, 2012, v. 1, pp. 297-311.

WESTRA, Laura. **Environmental Justice and the Rights of Ecological Refugees.** London: Earthscan, 2009.

WEIS, P. The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees and Some Questions Relating to the Law of Treaties. **British Yearbook of International Law**, n. 39.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Fundamentos da História do Direito.** 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

WOOD, William B. Ecomigration: linkages between environmental change and migration. In: **Global Migrants, Global Refugees.** ZOLBERG, A. R; BENDA, P. M (Eds). New York and Oxford: Berghahn: 42-61.

WORLDWATCH INSTITUTE. Disponível em: <www.worldwatch.org>.

ZETTER, Roger. Protecting People Displaced by Climate Change: some conceptual challenges. In: MC ADAM, Jane (ed.). **Climate Change and Displacement: multidisciplinary perspectives.** Oxford and Portland: Hart Publishing, 2010.

ANEXO**PROJETO DE CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO
INTERNACIONAL DOS
« DESLOCADOS » AMBIENTAIS³⁴⁷***Preâmbulo*

As partes contratantes

Considerando que a situação do meio ambiente mundial é alarmante e que ela continua a se degradar a um ritmo crescente,

Considerando as causas deste agravamento, como as mudanças climáticas e/ou a perda da diversidade biológica, as secas, a desertificação, o desmatamento, a erosão dos solos, as epidemias, os conflitos armados e, de maneira geral, os riscos naturais e tecnológicos,

Considerando que as vítimas destes fenômenos são confrontados com o desaparecimento de seu ambiente causando a degradação de sua saúde e de sua dignidade, ameaçando mesmo a substância de seu direito à vida,

Considerando que a gravidade destes atentados obriga pessoas físicas, famílias e populações a se deslocar ;

Considerando que o aumento exponencial já esperado e previsível destes deslocamentos constitui uma ameaça à estabilidade das sociedades humanas, à perenidade das culturas e à paz no mundo,

³⁴⁷ Texto publicado na Revue Européenne du Droit de L'Environnement, n° 4/2008, p. 381- 393. Versão original em francês. Projeto de Convenção elaborado pelo CRIDEAU (Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme) e pelo CRDP (Centre de Recherche sur les Droits de la Personne), equipes temáticas do OMIJ (Observatoire des Mutations Institutionnelles et juridiques), Faculdade de Direito e de Ciências Econômicas da Universidade de Limoges, com a participação do CIDCE (Centre International de Droit Comparé de l'Environnement).

Considerando os diferentes apelos de organizações não governamentais exortando ao reconhecimento de um estatuto dos deslocados ambientais e insistindo sobre a urgente necessidade de responder à sua situação,

Considerando que diversas declarações internacionais destacam a existência desta categoria de deslocados (Declaração do Rio, princípio 18 relativo à assistência ecológica, junho de 1992 ; Agenda 21, capítulo 12, 12.47, elaboração de planos de emergência ; Princípios orientadores relativos ao deslocamento de pessoas dentro de seu próprio país),

Considerando que numerosas conferências internacionais invocam também estas situações, como:

- A Conferência de Kyoto (1997) e de Haia (2000) que destacam os riscos de grandes migrações relacionadas às mudanças climáticas ;
- A Conferência mundial sobre a prevenção de catástrofes naturais (Hyogo, janeiro de 2005) que insistiu sobre o conjunto dos aspectos preventivos relacionados em particular aos refugiados ecológicos,

Considerando que certos órgãos das Nações Unidas intervieram neste sentido: - A Assembléia Geral das Nações Unidas através das resoluções n° 2956 em 1972 e n° 3455 em 1975 sobre as pessoas deslocadas, a resolução n° 36/225 de 17 de dezembro de 1981 sobre o reforço da capacidade do sistema das Nações Unidas de fazer face às catástrofes naturais e outras situações revestidas do caráter de uma catástrofe, a resolução 43/131 de 8 de dezembro de 1988 sobre a assistência humanitária às vítimas de catástrofes naturais e situações de urgência da mesma ordem, a resolução n° 45/100 de 14 de dezembro de 1988 sobre a assistência humanitária às vítimas de catástrofes naturais e situações de urgência da mesma ordem, a resolução n° 49/22 de 13 de dezembro de 1994 concernente à década internacional da prevenção de catástrofes naturais;

- O Conselho de Segurança (5663° sessão de 17 de abril de 2007) estabelecendo uma relação entre as mudanças climáticas e a segurança do mundo em particular em relação às pessoas que correm o risco de serem deslocadas até 2050 ;

- O Secretário Geral da ONU (mensagem de 5 de junho de 2006) exortando os governos e comunidades do mundo inteiro à pensar nos que não podem subsistir nas zonas áridas e se tornam refugiados ecológicos,

Considerando que as instituições especializadas das Nações Unidas como a Organização Mundial da Saúde, a UNESCO, o Banco Mundial, outras instituições do sistema das Nações Unidas como o Alto Comissariado para os Refugiados, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, organizações regionais como o Conselho de Europa, a União Européia, a União Africana atraem a atenção para as questões das migrações ecológicas,

Considerando que as convenções internacionais levam já em consideração os deslocamentos ambientais:

- A Convenção (Nº 169) referente aos povos indígenas e tribais nos países independentes de 27 de julho de 1989 (Organização Mundial do Trabalho) ;
- A Convenção sobre a luta contra a desertificação de 12 de setembro de 1994 ;

Reconhecendo o princípio de assistência a um Estado ecologicamente atingido como um dever da comunidade internacional,

Considerando que, a despeito dos numerosos instrumentos internacionais visando a proteção do meio ambiente, não existe, no estado atual do direito internacional aplicável aos refugiados, nenhum instrumento específico prevendo a situação do conjunto dos deslocados ambientais e podendo ser aplicado e invocado em seu favor,

Considerando que nestas condições é da responsabilidade da comunidade internacional dos Estados organizar sua solidariedade e do conjunto dos atores para a elaboração de um estatuto internacional dos deslocados ambientais,

Considerando que este estatuto deverá considerar as pessoas físicas, as famílias e as populações obrigadas a se deslocar tanto dentro como ao exterior de seu Estado de residência,

Considerando que o estatuto dos deslocados ambientais deve se registrar no respeito dos instrumentos jurídicos internacionais e dos princípios protetores dos direitos humanos e do meio ambiente,

Acordam os dispositivos abaixo:

Capítulo 1º - Objeto, definições, campo de aplicação, princípios

Artigo 1 – Objeto

O objeto da presente Convenção é de contribuir para garantir direitos aos deslocados ambientais e organizar seu acolhimento e seu eventual retorno, em aplicação ao princípio da solidariedade.

Cada Parte contratante se compromete a acolher os deslocados ambientais no mais estrito respeito aos direitos humanos garantidos pelas convenções internacionais às quais esteja vinculada e a lhes conferir os direitos específicos definidos pelo presente texto.

Artigo 2 – Definições

1. O termo « Parte » designa, salvo indicação contrária, uma Parte contratante à presente Convenção.

2. Se designa « deslocados ambientais » as pessoas físicas, as famílias e as populações confrontadas a um desastre brutal ou gradual em seu ambiente afetando inelutavelmente suas condições de vida e lhes forçando a deixar, com urgência ou no seu decorrer, seus lugares habituais de vida e requerendo sua realocação ou realojamento.

2.1 Os termos « pessoas » e « famílias » remetem à dimensão individual do deslocamento que se faz necessário pelo desastre ambiental e o termo « população » se refere à dimensão coletiva do fenômeno que pode ser concernente às comunidades rurais ou urbanas, áreas metropolitanas, países, continentes, ...

2.2 Se entende por « desastre brutal » uma catástrofe repentina de origem natural e/ou humana.

2.3 Se entende por « desastre gradual » uma degradação de origem natural e/ou humana , lenta, progressiva ou programada.

2.4 Os « lugares habituais de vida » se compreendem como os territórios de origem que definem a identidade das pessoas físicas, das famílias e das populações.

3. Se entende por « deslocamento forçado » todo deslocamento temporário ou definitivo de pessoas físicas, famílias ou populações inevitáveis ante o desastre ambiental, seja dentro de um mesmo Estado, ou do Estado de residência para um ou diversos outros Estados de acolhimento.

3.1 Se entende por « deslocamento temporário » todo deslocamento necessário gerado por um desastre ambiental que deixa aberta a perspectiva de um retorno a curto ou médio prazo.

3.2 Se entende por « deslocamento definitivo » todo deslocamento necessário gerado por um desastre ambiental que suprime toda perspectiva de retorno à longo ou muito longo prazo.

4. Se entende por « realocação » a possibilidade para os deslocados ambientais de obter, em um Estado Parte, lugares temporários para viver em condições equivalentes àquelas do local em que viviam antes do deslocamento.

5. Se entende por « realojamento » a possibilidade para os deslocados ambientais de dispor de uma existência digna, de gozar de seus direitos e de cumprir suas obrigações sem discriminação, em um novo local de vida próprio a seu reestabelecimento.

Artigo 3 – Campo de Aplicação

A presente Convenção tem uma vocação universal. Ela abrange tanto os deslocamentos ambientais interestatais como os intraestatais.

Artigo 4 – Princípios

1. Princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas

No interesse das gerações presentes e futuras e embasado na equidade, as obrigações reconhecidas pela presente convenção se exercem no respeito do princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas.

Os Estados parte da presente Convenção se comprometem a adotar, nos anos seguintes à abertura à sua assinatura, um protocolo adicional estabelecendo a responsabilidade dos atores públicos e privados, de acordo com a sua dupla função preventiva e reparadora.

Esta responsabilidade visará as obrigações positivas e negativas cuja violação possa gerar, direta ou indiretamente, deslocamentos ambientais.

2. Princípio de proximidade

Os direitos reconhecidos pela presente Convenção se exercem, na medida do possível e em conformidade com o respeito ao princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, sob o princípio de proximidade que determina o menor afastamento possível das pessoas do seu território de identificação cultural.

3. Princípio de proporcionalidade

Os direitos reconhecidos pela presente Convenção se exercem segundo o princípio de proporcionalidade operacionalizado sob um sistema internacional de ajuda financeira.

4. Princípio de efetividade

Para tornar concretos e efetivos os direitos conferidos pela presente Convenção, a Agência Mundial para os Deslocados Ambientais (AMDA) e os Estados parte tem a obrigação positiva, a partir da admissão de pessoas em locais de acolhida provisórios, de adotar políticas que permitam aos deslocados ambientais deixar estes locais provisórios com o objetivo de se estabelecer em condições de vida normal. Estas políticas devem ser elaboradas com a participação dos deslocados ambientais, das organizações que os representam e dos Estados interessados.

Capítulo 2 – Direitos garantidos pela Convenção

Artigo 5 – Direitos comuns a todos os deslocados ambientais

1. Direitos à informação e à participação

Toda pessoa, toda família e toda população tem o direito de ter acesso o mais antecipadamente possível às informações relativas às ameaças ambientais e às situações críticas e relacionadas.

Toda pessoa, toda família e toda população tem o direito de participar na determinação das políticas de prevenção dos desastres ambientais e de enfrentamento, em situações de urgência ou no decorrer, de suas consequências.

Os Estados parte da presente Convenção se comprometem à implementar os direitos à informação e à participação de maneira que eles possam exercer uma real influência sobre as decisões relativas às ameaças ambientais.

2. Direito de assistência

Toda pessoa física, toda família e toda população vítima de um desastre ambiental tem o direito de ser assistido em todos os lugares. Este direito se exerce no momento em que a situação se torna crítica, durante e após o desastre ambiental.

Os Estados Partes da presente Convenção se comprometem a não opor obstáculo à implantação concreta e efetiva deste direito. Eles se comprometem também a elaborar e implantar um programa permanente e regularmente revisado de assistência aos deslocados ambientais.

3. Direito à água e a uma ajuda alimentar

Todo deslocado ambiental tem o direito à água e o direito de receber uma alimentação de subsistência.

4. Direito à habitação

Todo deslocado ambiental tem o direito a uma habitação salubre e segura.

5. Direito à assistência médica

Todo deslocado ambiental tem o direito de receber a assistência médica que o seu estado exige.

6. Direito à personalidade jurídica (direitos da pessoa)

Toda pessoa física deslocada tem o direito, em todos os lugares, ao reconhecimento de sua personalidade jurídica. De seus direitos civis e políticos.

Toda pessoa física deslocada tem o direito à reconstituição dos documentos necessários à plena efetividade dos direitos vinculados à sua qualidade de pessoa.

7. Toda pessoa física deslocada em um outro Estado diferente do seu conserva seus direitos civis e políticos no seu Estado de origem.

8. Direito ao respeito da unidade familiar

Toda pessoa física deslocada tem o direito :

- a) De não ser separada dos membros da sua família,
- b) A reconstituição de sua família dispersada pelo desastre ambiental.

9. Direito à educação e à formação

Todo deslocado ambiental tem o direito de receber uma educação e uma formação que respeite sua identidade cultural.

10. Direito à subsistência pelo trabalho

Todo deslocado ambiental tem o direito de garantir a sua subsistência pelo trabalho.

Artigo 6 – Direitos dos deslocados ambientais temporários

1. Direito a um alojamento seguro

Todo deslocado ambiental temporário tem o direito de ser alojado, se for o caso, em alojamentos de acolhida provisórios que os Estados parte da

presente Convenção se comprometem a estabelecer e à organizar no mais estrito respeito à dignidade humana.

Todo deslocado ambiental temporário abrigado em uma área de acolhida transitória tem o direito de circular livremente e de decidir livremente de estabelecer sua residência em outro lugar.

2. Direito à reinstalação

Todo deslocado ambiental temporário alojado em seu próprio país de residência tem o direito à reinstalação. De forma correspondente, o Estado é sujeito à obrigação positiva de organizar a reinstalação de seus residentes em seus lugares habituais de vida.

3. Direito ao retorno

Todo deslocado ambiental temporário alojado em um Estado de acolhida tem o direito de retornar ao seu lugar habitual de vida, quando este seja de novo habitável.

De forma correspondente, o Estado de origem é sujeito à obrigação positiva de organizar o retorno de seus cidadãos nacionais à seus lugares habituais de vida.

4. Direito à permanência prolongada

Todo deslocado ambiental temporário tem o direito de prolongar sua permanência enquanto seu lugar habitual de vida não apresente novamente condições de habitabilidade. Ele perde seus direitos relacionados ao estatuto de deslocado ambiental resultante do presente capítulo mas lhe é reconhecido, se ele não é originário do Estado de acolhida, os direitos conferidos aos estrangeiros em situação regular.

Artigo 7 – Direitos dos deslocados ambientais definitivos

1. Direito ao realojamento

Depois de uma permanência eventual, tão breve quanto possível, em um abrigo de acolhida provisória, todo deslocado ambiental definitivo tem o direito a um realojamento.

2. Direito à nacionalidade

Toda pessoa física deslocada a título definitivo tem o direito de conservar a nacionalidade de seu Estado de origem afetado pelo desastre ambiental e de adquirir a nacionalidade do Estado de acolhida.

Artigo 8 – Direitos específicos das famílias e populações

1. As famílias deslocadas tem o direito à preservação de sua unidade.
2. As populações deslocadas se beneficiam, no país de acolhida, de direitos equivalente aos reconhecidos às minorias pelas convenções internacionais e notadamente o direito de se constituir como agrupamento representativo e de agir coletivamente na justiça.

Artigo 9 – Concessão do estatuto de deslocado ambiental

As Partes devem adotar, num prazo de dois anos a contar da entrada em vigor da presente Convenção, os procedimentos de direito interno, que devem ser transparentes e abertos, organizando as modalidade de demanda, de concessão e de recusa do estatuto de deslocado ambiental resultante do conjunto de direitos definidos neste capítulo.

A elaboração dos procedimentos estatais se fará em cooperação com a Alta Autoridade e conforme às linhas orientadoras adotadas por esta última após a assinatura.

Artigo 10 – Princípio de não-discriminação

O gozo dos direito reconhecidos na presente Convenção devem ser assegurados sem nenhuma distinção, fundada notadamente sobre o sexo, a orientação sexual, a raça, a cor, a língua, a religião, as opiniões políticas ou qualquer outra opinião, a origem nacional ou social, o pertencimento a uma minoria nacional, a renda, o nascimento, a necessidade especial, a idade ou qualquer outra situação.

Capítulo 3 – Instituições

Artigo 11 – Agência Mundial para os Deslocados Ambientais (AMDA)

Em razão da amplitude e da permanência dos movimentos existentes e previsíveis de deslocamentos ambientais, uma Agência Mundial para os Deslocados Ambientais (AMDA) é encarregada da aplicação da presente Convenção. Uma Alta Autoridade, um Fundo Mundial para os Deslocados Ambientais (FMDA), um Conselho científico e um secretariado assessoram a AMDA. Os órgãos da Convenção exercem suas missões respeitando a Convenção de Aarhus sobre o acesso à informação, à participação pública nos processos decisórios e o acesso à justiça.

A AMDA tem o estatuto de uma organização ligada às Nações Unidas.

1. Missão da AMDA

A AMDA tem por missão :

- Conduzir os trabalhos de prospecção sobre a evolução do fenômeno dos deslocados ambientais;
- De avaliar as políticas capazes de gerar deslocamentos ambientais;
- De mobilizar os meios visando reduzir os fatores de vulnerabilidade que estão na origem dos deslocamentos ambientais;
- De contribuir na organização geral de assistência visando a prevenir, limitar os deslocamentos e favorecer um retorno o mais rápido possível dos deslocados ambientais;
- Avaliar os programas adotados para prevenir os deslocamentos ambientais e para ajudar os deslocados;
- De dar suporte ativamente à organização de acolhida e de retorno dos deslocados ambientais, quando isso seja possível.

2. Organização geral da AMDA

As modalidades de organização do Conselho de administração, do Escritório, do Conselho científico, do Secretariado e da Alta Autoridade serão especificados em um protocolo adicional à presente Convenção elaborado nos anos seguintes à sua abertura à assinatura.

3. Alta Autoridade

a) A Alta Autoridade é composta de 21 personalidades reconhecidas nas áreas de direitos humanos, de meio ambiente e de paz. A seleção deve ser pautada no critério da representação geográfica.

Os membros são eleitos por voto secreto pela Conferência das Partes pela maioria dos presentes e dos votantes. Cada Estado Parte pode apresentar dois candidatos. As ONG's podem, no total, apresentar cinco candidatos.

b) A Alta Autoridade é competente para :

- Estabelecer as linhas diretoras relativas aos critérios e aos processos de concessão do estatuto;
- Se manifestar em nível de apelação sobre as decisões de concessão ou de recusa do estatuto de deslocado ambiental mediante solicitação de pessoas físicas, famílias, populações ou ONG's interessadas;
- Se pronunciar em primeira e em última instância sobre as demandas de estatuto emanadas de cidadãos de Estados não parte da Convenção ou em caso de deficiência do Estado Parte;
- Decidir as questões concernentes à interpretação e aplicação da Convenção por solicitação das comissões nacionais ou de qualquer pessoa física ou jurídica interessada;
- Se assegurar da conformidade das disposições nacionais à Convenção mediante solicitação de qualquer pessoa física ou jurídica interessada e fazer a síntese dos relatórios nacionais de aplicação. Esta síntese deve colocar em evidência as insuficiências e as boas práticas;
- Propor recomendações à Conferência das Partes ;
- Propor emendas à presente Convenção.

c) As decisões da Alta Autoridade são definitivas. As Partes se comprometem a se conformar às decisões da Alta Autoridade que lhe digam respeito. A Alta Autoridade pode solicitar à Conferência das Partes que determine a suspensão do direito de voto dos Estados que manifestem uma indiferença reiterada à suas decisões.

4. Fundo Mundial para os Deslocados Ambientais (FMDA)

a) Missão

O FMDA tem como missão assegurar o funcionamento da AMDA e de implementar ajudas financeiras e materiais para o acolhimento e retorno dos deslocados ambientais. Estas ajudas são destinadas aos Estados de residência e aos Estados de acolhimento. Elas podem ser também destinadas às ONG's, às organizações internacionais e regionais, às autoridades locais.

b) Recursos

O FMDA é mantido especialmente por:

- Contribuições voluntárias dos Estados e de atores privados ;
- Contribuições obrigatórias mantidas por uma taxa baseada principalmente nas causas de desastre brutal ou gradual suscetíveis de gerar deslocamentos ambientais.

Um protocolo adicional à presente Convenção será adotado nos anos seguintes à abertura à assinatura para determinar a organização do FMDA, a base da taxa, sua imposição e sua alocação.

Artigo 12 – Comissões nacionais sobre os deslocados ambientais

Cada Estado Parte, a partir da entrada em vigor da presente Convenção, deve criar uma Comissão nacional de atribuição do estatuto de deslocado ambiental. Cada Comissão é composta de nove personalidades independentes, reconhecidas nas áreas de direitos humanos, meio ambiente e paz. Os membros são nomeados pelas mais altas autoridades jurisdicionais do país.

Capítulo 4 – Mecanismos de implementação

Artigo 13 – Cooperação

A implementação da presente Convenção repousa prioritariamente sobre as instituições que ela estabelece e sobre o concurso ativo das organizações internacionais e regionais assim como dos secretariados das convenções internacionais que tem por objeto a proteção do meio ambiente ou a defesa dos direitos humanos.

Artigo 14 – Conferência das Partes

A primeira reunião das Partes é convocada pelo depositário um ano o mais tardar após a data de entrada em vigor da presente Convenção. A partir de então, as Partes terão uma reunião ordinária ao menos uma vez a cada dois anos. Seus debates são abertos ao público.

Uma reunião extraordinária pode ser realizada mediante a solicitação de no mínimo um quarto dos Estados Parte.

A Conferência das Partes nomeia os membros do Conselho de administração da AMDA e da Alta Autoridade.

Artigo 15 – Relatórios nacionais de aplicação

1. As Partes buscam permanentemente a aplicação da presente Convenção baseadas nos relatórios que elas apresentam ao secretariado e, neste sentido:

a) Engajam a sociedade civil ao longo de todo o processo de elaboração dos relatórios. A metodologia do relatório é fixada por um comitê tripartite reunindo os Estados Parte, especialistas e representantes da presente Convenção ;

b) Compartilham as experiências obtidas da conclusão e aplicação de acordos bilaterais e multilaterais ou outros arranjos que tenham relação com o objeto da presente Convenção, nos quais participam uma ou diversas Partes da Convenção;

2. A Conferência das Partes examina e avalia as políticas que as Partes aplicam notadamente os programas referentes ao artigo 5.2 da presente Convenção e as medidas jurídicas e metodológicas que elas adotam para assegurar a ajuda, assistência e acolhimento dos deslocados ambientais visando melhorar a situação a esse respeito.

Capítulo 5 – Disposições finais

Artigo 16 – Relações com terceiros

1. As Partes convidam, se for o caso, os Estados que não são parte da presente Convenção à cooperar na implementação da Convenção.

2. As Partes se comprometem a adotar as medidas apropriadas, compatíveis com o direito internacional, a fim de assegurar que ninguém empreende atividades contrárias ao objetivo, ao objeto e aos princípios da presente Convenção.

Artigo 17 – Regulamentação dos litígios

Em caso de litígio entre duas ou mais de duas Partes sobre a interpretação ou aplicação da Convenção, as Partes envolvidas se esforçarão para resolvê-lo pela via da negociação ou por outros meios pacíficos à sua escolha. Se as Partes envolvidas não puderem resolver seu litígio pelos meios mencionados no parágrafo anterior, o litígio será submetido à Alta Autoridade.

Artigo 18 – Emendas à Convenção e seus protocolos

Toda Parte pode propor emendas a presente Convenção. Toda Parte de um Protocolo pode propor emendas à este Protocolo. O texto de todas as emendas deve ser comunicado pelo Secretariado às partes com no mínimo seis meses de antecedência da reunião na qual a emenda será proposta para adoção. Se todos os esforços visando a adoção de uma emenda por consenso forem esgotadas e se um acordo não for alcançado, a emenda é adotada em último recurso por votação da maioria de dois terços das Partes presentes à reunião e que tenham exprimido seu voto.

Artigo 19 – Protocolos

Os Protocolos previstos nos artigos 4 (Responsabilidade), 11.3 b (FMDA), 11.4 (Organização geral da AMDA) serão elaborados nos anos seguintes à abertura à assinatura da Convenção. Eles são adotados pela maioria de dois terços das Partes presentes à reunião e que tenham exprimido seu voto.

A Conferência das Partes pode, então, adotar novos Protocolos com a mesma maioria.

Artigo 20 – Reservas

Nenhuma reserva pode ser feita à presente Convenção, assim como aos Protocolos.

Artigo 21 – Assinatura, ratificação, aceitação ou aprovação

A presente Convenção e seus Protocolos serão abertos à assinatura de todos os Estados, assim como às organizações econômicas de integração regional. A Convenção e seus Protocolos são submetidos à ratificação, à aceitação, à aprovação ou à adesão. Estes diversos instrumentos serão depositados junto ao Secretariado geral das Nações Unidas que assumirá como depositário.

Artigo 22 – Entrada em vigor

A presente Convenção entrará em vigor no trigésimo dia (30) a contar da data de depósito de no mínimo dez (10) instrumentos de ratificação, de aceitação, de aprovação ou de adesão.

Artigo 23 – Autenticidade do texto

O original da presente Convenção cujos textos em inglês, árabe, chinês, espanhol, francês, russo são também autênticos, será depositado junto ao depositário. Em fé do que os abaixo assinados devidamente autorizados assinaram a presente Declaração.

Limoges (França), 2 de dezembro de 2008.

Redigiram o projeto de convenção :

Michel Prieur, Professor emérito da Universidade de Limoges, Presidente do CIDCE (Centre International de Droit Comparé de l'Environnement).

Jean-Pierre marguénaud, Professor de direito privado da Faculdade de Direito e de Ciências Econômicas da Universidade de Limoges, Diretor do CRDP (Centre de recherche sur les droits de la personne).

Gérard Monédiaire, Maître de conférences em direito público, diretor do CRIDEAU (Centre de recherche interdisciplinaire en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme).

Julien Bétaille, Allocataire de recherche da Universidade de Limoges.
Bernard Drobenko, Professor da Universidade do Litoral Côte d’Opale.

Jean-Jaques Gouguet, Maître de conférences em economia da Universidade de Limoges.

Jean-Marc Lavielle, Maître de conférence em direito público da Universidade de Limoges.

Séverine Nadaud, Maître de conférence em direito privado da Universidade de Limoges.

Damien Roets, Maître de conférence em direito privado na Universidade de Limoges.

Contribuíram no projeto de Convenção :

Frédéric Bouin, Maître de conférence da Universidade de Perpignan.

Florence Burgat, Diretora de pesquisa do INRA/Paris I.

Christel Cournil, Maître de conférence em direito público da Universidade Paris XIII.

Van Dinh, doutoranda da Universidade de Limoges.

José Juste, Professor de direito da Universidade de Valencia, Espanha.

Yves Lador, representante permanente da Earthjustice junto às Nações Unidas em Genebra.

Pierre Mazzega, Geofísico, Diretor de pesquisas do CNRS, Toulouse.

Agnès Michelot, Maître de conférence em direito público da Universidade de La Rochelle.

Dinah Shelton, Professora de direito da George Washington University Law School

Tradução para o inglês :

Dinah Shelton, Professora de direito da George Washington University Law School

Tradução para o português :

Fernanda de Salles Cavedon, Professora e pesquisadora em Direito Ambiental da Universidade do Vale do Itajaí, Santa Catarina, Brasil. Membro da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil - APRODAB. Bolsista Hermès de Pós-doutorado da Maison de Sciences de l'Homme (Paris) alocada no CRIDEAU, Universidade de Limoges.