

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO  
FACULDADE DE DIREITO**

**ÉRIKA PIRES RAMOS**

**REFUGIADOS AMBIENTAIS:  
EM BUSCA DE RECONHECIMENTO PELO DIREITO  
INTERNACIONAL**

**Tese de Doutorado**

**Orientador: Professor Doutor Alberto do Amaral Júnior**

São Paulo

2011

**ÉRIKA PIRES RAMOS**

**REFUGIADOS AMBIENTAIS:  
EM BUSCA DE RECONHECIMENTO PELO DIREITO  
INTERNACIONAL**

Tese apresentada à Faculdade de Direito  
da Universidade de São Paulo para  
obtenção do título de Doutor em Direito

Área de Concentração: Direito  
Internacional

Orientador: Professor Doutor Alberto do  
Amaral Júnior

São Paulo

2011

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

**Catálogo da Publicação**  
**Serviço de Biblioteca e Documentação**  
**Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**

Ramos, Érika Pires.

Refugiados ambientais : em busca de reconhecimento pelo direito internacional /  
Érika Pires Ramos – São Paulo : E. P. Ramos, 2011.

xvi, 150 f. ; 31 cm.

Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da USP, 2011.

Orientador: Alberto do Amaral Júnior.

Inclui referências bibliográficas.

1. Refugiados ambientais. 2. Risco ambiental. 3. Desastres ambientais. 4. Degradação ambiental. 5. Mudança climática. 6. Direitos humanos. 7. Direito internacional. I. Amaral Júnior, Alberto do. II. Título.

CDU 341.504:75

RAMOS, Érika Pires. Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Direito Internacional.

Banca de arguição realizada em:

#### BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alberto do Amaral Júnior	Instituição: Faculdade de Direito da USP
Julgamento:	Assinatura:

Prof. Dr.	Instituição:
Julgamento:	Assinatura:

Prof. Dr.	Instituição:
Julgamento:	Assinatura:

Prof. Dr.	Instituição:
Julgamento:	Assinatura:

Prof. Dr.	Instituição:
Julgamento:	Assinatura:

By recognising environmental refugees you recognise the problem. By recognising the problem you start on the road to accepting responsibility and implementing solutions.

**Jean Lambert**

I do not think one day we will know enough to predict the future, but yes I think we can avoid disasters. Not seeing the future, but designing the rules of the game.

**Roger Myerson**

Dedico esta tese a todos aqueles que se encontram na condição de refugiado ambiental e aos que têm como missão pessoal ou profissional a preocupação com o reconhecimento dessa nova categoria de pessoas e de seus direitos em todo o mundo.

## AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho não seria possível sem o incentivo e o apoio de pessoas especiais, a quem devo sinceros agradecimentos.

Ao meu estimado orientador, Professor Doutor Alberto do Amaral Júnior, pela oportunidade e toda a confiança em mim depositada, pela compreensão e pelo carinho, fatores essenciais nos momentos mais difíceis e decisivos durante a construção da presente tese. Muito obrigada por tudo, Professor Alberto, de coração.

Aos Professores Ana Maria de Oliveira Nusdeo e Umberto Celli Júnior pelas valiosas observações e sugestões feitas no exame de qualificação.

Ao amigo e “mentor” Harry Wijnberg pela acolhida em Haarlem – Holanda, na Fundação LISER (*Living Space for Environmental Refugees*), pelo incentivo e indicação de valiosa literatura sobre o tema dos refugiados ambientais, que reforçaram minha convicção da importância em insistir na defesa de uma proteção específica para os refugiados ambientais, enfrentando a resistência quanto ao reconhecimento jurídico dessa nova categoria.

Às amigas do curso de pós-graduação da USP, Gabriela Bueno e Carolina Claro, agradeço o imenso carinho, as reflexões e tantas pesquisas compartilhadas, fundamentais para enfrentar a complexidade do tema escolhido. A amizade de vocês é um verdadeiro presente.

À querida Natascha Trennepohl, pelas conexões ambientais que tiveram início com um desprezioso café numa tarde fria em Berlim e que têm dado bons frutos.

À amiga e madrinha Danielle Souza de Andrade e Silva, companheira de aventuras em terras paulistanas, pelas preciosas dicas para o exame de qualificação e defesa de tese. Obrigada, Dani, por estar presente em mais um momento tão especial da minha vida.

Às amigas Karin Kaechele, Daniela Rizzi e Lilia Diniz, irmãs de coração, por estarmos sempre conectadas, cada uma ao seu modo, na busca por um mundo melhor, mais sustentável e justo para todos.

À querida Alba Goycochea, pela motivação para construir a RESAMA (Rede Sul-americana para as Migrações Ambientais), que dará continuidade e aplicação prática aos estudos iniciados com a presente tese. Ao amigo Rafael Bernardi, agradeço por ter proporcionado esse encontro e pela oportunidade de colaborar com o Sistema das Nações Unidas no Uruguai.

Aos colegas do IBAMA – procuradores, servidores, terceirizados e estagiários – agradeço o aprendizado conjunto e a compreensão nos momentos em que estive ausente da Procuradoria, ocasiões fundamentais para a concretização desta nova etapa da minha trajetória acadêmica. Agradeço especialmente aos colegas Marcelus Dias Peres e Maurício Yogui pela convivência e aprendizado diários, pelo apoio indispensável nos momentos mais árduos dentro e fora da Procuradoria e por me permitirem aproveitar grandes oportunidades de crescimento pessoal e profissional surgidos durante o curso de doutorado.

Aos amigos Gabriel Souza, Mariana Melo, Maria Augusta Ferreira e Teresa Barki, companheiros de profissão e de ideais, pela força e incentivo nas valiosas oportunidades de aprimorar meus conhecimentos em temas ambientais relevantes relacionados ao objeto da tese e por me permitirem compartilhar a honrosa luta pela consolidação da Agenda Ambiental na Advocacia-Geral da União.

À Diretoria e aos servidores da Escola da Advocacia-Geral da União e aos colegas da Procuradoria-Geral Federal pelo apoio durante o processo de licença para capacitação.

Aos servidores da Secretaria da Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo, em especial, Fátima, Amanda e Alexandre, pela disponibilidade, atenção e gentileza no atendimento aos alunos.

Às queridas mestras Teresa Cahú, Bernadette Pedrosa e Regina Rosa e Silva, exemplos de profissionalismo e sensibilidade acadêmica, preciosas fontes de inspiração desde as bancas escolares.

Ao estimado Professor e Desembargador Federal Francisco de Queiroz Bezerra Cavalcanti, pelos valiosos anos de aprendizado no Tribunal Regional Federal da 5ª Região e pelo estímulo constante para a busca do aperfeiçoamento acadêmico e profissional.

À querida Ruth Barbosa, pelo amparo espiritual e por me ajudar a compreender o sentido maior da realização deste trabalho.

Aos meus pais Antonio Carlos e Socorro, minha eterna gratidão pelo exemplo de vida, pelos valores e princípios que norteiam minha caminhada. Hebe e Eveline, minhas *hermanas*, pela presença sempre marcante e positiva em todos os momentos da minha vida. Ao meu Tio Ronaldo, por influenciar de maneira decisiva minhas escolhas profissionais.

Aos queridos “Gaspar Neisser” – Max, Vera e Monica – pela torcida constante e pela calorosa acolhida na família. Ao amigo e cunhado Marcelo Ferreira Leite, agradeço pela amizade sincera e as palavras sempre generosas.

A Fernando Gaspar Neisser, marido dos meus sonhos e da minha vida real, meu agradecimento pelo amor que construímos a cada dia, pelo companheirismo e apoio incondicional aos meus sonhos e projetos. Com você, o impossível é apenas uma questão de tempo e persistência. Amo muito você.

Agradeço a Deus por iluminar meu caminho, por abençoar minhas escolhas e por todas as graças a mim concedidas, especialmente na reta final do doutorado.



## RESUMO

RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

A presente tese tem como pano de fundo a crescente preocupação com os impactos das alterações no meio ambiente global e objetiva a análise da dimensão humana dessas mudanças, que emergem do cenário de insegurança, riscos e incertezas acentuado com o recente debate internacional sobre mudanças climáticas. A ocorrência cada vez mais frequente de desastres ambientais e a progressiva degradação de recursos ambientais essenciais, comprometendo gravemente a vida e a segurança de indivíduos, grupos e comunidades inteiras em todo o mundo, a ponto de inviabilizar a sobrevivência em seus locais de origem, ensejam novas situações jurídicas que precisam ser reguladas pelo Direito Internacional. Nesse contexto, dois pontos centrais conduzem o presente estudo: a emergência de uma nova categoria de pessoas na ordem internacional e a ausência de proteção jurídica pelos instrumentos internacionais vigentes. As dificuldades em torno do consenso sobre uma definição jurídica e a natureza do regime de proteção, tomando-se como base as normas vigentes de Direito Internacional dos Refugiados, de Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional do Meio Ambiente, deixam à mostra as limitações do Direito Internacional Público atual para conferir um tratamento adequado à complexidade do problema em questão. Nesse sentido, uma resposta internacional adequada exige, de um lado, o reconhecimento do *status* jurídico próprio para a nova categoria; de outro, a construção de estratégias de prevenção e combate das múltiplas causas que forçam os deslocamentos. Para suprir a lacuna normativa existente propõe-se uma abordagem integrada, identificando elementos importantes nos regimes internacionais que possam contribuir para a construção de um compromisso global inovador e compatível com a nova dinâmica internacional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Risco ambiental. Desastres ambientais. Mudança climática. Refugiados Ambientais. Direitos Humanos. Direito Internacional.

## ABSTRACT

RAMOS, Érika Pires. *Environmental refugees: in search of recognition by International Law*. 2011. 150 f. Thesis (PhD) – School of Law, University of São Paulo, São Paulo, 2011.

This thesis has as its background the growing concern about the impacts of global environmental changes and aims the analysis of the human dimension of these changes, which emerge from the scenario of insecurity, risks and uncertainties highlighted with the recent international debate on climate change. The increasingly frequent occurrence of environmental disasters and a gradual deterioration of essential environmental resources, severely compromising the lives and safety of individuals, groups and entire communities around the world as to render them unfit for survival in their homes, create new legal situations which need to be regulated by International Law. In this context, two central points lead this study: the emergence of a new category of people in the international order and the absence of legal protection by the international instruments in force. The difficulties surrounding the consensus on a legal definition and nature of the regime of protection, taking as basis the standards of International Refugee Law, International Law of Human Rights and International Law on the Environment show the limitations of current Public International Law to give a proper treatment of the complexity of the problem. Accordingly, an appropriate international response requires on the one hand, recognition of a special legal status to the new category, and second, the construction of strategies to prevent and combat the multiple causes that force displacements. To fill the existing normative gap, we propose an integrated approach, identifying important elements in the international regimes that can contribute to building an innovative global compromise, compatible with the new international dynamics.

**KEYWORDS:** Environmental risk. Environmental disasters. Climate change. Environmental refugees. Human rights. International law.

## RÉSUMÉ

RAMOS, Érika Pires. *Réfugiés environnementaux: en quête de reconnaissance par le Droit International*. 2011. 150 f. Thèse (Doctorat) – Faculté de Droit, Université de São Paulo, São Paulo, 2011.

La présente thèse a pour arrière-plan la préoccupation croissante concernant les conséquences des altérations de l'environnement global, et a pour objectif l'analyse de la dimension humaine de ces changements, qui émergent dans un contexte d'insécurité, de risques et d'incertitudes, mis en évidence lors du récent débat international sur les changements climatiques. Les désastres environnementaux de plus en plus fréquents et la dégradation progressive de ressources environnementales essentielles, compromettant gravement la vie et la sécurité d'individus, de groupes et de communautés entières à travers le monde, au point de rendre impossible la survie dans les lieux dont ils sont originaires, représentent de nouvelles situations juridiques qui doivent être réglementées par le Droit International. Dans ce contexte, deux éléments centraux guident la présente étude: l'émergence d'une nouvelle catégorie de personnes dans l'ordre international et l'absence de protection juridique par les instruments internationaux en vigueur. Les difficultés pour arriver à un consensus déterminant une définition juridique et la nature du régime de protection, en prenant comme base les normes en vigueur du Droit International des Réfugiés, du Droit International des Droits de l'Homme et du Droit International de l'Environnement, mettent au jour les limitations du Droit International Public actuel pour traiter de manière adéquate la complexité du problème en question. Dans cette optique, une réponse internationale adaptée exige, d'un côté, la reconnaissance d'un *statut* juridique propre pour la nouvelle catégorie; de l'autre, la construction de stratégies de préventions et de lutte contre les multiples causes qui forcent les déplacements. Pour combler la lacune normative existant, une approche intégrée est proposée. Elle identifie les éléments importants dans les régimes internationaux pouvant contribuer à la construction d'un compromis global novateur et compatible avec la nouvelle dynamique internationale.

**MOTS-CLÉS:** Risque environnemental. Désastres environnementaux. Changement climatique. Réfugiés environnementaux. Droits de l'Homme. Droit International.

## LISTA DE SIGLAS

<b>ACNUR</b>	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
<b>AOSIS</b>	Alliance of Small Island States
<b>CCDP</b>	Climate Change Displaced Persons
<b>CICV</b>	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
<b>CONARE</b>	Comitê Nacional para os Refugiados
<b>CQNUMC</b>	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
<b>CNIg</b>	Conselho Nacional de Imigração
<b>Convenção de 1951</b>	Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados
<b>COP</b>	Conference of the Parties (Conferência das Partes)
<b>DI</b>	Deslocados Internos
<b>DIDH</b>	Direito Internacional dos Direitos Humanos
<b>DIDPs</b>	Development-Induced Displaced Persons
<b>DIMA</b>	Direito Internacional do Meio Ambiente
<b>ECOSOC</b>	Conselho Econômico e Social
<b>EHS</b>	Institute for Environment and Human Security
<b>FICV</b>	Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho
<b>IDP</b>	Internally Displaced Persons
<b>IFRC</b>	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
<b>ICRC</b>	International Committee of the Red Cross
<b>IDMC</b>	Internal Displacement Monitoring Centre
<b>INPE</b>	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
<b>IOM</b>	International Organization for Migration
<b>IPCC</b>	Intergovernmental Panel on Climate Change (Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática)
<b>LISER</b>	Living Space for Environmental Refugees
<b>MEA</b>	Multilateral Environmental Agreement
<b>MOP</b>	Meeting of the Parties (Reunião das Partes)
<b>OCHA</b>	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
<b>OIM</b>	Organização Internacional de Migração
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas

<b>PIDs</b>	Pessoas Internamente Deslocadas
<b>PNUMA</b>	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>Protocolo de 1967</b>	Protocolo da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados
<b>RPG</b>	Refugee Policy Group
<b>SIDS</b>	Small Island Developing States
<b>UNDP</b>	United Nations Development Programme
<b>UNESCO</b>	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
<b>UNEP</b>	United Nations Environment Programme
<b>UNFCCC</b>	United Nations Framework Convention on Climate Change
<b>UNFPA</b>	United Nations Population Fund (Fundo de População das Nações Unidas)
<b>UNHCR</b>	United Nations High Commissioner for Refugees
<b>UNU</b>	United Nations University (Universidade das Nações Unidas)
<b>WBGU</b>	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (German Advisory Council on Global Change)

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Tipologia de riscos globais.....	50
Quadro 2 –	Relatórios de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – IPCC (excertos relacionados à dimensão humana).....	53
Quadro 3 –	Linhas gerais da proposta de Protocolo sobre refugiados ambientais de iniciativa do Governo das Maldivas.....	114
Quadro 4 –	Linhas gerais do Projeto de Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos “Deslocados Ambientais” .....	126
Figura 1 –	Tipologia de perigos, alcance e duração dos possíveis impactos.....	58
Mapa 1 –	Populações particularmente vulneráveis.....	60

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>1 NOVOS DESAFIOS PARA O DIREITO INTERNACIONAL NA ATUALIDADE.....</b>	<b>29</b>
1.1 A degradação do ambiente em escala global como ameaça à paz e à segurança internacional.....	29
1.2 A segurança ambiental como base para a construção de uma nova ordem jurídica internacional.....	36
1.3 Desastres, mudanças climáticas, vulnerabilidade ambiental e humana: cenário da emergência dos “refugiados ambientais”.....	48
<b>2 DO DEBATE ACERCA DO RECONHECIMENTO DE UMA NOVA CATEGORIA DE REFUGIADOS E DAS DIFICULDADES EM TORNO DE UM CONSENSO INTERNACIONAL SOBRE O TEMA.....</b>	<b>67</b>
2.1 Os migrantes ambientais: refugiados e pessoas internamente deslocadas.....	67
2.2 O alcance da expressão “refugiados ambientais”.....	74
2.3 Definição de critérios para a caracterização do “refugiado ambiental”.....	88
2.4 Caminhos para uma opção conceitual.....	94
<b>3 AS LIMITAÇÕES DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO PARA A PROTEÇÃO DOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS”.....</b>	<b>98</b>
3.1 A contribuição dos instrumentos gerais de proteção internacional da pessoa humana.....	98
3.2 O Direito Internacional dos Refugiados: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e os “refugiados ambientais”.....	103
3.2.1 Revisão do conceito de “perseguição” e extensão do conceito de refugiado: apontamentos sobre a proposta das Maldivas.....	113
3.2.2 O discurso dos “refugiados ambientais” no âmbito das Nações Unidas.....	117

3.3 O Direito Internacional do Meio Ambiente e suas limitações.....	121
3.4 Em busca do diálogo entre as dimensões humana e ambiental: a solidariedade como compromisso.....	125
<b>4 CONCLUSÃO.....</b>	<b>130</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>133</b>



## INTRODUÇÃO

O fenômeno das migrações ambientais é uma realidade indiscutível. Eventos extremos e grandes catástrofes ambientais sempre existiram ao longo da história, obrigando indivíduos e grupos a se deslocarem.

No entanto, as alterações cada vez mais frequentes no ambiente global, provocadas ou aceleradas pela ação humana<sup>1</sup>, em níveis já considerados intoleráveis e irreversíveis, têm desafiado as diversas áreas do conhecimento a desenvolver mecanismos eficientes para mitigar os impactos ambientais negativos, restaurar o que já foi deteriorado e prevenir tanto quanto possível novas ameaças de degradação.

Ao contrário do que ocorria no passado, quando as ameaças eram *pessoais* e direcionadas a determinados indivíduos e grupos, os novos perigos advindos da sociedade globalizada, conhecida como “sociedade de risco”<sup>2</sup>, não respeitam fronteiras geográficas e diferenças políticas, sociais e culturais, eliminando as “zonas de proteção” de outrora. Dentre os elementos centrais de identificação da “sociedade de risco”, destacam-se justamente as catástrofes ecológicas.

Assim, os impactos e as pressões sobre o ambiente não se fazem sentir apenas no espaço físico mais imediato, podendo atingir indivíduos e grupos e ultrapassar os limites territoriais dos Estados. Exemplo atual e emblemático é o caso dos impactos transfronteiriços causados pelas emissões de gases de efeito estufa na atmosfera e suas consequências sobre as condições ambientais e climáticas, fato que tem mobilizado em torno do tema: os Estados e suas organizações locais, regionais e globais; os atores do mercado; a comunidade científica; a sociedade civil organizada e a opinião pública<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> São exemplos de perturbações ambientais: elevação anormal do nível do mar, mudanças drásticas de temperatura, terremotos, ciclones, inundações, enchentes e erosão e suas consequências (desabamentos, soterramentos), destruição de florestas, desertificação e secas intensas, rompimento de barragens, acidentes nucleares e outros tipos de contaminação do ambiente.

<sup>2</sup> Construído em 1986 pelo sociólogo alemão Ulrich Beck, o discurso da sociedade de risco continua extremamente atual, mantendo o incômodo “sabor amargo de verdade”, conforme já previa o autor à época da apresentação de sua obra, que pretendia “tornar visível o futuro que já se anuncia no presente”, mas que acabou por se transformar numa “trivial descrição do presente” com o desastre nuclear de Chernobyl, que aconteceu naquele mesmo ano (BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 10-11).

<sup>3</sup> Segundo BORN: “Enquanto cientistas, ambientalistas e ativistas de diversos movimentos sociais e grupos da sociedade civil reiteram suas demandas por políticas e ações robustas, efetivas e urgentes para lidar com as causas antrópicas e os efeitos das mudanças de clima e com o atendimento de princípios de justiça, direitos humanos e equidade, continuamos a presenciar o jogo de forças poderosas que se valem de argumentos e estratégias diversos para evitar a alteração dos paradigmas e modelos de desenvolvimento.” (BORN, Rubens Harry. O custo ambiental: mudanças climáticas e verdades inconvenientes. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ano 2 - Número 24 - Julho 2009, p. 04-05).

Mesmo com posicionamentos e interesses diversos, tais segmentos parecem convergir no tocante à gravidade do problema e à necessidade de busca de soluções urgentes e efetivas para combater a mudança do clima e suas consequências irreversíveis sobre o ambiente natural e humano.

Os processos de degradação do ambiente global não podem ser considerados unicamente como preocupação ambiental, mas também humanitária e de desenvolvimento humano; e afetam, em última análise, a paz e a segurança internacional<sup>4</sup>, uma vez que apontam para um aumento potencial de instabilidades e conflitos de natureza política, econômica e social.

Há uma clara tendência ao agravamento das migrações induzidas por causas ambientais, o que parece caminhar na mesma proporção do agravamento da crise ambiental global, a qual se apresenta como um dos maiores desafios da contemporaneidade, sendo que “o ser humano está no centro desse processo e duplamente exposto, seja em razão da destruição progressiva de ecossistemas e da biodiversidade de que depende, seja pelo desaparecimento dos territórios onde vive, provocado pela desertificação, pela elevação do nível dos oceanos, pelo derretimento dos gelos ou erosão”.<sup>5</sup>

Além disso, o tema vem ganhando notoriedade e o interesse da mídia nacional e internacional, especialmente em razão do constante apelo feito pelos Estados mais vulneráveis à ocorrência de desastres, que são mais suscetíveis à formação de fluxos de "refugiados ambientais", para que essa questão ganhe o devido espaço na agenda internacional. Alguns desses Estados, dentre os quais se destacam os pequenos Estados insulares<sup>6</sup>, já enfrentam o desaparecimento progressivo de seu território, com a elevação anormal do nível dos oceanos, o que ocasionará a migração em massa e a transferência total da população para outros Estados.

---

<sup>4</sup> “Contudo, em 2007, os efeitos das mudanças climáticas começaram a ser tratados amplamente como questão de segurança internacional, simbolizada por três eventos significativos: a publicação do “Quarto Relatório de Avaliação” do IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), a primeira reunião do Conselho de Segurança sobre o tema, e o prêmio Nobel da Paz concedido ao IPCC e ao ex-vice-presidente dos Estados Unidos Al Gore.” (BARBOSA, Luciana Mendes. Explorando a construção de ameaças: a União Europeia e a securitização das mudanças climáticas. Disponível em: <[http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/30\\_6\\_2009\\_21\\_23\\_44.pdf](http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/30_6_2009_21_23_44.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2009). Vale pontuar que o ano de 2007 também pode ser considerado um marco no debate da temática dos refugiados ambientais, quando o tema começou a ganhar visibilidade na mídia e nos fóruns internacionais.

<sup>5</sup> LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Atlas do Meio Ambiente, 2010, p. 44.

<sup>6</sup> Kiribati, Maldivas e Tuvalu são alguns exemplos destes Estados, conhecidos pela expressão em inglês “*Small Island Developing States*” (SIDS), que fazem parte da “*Alliance of Small Island States*” (AOSIS), fundada em 1990 para atuar como a “voz de negociação” desses países junto ao Sistema das Nações Unidas, pequenos Estados insulares e Estados situados em costa baixa (*low-lying coastal countries*). Atualmente, a aliança conta com trinta e nove membros e quatro observadores. Disponível em: <<http://www.sidsnet.org/aosis/index.html>>. Acesso em: 02 nov. 2010.

Nesse sentido, parece evidente que, dentre as inúmeras dimensões a serem consideradas em um contexto de drásticas mudanças do ambiente natural, encontra-se a dimensão humana, uma vez que os deslocamentos populacionais forçados motivados por causas ambientais demandam uma atenção não menos cuidadosa que o aspecto econômico, político e sociocultural da degradação ambiental global.<sup>7</sup>

Aparentemente, essas perspectivas parecem não dialogar. De um lado, a perspectiva humanitária, de assistência aos deslocados<sup>8</sup> e aos refugiados. De outro, as demais perspectivas: ambiental, econômica, política. No entanto, ambas estão relacionadas ao fenômeno das alterações do ambiente global e não só podem, mas devem se comunicar. A inter-relação necessária entre as diversas perspectivas será sempre ressaltada ao longo da presente tese.

A degradação ambiental, natural e/ou provocada ou acelerada pela ação humana, é um fator reconhecidamente de contribuição para o aumento das migrações forçadas, não apenas internamente, dentro do território do próprio Estado, mas também ultrapassando suas fronteiras. O inverso igualmente se confirma: o número crescente de “refugiados ambientais” também pode ser considerado importante indicador da extensão e do grau de deterioração ambiental global.<sup>9</sup>

Os indivíduos e grupos que precisam abandonar temporária ou definitivamente seus locais de origem ou de residência pressionados por causas ambientais têm sido denominados genericamente de “refugiados ambientais”.<sup>10</sup> Apesar disso, a definição convencional de refugiado não abrange essa nova e crescente categoria, tampouco há consenso doutrinário no tocante à utilização e abrangência do termo.

De forma geral, quando ocorre uma catástrofe, as pessoas afetadas precisam de assistência imediata, na forma de alimentos, remédios e abrigo, por exemplo. Se as consequências do desastre podem ser gerenciadas localmente, o auxílio é normalmente

---

<sup>7</sup> Para Essam El-Hinnawi, a quem se atribui a popularização da expressão “refugiados ambientais”, a conexão entre as múltiplas dimensões do problema seria inerente, já que as categorias de refugiados ambientais criam uma série de problemas ambientais, socioeconômicos e culturais que, por sua vez, afetam o ambiente físico natural das áreas para as quais os refugiados migram e a qualidade de vida dos próprios refugiados e dos habitantes das áreas para as quais eles migram. EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environment Programme - UNEP, 1985, p. 05.

<sup>8</sup> Aqui não se faz referência ao termo “desalojado” em razão de ser mais restritivo e por estar compreendido no ato do deslocamento.

<sup>9</sup> JACOBSON, Jodi L. *Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability*. Worldwatch Paper 86. Washington: Worldwatch Institute, Nov. 1988, p. 07.

<sup>10</sup> A expressão está colocada entre aspas no texto para destacar o fenômeno do aparecimento de uma nova categoria de pessoas, sobre a qual ainda não há consenso internacional, distinguindo-se do sentido convencional do termo refugiado. O termo refugiado, por sua vez, será utilizado em seu sentido tradicional, consagrado na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).

prestado pelo governo e organizações locais. Se o desastre assume dimensões catastróficas que não podem ser geridas pelo governo local, a ajuda internacional faz-se necessária.<sup>11</sup>

O ponto de partida da presente tese é, portanto, o reconhecimento da emergência do fenómeno das migrações ambientais dentro de um novo cenário onde os riscos, ameaças e desastres ambientais de efeitos globais são cada vez mais frequentes, criando inúmeras situações jurídicas para pessoas, grupos e Estados afetados que ainda não foram devidamente enfrentadas pelo Direito no plano internacional e no plano interno.

Dentro do debate sobre as mudanças climáticas, o tema das migrações ambientais surge como situação jurídica nova, não contemplada pelo Direito Internacional, uma vez que os chamados “refugiados ambientais” não se enquadram nas categorias tradicionais existentes, como é o caso do refugiado em sua aceção convencional, bem como não estão compreendidos nos demais grupos de migrantes reconhecidos em tratados e convenções internacionais vigentes.

Torna-se, portanto, imprescindível analisar como essa temática vem sendo tratada dentro da literatura jurídica, buscando-se identificar as bases para a construção de um sistema de proteção específico para essa categoria emergente de refugiados que reconheça formalmente um *status jurídico* para as pessoas que se encontram nessa condição. Além disso, será necessário prever mecanismos institucionais que, de um lado, possam garantir uma efetiva proteção; de outro, possam prevenir, antecipar, financiar e organizar os movimentos populacionais dessa natureza, o que já há algum tempo sinaliza para uma crise humanitária sem precedentes.

Assim como ocorreu com o regime internacional das mudanças climáticas, serão necessárias novas estratégias institucionais, novas formas de cooperação e de compromisso de longo prazo, uma vez que os mecanismos e instrumentos jurídicos internacionais existentes não são suficientes para atender a essa nova demanda global.<sup>12</sup>

Para se chegar a essa conclusão, no entanto, é preciso conhecer o debate doutrinário acerca do sentido e alcance da expressão “refugiados ambientais”, que parece distante de um consenso entre os especialistas no tema, principalmente em considerar dentro de tal expressão apenas os migrantes ambientais que saem dos seus países de origem ou incluir dentro desse grupo e da proteção respectiva as pessoas internamente deslocadas, mais

---

<sup>11</sup> EL-HINNAWI, Essam. Op. cit., p. 20.

<sup>12</sup> Dentro dessa perspectiva, destacam-se as seguintes vertentes: mecanismos para a redução de risco de desastres, os desafios a serem enfrentados com as alterações drásticas do ambiente natural e humano e a prestação eficiente de assistência às vítimas de desastres ambientais.

conhecidas pela sigla em inglês "IDP's" (*Internally Displaced Persons*), igualmente motivadas pelas mudanças anômalas no ambiente.

A questão de saber "quem pode e quem não pode ser considerado refugiado ambiental" tem um enorme significado para as pessoas deslocadas. A resposta a essa questão determina o grau de suporte e proteção aos indivíduos nessa condição, bem como a solução de longo prazo para o problema.<sup>13</sup>

Em virtude da complexidade desse debate doutrinário, ainda não se chegou a um consenso sobre uma possível definição de responsabilidades para os Estados e de atribuições para as organizações internacionais que cuidam das questões afeitas a migrações, refugiados, direitos humanos e meio ambiente, já que ainda não se chegou a um ponto comum sobre o tratamento legal que deve ser dado ao tema.

Toda a discussão em torno dos "refugiados ambientais" vem ganhando força a partir da urgência do debate sobre as mudanças climáticas, no qual o aquecimento global se apresenta como a principal causa de alterações ambientais irreversíveis e, conseqüentemente, do aumento significativo das situações de "êxodo ambiental", muitas vezes de caráter permanente.

No entanto, vale dizer que as causas ou pressões ambientais que induzem aos deslocamentos forçados compreendem um universo muito maior do que o das alterações do clima e muitas vezes estão associadas ou são exacerbadas por fatores não ambientais<sup>14</sup>, o que torna ainda mais complexa a investigação.

Ainda que não haja uniformidade sobre a expressão "refugiados ambientais", não se pode negar a existência de um problema a ser solucionado e, até o momento, sem resposta pelo Direito Internacional Público, seja sob a perspectiva do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados ou mesmo pelo Direito Internacional do Meio Ambiente. Integrar todas essas perspectivas parece ser o caminho mais viável para uma solução eficaz do problema, que demanda um tratamento jurídico de âmbito global e o compromisso de toda a comunidade internacional nesse sentido.

---

<sup>13</sup> NEWLAND, K. apud EL-HINNAWI. Op. cit., p. 03.

<sup>14</sup> O Brasil não está fora desse contexto, haja vista a grande maioria das cidades brasileiras não estar preparada para suportar eventos ambientais extremos. Para citar apenas um exemplo, a catástrofe que teve início em novembro de 2008 em Santa Catarina deixou 137 (cento e trinta e sete) mortos, 9.600 (nove mil e seiscentas) pessoas desabrigadas e outras 14.400 (quatorze mil e quatrocentas) desalojadas em razão das fortes tempestades que provocaram inundações, desabamentos e soterramentos em vários municípios daquele Estado. Tais eventos repetiram-se em outros Estados do Norte e Nordeste do Brasil, deixando em evidência a falta de preparação para enfrentar as inúmeras dimensões de uma crise ambiental de âmbito global. BRANCATELLI, Rodrigo. *Um ano depois da tragédia que devastou SC, ainda há 24 mil pessoas sem casa*. Estado de São Paulo. Disponível em: <[http://blog.estadao.com.br/blog/metropole/?title=um\\_ano\\_depois\\_da\\_tragedia\\_que\\_devastou\\_s&more=1&c=1&tb=1&pb=1](http://blog.estadao.com.br/blog/metropole/?title=um_ano_depois_da_tragedia_que_devastou_s&more=1&c=1&tb=1&pb=1)>. Acesso em: 22 nov. 2009.

A Organização das Nações Unidas (ONU), por meio de seus organismos e agências especializadas, admite que os "refugiados ambientais" fazem parte de uma categoria em franca expansão e que necessitam de assistência.<sup>15</sup> Especialistas da Universidade das Nações Unidas (UNU) estimam que, até o ano de 2050, poderão ser 200 milhões de pessoas que tiveram de abandonar os seus lares em razão de processos de degradação e desastres ambientais, especialmente em virtude das mudanças climáticas<sup>16</sup>; e, em 2010, já haveria 50 milhões de pessoas nessa condição, superando o quantitativo referente à categoria dos refugiados tradicionais.<sup>17</sup> Hoje já se reconhece que os deslocamentos humanos vinculados a grandes projetos de desenvolvimento e a desastres naturais ocorrem de cinco a dez vezes mais do que os deslocamentos gerados por conflitos.<sup>18</sup>

Apesar dos dados alarmantes, essa categoria de refugiados permanece sem o devido reconhecimento pelo Direito Internacional, já que não está compreendida no conceito tradicional de refugiado da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, celebrada em Genebra de 1951, nem no respectivo Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados.<sup>19</sup>

Embora já existam iniciativas nesse sentido elaboradas por juristas e representantes de governos de países já afetados com os efeitos das mudanças climáticas e de outros processos de degradação ambiental, ainda há uma grande resistência à ampliação da referida convenção para incluir o meio ambiente como fonte de "perseguição", sob o

---

<sup>15</sup> Nesse sentido, é o alerta da UNU: "Ao contrário de vítimas da turbulência política e violência, que têm acesso através de governos e organizações internacionais de assistência, tais como subsídios financeiros, alimentos, ferramentas, abrigos, escolas e clínicas, "refugiados ambientais" ainda não são reconhecidos nas convenções internacionais. [...] Essa é uma questão altamente complexa, com organizações mundiais já sobrecarregadas por demandas dos refugiados reconhecidos, como definido originalmente em 1951. Devemos nos preparar agora para definir, aceitar e acolher esta nova espécie de "refugiado" nos instrumentos internacionais [...]". United Nations University - Institute for Environment and Human Security [UNU - EHS]. *As Ranks of "Environmental refugees" swell worldwide, calls grow for better definition, recognition, support. World day for disaster reduction (press release)*. Bonn: October 11, 2005, p. 01-02 (tradução nossa). O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), apesar da resistência à ampliação do seu mandato e do *status de refugiado*, tem prestado assistência a pessoas e grupos internamente deslocados de ambientes de risco. NEWLAND apud EL-HINNAWI. Op. cit., p. 03.

<sup>16</sup> O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), por sua vez, estima que 25 milhões de pessoas já se encontrem em situação de "êxodo forçado" por catástrofes ambientais. DEUTSCHE WELLE. *Refugiados ambientais, a dimensão humana do aquecimento global*. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3704948,00.html>>. Acesso em: 10 out. 2008.

<sup>17</sup> Em seu comunicado, a UNU menciona estudo realizado pela Cruz Vermelha, que aponta um maior número de pessoas desalojadas em virtude de desastres ambientais do que em razão de conflitos. UNU-EHS, idem, p. 01. No entanto, os dados existentes sobre os refugiados ambientais são desconhecidos, inclusive entre as organizações humanitárias.

<sup>18</sup> REKACEWICZ, Philippe. Refugiados globais: migração sem escolha. *Le Monde Diplomatique Brasil*. Ano I, Número 8, Março 2008, p. 31.

<sup>19</sup> Ou simplesmente Convenção de 1951 e Protocolo de 1967.

argumento de que pessoas e grupos que migram por razões ambientais ainda podem procurar amparo de seus próprios governos.<sup>20</sup>

No entanto, a ausência de inclusão dessa nova categoria de pessoas nos instrumentos internacionais sob esse argumento é questionável, principalmente se considerada a fragilidade ambiental de determinados Estados, especialmente os subdesenvolvidos e em desenvolvimento, que geralmente são mais suscetíveis aos desastres ambientais e carecem de recursos materiais suficientes para fazer face aos seus efeitos e para prestar assistência às populações afetadas.

Por outro lado, também se observa que a complexidade do tema ultrapassa a capacidade dos instrumentos internacionais existentes e dos organismos multilaterais em atividade em lidar com a questão dos "refugiados ambientais" com a abrangência de vida, contemplando suas múltiplas dimensões, dentre elas a da proteção da pessoa humana e do ambiente afetado, que merecem uma atenção especial.

Com o presente trabalho, pretende-se apresentar ferramentas importantes para auxiliar os diversos atores internacionais no desafio da construção de um sistema de proteção jurídica internacional aos "refugiados ambientais", a partir de uma visão crítica e multifacetada do problema, contribuindo para o preenchimento de importante lacuna normativa do Direito Internacional da atualidade.

No tocante à metodologia, foi utilizada basicamente a pesquisa bibliográfica, sendo a doutrina estrangeira a principal fonte, especialmente artigos de periódicos especializados, em razão da escassa bibliografia nacional específica sobre o tema. Além das várias vertentes do Direito Internacional, o recurso a obras de outras áreas do conhecimento revelou-se imprescindível para uma análise adequada das múltiplas dimensões do tema, proporcionando um valioso diálogo entre diferentes olhares e perspectivas.

As bibliotecas eletrônicas de universidades e institutos de pesquisa estrangeiros e a participação em redes virtuais temáticas foram fundamentais para a atualização das referências bibliográficas utilizadas na tese, proporcionando, muitas vezes, um contato mais estreito com os autores das publicações especializadas coletadas.

Ao lado da doutrina estrangeira, buscou-se identificar obras e estudos realizados por autores e instituições nacionais acerca da temática dos "refugiados ambientais" a fim de pontuar o estágio atual da discussão em nível nacional.

---

<sup>20</sup> MARGESSON, Rhoda. Ligação de Segurança: refugiados ambientais. *Estado do Mundo 2005: estado do consumo e o consumo sustentável*. Worldwatch Institute/Universidade da Mata Atlântica (WWI/UMA). Salvador: UMA Editora, 2005, p. 46.

Complementando as fontes de pesquisa, a consulta a textos de tratados, convenções, protocolos e outros instrumentos internacionais, publicações oficiais de organizações internacionais ligadas ao tema (agências e programas temáticos da ONU, tais como o ACNUR/UNHCR, o PNUMA/UNEP e a UNU e outras organizações, como a CICV/IRCC e a OIM/IOM<sup>21</sup>), bem como a participação em seminários e conferências internacionais, com destaque para a Conferência sobre Meio Ambiente, Migrações Forçadas e Vulnerabilidade Social na Universidade das Nações Unidas em outubro de 2008 e a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas para a Mudança Climática (COP-15) e a Reunião das Partes do Protocolo de Kyoto (MOP-05) em dezembro de 2009, foram fundamentais para uma melhor compreensão do tema proposto.

Também foram utilizados como fonte de pesquisa estudos e diagnósticos realizados por ONGs (Organizações Não Governamentais) cuja atuação tem contribuído positivamente e merecem o devido destaque, seja no sentido de alertar sobre a urgência no reconhecimento jurídico dos "refugiados ambientais" pela comunidade internacional, seja por meio da construção de uma base sólida de conhecimento para auxiliar os tomadores de decisão (*decision makers*) e os elaboradores de políticas (*policymakers*) em todos os níveis (local, regional e global).

Identificados os pontos de partida da pesquisa, quais sejam: a constatação fática do fenômeno dos "refugiados ambientais", o aumento significativo dessa categoria de migrantes e o vazio normativo existente no que se refere ao reconhecimento de direitos às pessoas e grupos que se encontram nessa condição, passa-se à apresentação da estrutura da tese, composta por três capítulos, os quais pretendem demonstrar a complexidade e extensão do desafio a ser enfrentado.

No primeiro capítulo, busca-se posicionar o tema das migrações dentro do contexto da preocupação com a segurança ambiental como uma das dimensões da paz e da segurança internacional e da garantia de realização dos direitos humanos. Nesse sentido, as constantes ameaças à integridade do ambiente global, citando-se como exemplo mais atual os efeitos das mudanças climáticas, que podem ser considerados vetores potenciais de instabilidades e conflitos.

Assim, é necessário, de um lado, apresentar o cenário de riscos, incertezas e vulnerabilidades no qual os movimentos migratórios assumem novo significado em face da

---

<sup>21</sup> Respectivamente: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Universidade das Nações Unidas, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e Organização Internacional para as Migrações.



ocorrência cada vez maior de eventos ambientais extremos causados por fatores naturais e/ou antrópicos, o que não pode mais ser ignorado ou tratado com indiferença pelos atores estatais e não estatais no plano interno e internacional.

De outro lado, no cenário institucional, é possível verificar que essas novas preocupações geram uma demanda complexa e multidimensional aos estudiosos do Direito Internacional que precisa ser adequadamente compreendida e enfrentada, não de forma isolada ou estanque, mas de forma a integrar princípios, normas e mecanismos das várias vertentes do próprio DIN.

No segundo capítulo, encontra-se a essência do debate existente na literatura especializada acerca da construção da expressão "refugiados ambientais": as diferentes terminologias empregadas pelos autores, as limitações e impropriedades terminológicas encontradas na tentativa de qualificar o fenômeno dos deslocamentos forçados causados por perturbações anômalas no ambiente.

De outra parte, ressalta-se a necessidade de se estabelecer critérios que possibilitem identificar se determinado indivíduo ou grupo pode ser considerado refugiado unicamente por razões ambientais ou se os deslocamentos forçados resultam de uma conjunção necessária de fatores de ordem ambiental, econômica, política e social.

Por fim, apresentam-se no mesmo tópico as distintas perspectivas doutrinárias defendidas por especialistas no tema, partindo-se da total negação da existência de "refugiados ambientais" em virtude da ausência de previsão específica em instrumentos internacionais até a extensão do conceito para abranger os "deslocados internos" ou "pessoas internamente deslocadas",<sup>22</sup> sinalizando no sentido da adoção de uma definição jurídica nova e mais abrangente.

No capítulo terceiro, são exploradas as limitações existentes no Direito Internacional Público, com ênfase em instrumentos internacionais relativos à proteção dos refugiados, dos direitos humanos e do meio ambiente, identificando-se eventuais restrições, obstáculos e inconvenientes de cada instrumento e no que podem contribuir para o tratamento jurídico dos "refugiados ambientais".

Uma vez esclarecido que os "refugiados ambientais" não fogem de conflitos ou perseguições de ordem religiosa, étnica, social ou política, mas por causa de desastres e dos mais variados processos de degradação ambiental, necessário analisar se é viável a revisão do conceito tradicional de refugiado consagrado pela Convenção relativa ao Estatuto dos

---

<sup>22</sup> Mais conhecidas pela expressão em inglês "*Internally Displaced Persons*" ou pela sigla "*IDP's*".

Refugiados (1951) e no seu respectivo Protocolo (1967) de modo a alcançar uma categoria cada vez mais numerosa e as implicações práticas de uma possível revisão e ampliação do sistema que, por sua vez, enfrenta inúmeras dificuldades no seu funcionamento.

Também nesse mesmo capítulo, tem-se como meta apresentar as iniciativas em curso voltadas à promoção do reconhecimento jurídico dessa nova categoria de refugiados e do direito de assistência dos indivíduos e grupos que se enquadrem nessa condição, ressaltando a importância de um instrumento internacional específico que contemple o diálogo entre as múltiplas dimensões que envolvem o problema.

Após a demonstração da complexidade do tema e das inúmeras dimensões que o mesmo compreende - ambiental, econômica, política, social, humanitária - e que devem estar necessariamente conectadas, assim como a inviabilidade de tratá-lo de forma compartimentada, restam claros os fundamentos para a construção de um tratamento inovador a partir do reconhecimento de uma nova categoria de refugiados.

Como referência para a análise, utiliza-se a “arquitetura normativa” de convenções e acordos ambientais internacionais e seus princípios informadores que melhor se adaptam à dinâmica e à magnitude dos desafios globais contemporâneos.

Resta evidente que esse desafio pode ser superado. Para tanto, faz-se imprescindível o compromisso global e o reconhecimento efetivo das responsabilidades compartilhadas voltadas para o atendimento das necessidades das populações e comunidades afetadas e à restauração do meio ambiente degradado, o que demanda necessariamente uma estrutura de governança adequada para lidar, sob o prisma da prevenção e da adaptação, com as ameaças, riscos e vulnerabilidades provocados pelas pressões cada vez maiores sobre o meio ambiente e desse sobre o ser humano.

É importante registrar que as dificuldades enfrentadas na análise do tema relacionadas às fontes de pesquisa não foram poucas. A situação de indefinição na qual se encontram os "refugiados ambientais", além de dificultar a identificação e caracterização adequadas de indivíduos e grupos nessa condição, impede a obtenção de dados estatísticos mais precisos.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Matéria extraída do *Le Monde Diplomatique* Brasil ilustra a complexidade na delimitação das causas das migrações e na contabilização de pessoas e grupos deslocados internamente: “Há exatos dez anos, o comitê inter-agências da ONU confiou ao Centro de Estudos sobre os Deslocamentos Internos do conselho norueguês (IDMC) a criação e a administração de uma base de dados sobre as pessoas deslocadas. Autoridade na matéria, a instituição avalia que existem hoje 25 milhões de pessoas deslocadas. ‘Este número contabiliza apenas as populações vítimas de conflitos, de ondas de violência políticas ou de violações dos direitos humanos’, explica Fréderik Kok, encarregado de estudos a serviço do IDMC. Para ele, ‘a principal dificuldade é escolher uma definição que ele leve em conta as múltiplas causas das migrações’. E acrescenta: ‘os grandes projetos de desenvolvimento (barragens, centros industriais e plantações), por exemplo, forçam o deslocamento de 10 a 15

Acrescente-se, por fim, o fato do tema escolhido ser ainda pouco explorado no Brasil, o que reforça a originalidade da abordagem. Durante a pesquisa bibliográfica preliminar, constatou-se que a doutrina nacional específica é bastante escassa e as publicações existentes pouco têm inovado no tratamento dado à questão.

A carência de bibliografia jurídica pátria especializada, de um lado, dificultava a pesquisa; de outro, reforçava e valorizava ainda mais a necessidade de aprofundar o tema, que vem despertando o interesse cada vez maior dos tomadores de decisão e das organizações internacionais em nível regional, haja vista a grande magnitude dos desastres ambientais recentes que atingiram o continente americano nesses últimos anos, inclusive o Brasil.

Sem a pretensão de exaurir o tema e dentro de uma perspectiva integrada, pretendeu-se deslocar o foco da discussão que monopoliza a comunidade e agenda internacional na atualidade (eficiência energética e a emissão de gases de efeito estufa), abrindo-se o devido espaço para o debate sobre a dimensão humana da crise ambiental global e apresentando-se ferramentas importantes que possam conduzir ao reconhecimento jurídico dos "refugiados ambientais". Essa foi uma das preocupações centrais desta pesquisa.

Espera-se, portanto, dar uma singela, porém efetiva contribuição à doutrina brasileira existente sobre o tema, que ainda é bastante escassa, bem como somar esforços a uma extensa rede internacional de profissionais comprometidos com a busca de uma solução jurídica definitiva e duradoura que atenda às reais necessidades dos "refugiados ambientais".

Além de sustentar a necessidade do preenchimento de uma lacuna importante no Direito Internacional Público, pretende-se promover o diálogo necessário com os sistemas internacionais de proteção ambiental, de assistência aos refugiados e de proteção aos direitos humanos, bem como as respectivas instituições que se dedicam às respectivas áreas. Ainda que tais sistemas possuam finalidade específica e que as instituições possuam mandato e capacidade material e financeira limitados, podem integrar essa missão emprestando a sua valiosa experiência.

A preocupação com a situação dos "refugiados ambientais", dentro da crise ambiental que ora se enfrenta, é um desafio no presente e já sinaliza para um real

---

milhões de pessoas anualmente. Nas mudanças vinculadas a problemas ambientais, as escalas de grandeza são ainda mais espetaculares: em 2006, 145 milhões de pessoas foram atingidas, de acordo com o Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (Centro de Pesquisa sobre a Epidemiologia e Desastres). Nós enfrentamos dificuldades para obter os números precisos, mas pode-se considerar que os deslocamentos vinculados aos grandes projetos de desenvolvimento e aos desastres naturais são de cinco a dez vezes mais significativos do que aqueles gerados por conflitos. No total, quaisquer que sejam suas causas, envolvem entre 100 e 200 milhões de pessoas.” REKACEWICZ, Philippe. Op. cit., p. 30-31. IMDC é a sigla em inglês para *Internal Displacement Monitoring Centre*.

agravamento no futuro, caso não haja uma solução adequada ao problema, o que demanda um efetivo comprometimento dos diversos atores internacionais.

Com o presente estudo, pretende-se abrir um espaço ainda pouco explorado pela academia brasileira sobre tão relevante tema, chamando a atenção para a necessidade da inserção definitiva da temática dos "refugiados ambientais" na agenda interna e internacional pátria.

# 1. NOVOS DESAFIOS PARA O DIREITO INTERNACIONAL NA ATUALIDADE

## 1.1 A degradação do ambiente em escala global como ameaça à paz e à segurança internacional

O conceito de paz percorreu uma trajetória de profundas transformações desde a sua origem como “estado de ausência de guerra ou de hostilidades entre Estados”, passando a ser considerado como “ausência de violência” para, finalmente, com a superação do caráter restritivo das concepções anteriores, ter o seu significado ampliado para “a realização de uma cultura de paz”, como deve ser efetivamente compreendido nos dias atuais.<sup>24</sup>

Dentro dessa trajetória, merece destaque a transformação do conceito de paz a partir da criação da Organização das Nações Unidas, após a segunda guerra mundial, momento em que se inaugurou uma nova área de estudos dedicados à paz, visando não apenas à análise da violência dos conflitos e suas consequências, mas à compreensão de suas causas e os meios para superá-las. Essa disciplina, denominada originalmente *Peace Research ou Peace Studies*, foi traduzida como Estudos de Paz.

É importante registrar que tanto a criação da Organização das Nações Unidas quanto da Liga das Nações que a precedeu inspiraram-se no ideal kantiano de paz, presente em seu *Projeto para a paz perpétua*<sup>25</sup>, que pregava a necessidade de organização dos Estados com a finalidade de garantir a paz universal e duradoura entre os povos e o fim de todas as guerras, ameaças e hostilidades. O elemento qualificador da paz como “perpétua” indica, portanto, que a paz deve ser um estado permanente e não ocasional ou circunstancial.

---

<sup>24</sup> OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. *O percurso do conceito de paz: de Kant à atualidade*. 1º Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP E PUC-SP). São Paulo, 12 a 14 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/bazzano.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2010.

<sup>25</sup> “Primeiro artigo definitivo para a paz perpétua: 1. ‘Nenhum tratado de paz deve ser tomado como tal se tiver sido feito com reserva secreta de matéria para uma guerra futura.’” O prefácio à edição brasileira da obra ressalta a influência decisiva da teoria kantiana da paz para a formação de uma aliança global futura entre os Estados: “O pequeno livro de Kant, contudo, vai mais longe, pois não só responde ao seu tempo, mas também formula questões para o futuro. Entre elas, está o problema como organizar as nações em uma federação, sem que percam a sua identidade ou autonomia, mas em cujo seio suas divergências possam ser discutidas na forma da lei a fim de evitar o pior fracasso da política, a guerra e o seu cortejo de males. Está enfim esboçado o que resultará na Organização das Nações Unidas, um século e meio mais tarde, após a experiência de guerras ainda mais devastadoras e de um horror nunca cogitado, quase inimaginável.” KANT, Immanuel. *A paz perpétua*. Porto Alegre: L&PM, 2008, p. 14 e 12.

A relevância da contribuição do pensamento de Immanuel Kant está em conferir um tratamento jurídico-político à paz, afastando-a das questões religiosas e morais.

Em seu esboço filosófico, Kant considera a paz um processo em construção, estabelecendo princípios e condições para que tal objetivo possa ser concretizado, o que dependeria da confiança e respeito mútuo entre Estados, do esforço de governantes e governados, bem como do aperfeiçoamento das instituições humanas, especialmente do direito internacional.<sup>26</sup> Dessa forma, na visão de Kant, seria possível promover definitivamente a paz entre os povos.

A emergência da paz no século de grandes guerras mundiais promoveu, portanto, uma mudança significativa no enfoque dado aos estudos sobre a paz até então. Após a primeira guerra mundial, quando se iniciaram as pesquisas sobre a paz, a preocupação central era com a gestão dos conflitos internacionais e temas correlatos: violência, guerra, conflitos, armamentos, estatísticas do número de vítimas etc.

Após a segunda guerra mundial, os estudos de paz tornaram-se ciência multidisciplinar orientada à investigação das causas estruturais dos conflitos, tendo o indivíduo e não mais o Estado como referencial básico.

Os estudos de paz, nessa fase, abrangiam as questões humanitárias, em virtude do contexto histórico da época (guerras mundiais) e das décadas seguintes, também permeadas por inúmeros conflitos (implosão de Estados violentos, guerras civis, catástrofes humanitárias com práticas de genocídio e limpeza étnica) a clamarem pela solidariedade e cooperação internacional, especialmente no que pertine à assistência às vítimas, submetidas a violações sistemáticas dos seus direitos humanos.

Desse modo, a concepção negativa de paz como ausência de guerra (violência direta) perde sua hegemonia, uma vez que se restringe aos países beligerantes, e passa a agregar ao seu significado um valor “positivo”, compreendido como o resultado de ações contra os conflitos armados, mas também contra a violência estrutural<sup>27</sup>, esta última produzida pelas desigualdades socioeconômicas que atentam contra a dignidade e a liberdade humanas.

---

<sup>26</sup> “Segundo artigo definitivo para a paz perpétua: O direito internacional deve fundar-se em um *federalismo* de Estados livres.” KANT, Immanuel. Op. cit., p. 31.

<sup>27</sup> O sociólogo norueguês Johan Galtung, um dos pioneiros nos estudos de paz, fundador do *International Peace Research Institute de Oslo*, define violência estrutural como aquela integrada a uma ordem social ou uma estrutura política e econômica, manifestando-se por meio da desigualdade de oportunidades, na distribuição de recursos e do poder, da perda das liberdades humanas e da alienação dos indivíduos. Ao lado da violência direta (física) e estrutural, define a violência cultural como sistema de normas e comportamentos que legitimam os demais tipos de violência. Os conceitos de “paz negativa” (ausência de violência direta) e “paz positiva” (ausência de violência estrutural) são de sua autoria. Ainda segundo o autor, a paz seria o somatório entre a paz positiva direta, estrutural e cultural, esta última também conhecida como cultura de paz. Galtung apud OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. Op. cit., p. 12-14.

A concepção positiva de paz manifesta-se, por exemplo, através de ações voltadas à proteção dos direitos humanos, ao combate à injustiça social e econômica, no desarmamento, na desmilitarização, ou seja, criando-se condições para que os conflitos não ocorram.

Com o fim das guerras mundiais e a criação da Organização das Nações Unidas, observa-se que as transformações no conceito de paz vão sendo incorporadas pelos instrumentos internacionais.<sup>28</sup> A partir de então, estavam lançadas as bases da “cultura de paz”, que ganhou força após o fim da guerra fria, quando grandes temas globais como a proteção dos direitos humanos, meio ambiente e desenvolvimento conquistaram espaço relevante na agenda internacional.

A Carta da ONU (1945)<sup>29</sup>, no preâmbulo e ao longo de todo o texto, adota expressamente a concepção mais ampliada de paz ao contemplar nos princípios e objetivos da organização e nas atribuições dos seus órgãos a atuação voltada à manutenção da paz e da segurança no plano internacional em duas frentes complementares: a renúncia ao uso da força (violência direta) e a cooperação internacional para enfrentar as causas políticas, sociais, econômicas, ambientais, culturais geradoras de conflitos (violência estrutural).<sup>30</sup>

A título de exemplo, merece registro a reação da comunidade internacional<sup>31</sup> às crises humanitárias ocorridas no final dos anos oitenta e início dos anos noventa que contribuiu de forma decisiva para uma profunda transformação na ordem internacional, inclusive no tocante à atuação das Nações Unidas, adaptando-a a nova dinâmica imposta pelo processo de globalização.

Nesse sentido, o Professor Alberto do Amaral Júnior identifica como ponto de contato entre os diversos conflitos ocorridos no período de 1989 a 1994<sup>32</sup> os abusos e violações sistemáticas de direitos humanos, que culminaram em uma série de intervenções

---

<sup>28</sup> Dentre os instrumentos internacionais adotados na época, podem-se citar como exemplos a Carta da ONU e a Constituição da UNESCO, adotadas em 1945.

<sup>29</sup> BRASIL. Carta da Organização das Nações Unidas. Promulgada pelo Decreto n. 19.841 de 22 de outubro de 1945. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/legislacao-pfdc/paz/carta\\_nacoes\\_unidas.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/legislacao-pfdc/paz/carta_nacoes_unidas.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2010.

<sup>30</sup> No artigo 55 da Carta das Nações Unidas, há referência expressa à cooperação internacional para a solução de problemas internacionais nos campos econômico, social, cultural, educacional, sanitário e conexos. Mais adiante, o artigo 57 refere-se às entidades especializadas vinculadas às Nações Unidas com atuação nos referidos eixos temáticos. Da leitura dos referidos dispositivos, pode-se inferir que a temática ambiental está compreendida na expressão “*sanitário e conexos*”.

<sup>31</sup> A expressão “comunidade internacional” será utilizada na presente tese no sentido de “coletividade de Estados”.

<sup>32</sup> A esse respeito, o Professor Alberto do Amaral Júnior trata do reconhecimento do direito de assistência a partir da análise de casos concretos que motivaram intervenções humanitárias pelo Conselho de Segurança da ONU, tais como a guerra civil da Libéria (1989), a perseguição aos curdos e aos muçulmanos xiitas no Iraque (1991 e 1992), os conflitos étnicos e religiosos na Bósnia-Herzegovina (1991), a guerra civil da Somália (1992), a guerra étnica entre *hutus* e *tutsis* em Ruanda (1994) e o golpe militar no Haiti (1991). AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *O direito de assistência humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003, p. 189 e ss.

humanitárias autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU com o fim de cessar internamente os efeitos da violência e prestar assistência às vítimas.

É relevante salientar o fato de que o direito de assistência humanitária têm sua origem no reconhecimento da importância do auxílio às vítimas em casos de catástrofes naturais e situações similares de emergência contemplado pela Resolução 43/131, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 8 de dezembro de 1988<sup>33</sup>. Nesse período, inclusive, ocorreram dois dos maiores desastres ambientais de que se tem notícia: o de Bhopal (Índia, 1984) e Chernobyl (ex-União Soviética/Ucrânia, 1986).<sup>34</sup>

A solidariedade, evidentemente, não foi a motivação exclusiva da reação internacional a todas essas tragédias. As crises humanitárias produziram efeitos que ultrapassaram os limites das fronteiras internas dos Estados, dentre os quais a formação de enormes ondas de refugiados, considerados como ameaça à paz e à segurança internacional.

Com a afirmação do direito de assistência humanitária, esclarece o Professor Alberto do Amaral Júnior que a paz tende a ser vista não apenas como ausência de conflitos armados, mas como garantia de níveis mínimos de bem-estar, já que destas questões também dependem a manutenção da paz e o respeito aos seres humanos no plano internacional.<sup>35</sup>

É dentro desse contexto que as Nações Unidas, por meio da *Declaração e do Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz* (1999), orientam a atuação dos atores estatais e não estatais em direção à realização plena da paz, que deve ser compreendida em seu sentido mais amplo:

Uma Cultura de Paz é um conjunto de valores, atitudes, tradições, comportamentos e estilos de vida baseados: a) No respeito à vida, no fim da violência e na promoção e prática da não-violência por meio da educação, do diálogo e da cooperação; b) No pleno respeito aos princípios de soberania, integridade territorial e independência política dos Estados e de não ingerência nos assuntos que são, essencialmente, de jurisdição interna dos

<sup>33</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. A/RES/43/131. 75th plenary meeting. 8 dez. 1988. Disponível em: < <http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r131.htm>>. Acesso em: 17 out. 2010.

<sup>34</sup> O acidente de Bhopal originou-se do vazamento de 42 toneladas de gás altamente tóxico de uma fábrica de pesticidas que resultou em 20 mil mortos e 500 mil feridos. É considerada a maior catástrofe da indústria química até hoje. O acidente nuclear de Chernobyl, na Ucrânia, foi causado pelo superaquecimento e explosão de um dos quatro reatores da central nuclear. O número de vítimas foi estimado em sete milhões, tendo sido declaradas oficialmente apenas 135.031 vítimas. LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. De Bhopal ao Prestige, a era das catástrofes. In: *Atlas do meio ambiente: aquecimento global, destruição das florestas, escassez de água – a crise ambiental e as propostas para salvar o planeta*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008, p. 28-29. Em 2011, está-se diante de novo acidente nuclear de gravíssimas proporções, desta vez no Japão, com explosões e vazamentos de radiação na usina de Fukushima em consequência dos terremotos e tsunamis que devastaram a região nordeste do país e já causaram mais de 10.000 vítimas fatais. Estima-se que 17.400 pessoas estejam desaparecidas, 23.000 pessoas estejam isoladas nas áreas mais atingidas e que 430.000 pessoas tiveram que deixar suas casas para sobreviver aos efeitos da catástrofe, podendo chegar a um milhão o número de pessoas nessas condições. Além dos impactos da catástrofe natural e da exposição à contaminação radioativa, a população enfrenta severa crise de abastecimento nas localidades mais afetadas.

<sup>35</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *O direito de assistência humanitária*. Op. cit., p. 5.



Estados, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e o direito internacional; c) No pleno respeito e na promoção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais; d) No compromisso com a solução pacífica dos conflitos; e) Nos esforços para satisfazer as necessidades de desenvolvimento e proteção do meio-ambiente para as gerações presentes e futuras; f) No respeito e promoção do direito ao desenvolvimento; g) No respeito e fomento à igualdade de direitos e oportunidades de mulheres e homens; h) No respeito e fomento ao direito de todas as pessoas à liberdade de expressão, opinião e informação; i) Na adesão aos princípios de liberdade, justiça, democracia, tolerância, solidariedade, cooperação, pluralismo, diversidade cultural, diálogo e entendimento em todos os níveis da sociedade e entre as nações; e animados por uma atmosfera nacional e internacional que favoreça a paz.<sup>36</sup> [grifos nossos]

A essência da cultura de paz reside, portanto, no compromisso para o fim da violência sob dupla perspectiva: de prevenção, por meio do combate às causas estruturais geradoras dos conflitos como, por exemplo, a exclusão, a pobreza extrema e a degradação ambiental; e de resolução não violenta dos conflitos, inviabilizando o uso da violência direta (guerras). Tal compromisso está assentado nos pilares da tolerância, da solidariedade e do diálogo em todos os níveis (local, nacional, regional e global).

Dentro do contexto da cultura de paz, tornam-se mais facilmente compreensíveis as relações entre a violação dos direitos humanos como ameaça à paz e à segurança, o processo de globalização, a internacionalização dos direitos humanos e o direito de assistência humanitária, que explicam as profundas transformações na ordem internacional e suas instituições, a revisão e expansão do papel do Direito Internacional e da atuação das Nações Unidas<sup>37</sup>, do ponto de vista quantitativo e qualitativo, após o final da guerra fria.

Assim sendo, resta claro que a plena realização da paz também abrange a reação às novas ameaças (não militares) para a paz e a segurança internacional, como é o caso da degradação do meio ambiente, seja em razão da ocorrência de desastres, seja em razão da

<sup>36</sup> Artigo 1º da Declaração e Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. A/RES/53/243. 107th plenary meeting. 6 out. 2009. Declaração e do Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz). Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/TMP/7913680.67264557.html>>. Acesso em: 28 jan. 2010.

<sup>37</sup> Do restabelecimento da paz (*peacemaking*) para a manutenção da paz (*peacekeeping*) e a reconstrução da paz no período pós-conflito (*peacebuilding*), inclusive no sentido positivo e estrutural do termo. Acerca do assunto, confira-se o relatório “*An Agenda for Peace, preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*”, elaborado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas em 17.6.1992 (A/47/277 – S/24111) em conformidade à Declaração adotada pela Cúpula do Conselho de Segurança em 31.1.1992. No referido documento, em face do novo contexto global (final da guerra fria, aprofundamento do processo de globalização, movimentos de redemocratização e descolonização), as “novas dimensões da insegurança” passam a demandar atenção cada vez maior das Nações Unidas no tocante à prevenção e controle de novos riscos e ameaças não militares à paz e à segurança internacionais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. A/47/277 - S/24111. 17 jun. 1992. *An Agenda for Peace, preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*). Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 17 out. 2010.

progressiva deterioração, que minam as bases de sobrevivência de indivíduos e grupos em distintas partes do globo.

Não se pode olvidar também a gravidade dos impactos ambientais gerados por conflitos, que são situações em que a destruição do meio ambiente muitas vezes é utilizada como estratégia de guerra, bem como a escassez de recursos naturais como causa geradora de conflitos. As maiores ondas migratórias, por exemplo, geralmente ocorrem em áreas com menor capacidade de resposta às mudanças ambientais, geralmente associadas a fatores econômicos, políticos e sociais.

Antes consideradas menos relevantes em razão da priorização das questões militares, a partir do final da guerra fria essas novas ameaças passam a despertar o interesse e a preocupação da comunidade internacional. Na presente tese, o foco será nas mudanças ambientais globais, especialmente as alterações no clima e suas consequências, que vêm promovendo transformações profundas na ordem internacional e suas instituições.

Considerando que muitos dos eventos ambientais extremos têm causas e/ou efeitos globais, a preocupação e a responsabilidade da comunidade internacional diante da ocorrência de tais eventos tendem a ser cada vez maiores.

Essas conexões permitem que se estabeleçam com a devida clareza e pertinência as relações entre a manutenção da paz e da segurança internacionais com o tema da proteção dos “refugiados ambientais” cuja magnitude e complexidade não podem ser subestimadas. Cientistas, organizações internacionais e acadêmicos sinalizam no sentido de uma crise humanitária sem precedentes no futuro, de proporções muito maiores do que as já vividas em razão de guerras e conflitos violentos, segundo observa Cláudio Tadeu Cardoso Fernandes:<sup>38</sup>

Muitos analistas têm argumentado ultimamente que a maior parte dos conflitos armados no futuro próximo estará relacionada a problemas ambientais, como mudanças climáticas, o aumento do nível dos mares, e a escassez de água potável, gerando uma acirrada disputa por recursos e territórios mais seguros. Assim, os países passariam a desenvolver poderosas armas para defender ou assegurar a posse de alimentos, água e estoques de energia, em que a estabilidade global estaria seriamente ameaçada.

Os riscos já são publicamente assumidos por cientistas, sendo também notória a incapacidade de muitos Estados em fornecer a adequada proteção aos seus nacionais afetados pelas mudanças ambientais, muitas delas irreversíveis. As estimativas são alarmantes e só

---

<sup>38</sup> FERNANDES, Cláudio Tadeu Cardoso. A segurança ambiental e os dilemas da reconstrução nos países em desenvolvimento arrasados por catástrofes naturais e conflitos: cooperação internacional ou capitalismo de desastre? *Universitas – Rel. Int.*, Brasília, v. 4, n. 1, jan./jul. 2006, p. 89.

tendem ao agravamento no futuro em vista da dificuldade de se rever os atuais padrões de desenvolvimento, que têm uma grande parcela de contribuição na ocorrência de tais eventos cujos efeitos sobre o meio ambiente e os seres humanos deixam à mostra seu poder de destruição.

Além disso, a incapacidade de lidar com problemas e conflitos cujas causas e efeitos não se limitam às fronteiras internas dos Estados atingidos expõe um contingente cada vez maior de indivíduos e até mesmo nações inteiras a toda sorte de violações de direitos humanos dentro e fora de seu território.

Não há dúvida, portanto, de que a situação dos “refugiados ambientais” interessa a todos, independentemente de onde os deslocamentos ocorram, não mais sendo possível ignorar o que os especialistas já consideram como crise humanitária sem precedentes.

O desafio de regular tema tão delicado e complexo há algum tempo foi lançado ao Direito Internacional, tendo em vista a frequência cada vez maior de desastres e o agravamento dos processos de degradação ambiental cujas causas vêm sendo atribuídas às mudanças climáticas de origem natural e antrópica, o que tem mobilizado a comunidade internacional em torno de questões como a redução de emissões de gases de efeito estufa, a substituição da matriz energética por fontes menos poluentes de energia renovável, mercado de carbono, pagamento por serviços ambientais.

No entanto, ainda carece da devida atenção e aprofundamento a dimensão humana das mudanças ambientais globais, especialmente do ponto de vista jurídico, já que novas e inusitadas situações (que precisam ser adequadamente reguladas) têm sido geradas em razão dos impactos de tais mudanças, afetando indivíduos e grupos em todos os continentes. É essa dimensão que será objeto de análise na presente tese.

Com a internacionalização das questões ambientais no século XX, os Estados passaram a discutir seus problemas internos nos foros internacionais e a reconhecer explicitamente que a solução para tais questões não pode ser construída apenas com o esforço individual de cada Estado, demandando a cooperação de toda a comunidade internacional para concretizar mudanças institucionais e legais profundas na ordem internacional,.

A partir desse momento, grandes temas ambientais que eram menos relevantes aos olhos da comunidade internacional, ganham visibilidade para a opinião pública e a sociedade civil organizada, que vem se recusando a aceitar passivamente a progressiva destruição do meio ambiente e as situações intoleráveis de sofrimento humano daí decorrentes em todo o mundo. Nesse contexto, tem-se desenvolvido o atual debate acerca da definição e da proteção dos “refugiados ambientais” no plano internacional.

Embora não seja uma problemática nova, apenas recentemente tem despertado uma preocupação maior das organizações internacionais, de pesquisadores, acadêmicos e ONGs, que têm se mobilizado no sentido de compreender adequadamente o fenômeno a partir da complexidade de suas múltiplas causas e defender nos fóruns internacionais a adoção de um sistema global de proteção para essa categoria pela comunidade internacional.

Por essa razão, o tema das alterações do meio ambiente global merece ser tratado no plano internacional sob uma perspectiva mais ampla, consolidando-se não apenas como questão ambiental, mas também como dimensão mais profunda de garantia de paz, segurança e proteção dos direitos humanos.

Desse modo, a realização da cultura de paz deve ser compreendida como um processo dinâmico, aberto a novos conteúdos, propostas e à participação de múltiplos atores no cenário internacional (ONGs, sociedade civil, mídia, academia e outros grupos) além da ONU, dos Estados e suas organizações. No próximo item serão exploradas as distintas concepções de segurança e a repercussão para a nova configuração do sistema internacional.

## **1.2 A segurança ambiental como base para a construção de uma nova ordem jurídica internacional**

No sentido etimológico, o vocábulo segurança traz em si a ideia de estabilidade, firmeza, da condição de se estar protegido contra perigos, riscos e eventuais danos, além de qualificar o estado em que a satisfação de necessidades e desejos se encontra garantida.<sup>39</sup> A concepção doutrinária de segurança, por sua vez, foi construída a partir da noção de defesa contra agressores externos e da imposição da paz pelo uso da força. A segurança como meio para manutenção da paz é, portanto, tradicionalmente compreendida como êxito na estratégia da neutralização da guerra.

Partindo-se do sistema consagrado pela Paz de Westfália<sup>40</sup>, assentado nos pilares da soberania estatal e integridade territorial, os Estados orientavam-se no sentido da máxima

---

<sup>39</sup> HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008, p. 2536. Diversamente do que ocorre com a origem etimológica do termo, mais ampla e geral, a concepção doutrinária tradicional de segurança parte do pressuposto de que as ameaças que surgem fora do Estado oferecem perigo maior do que as que surgem dentro dele.

<sup>40</sup> Para Alberto do Amaral Júnior, a ordem internacional de Westfália (1648-1945) representou um divisor de águas na história das relações internacionais, manifestando-se por meio da consolidação do Estado soberano e do início da constituição da sociedade internacional, com a adoção de padrões e regras de comportamento, valores

proteção dos seus interesses nacionais e da não intervenção externa nos assuntos domésticos, enfatizando a segurança militar e as relações diplomáticas entre Estados em detrimento das questões relativas ao desenvolvimento, dentre as quais se incluem, dentre outras, as questões econômicas e ambientais.<sup>41</sup>

Durante a Guerra Fria (1945-1991), as disputas estratégicas e os conflitos indiretos entre superpotências e respectivas zonas de influência foram alimentados pela corrida armamentista visando à construção de arsenais nucleares cujo potencial de destruição em massa, ao invés de garantir a segurança, aumentaram a instabilidade e a insegurança internacionais.<sup>42</sup> Tal confronto sustentou e reforçou o foco da segurança nacional na proteção contra ameaças militares, o que refletiu negativamente nas economias dos Estados, além de ignorar os impactos ambientais causados pelas atividades bélicas, bem como os impactos de destruição dos conflitos e das guerras no meio ambiente.<sup>43</sup>

Com o fim da Guerra Fria, intensificou-se a pressão sobre o ambiente, recursos naturais e ecossistemas e, em consequência, sobre o próprio ser humano. O avanço do processo de globalização, por sua vez, proporcionou a expansão e a abertura de mercados, intensificando relações comerciais e investimentos, estimulando a produção e o consumo e a integração entre Estados e diferentes culturas, conferindo uma nova dinâmica às relações políticas, econômicas e sociais no plano internacional e promovendo uma alteração significativa de prioridades nas questões consideradas estratégicas.<sup>44</sup>

---

comuns e instituições. Nesse sistema, registra o autor, predominava-se a busca do interesse nacional. AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Introdução ao direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 29-35.

<sup>41</sup> WARNER, Jeroen. Global environmental security: an emerging concept of control? In: STOTT, Phillip; SULLIVAN, Sian (ed.). *Political ecology: science, myth and power*. School of Oriental and African Studies – University of London. London: Arnold Publishers, 2000, p. 248.

<sup>42</sup> Segundo Richard Ullman, na época, era mais fácil chamar a atenção de um público desatento para as ameaças militares (do que para as ameaças não militares) e obter consenso em torno de soluções militares para as questões de política externa. Adverte o autor que definir a segurança nacional apenas ou principalmente em termos militares transmite uma imagem profundamente falsa da realidade, duplamente enganosa e perigosa. Primeiramente quando os Estados concentram o seu foco nas ameaças militares, ignorando outras ameaças talvez mais danosas para a sua própria segurança e também contribuindo para a generalizada militarização das relações internacionais, o que só aumenta a insegurança global. ULLMAN, Richard H. *Redefining Security*. *International Security*, v. 8, n. 1, p. 129, Summer 1983.

<sup>43</sup> Kibreab entende que a mudança ambiental e o concomitante deslocamento populacional em massa são consequências da insegurança, de guerras e conflitos e não suas causas. KIBREAB, Gaim. *Environmental causes and impact of refugee movements: a critique of a current debate*. *Disasters*, 21(1), p. 20, 1997.

<sup>44</sup> O termo “*securitization*” não será traduzido para evitar a utilização inadequada do vocábulo “securitização” que, no idioma pátrio, tem o seu significado relacionado à prática financeira. No estudo das relações internacionais, o termo “*securitization*” tem sido utilizado para demonstrar como determinados temas passam de questões domésticas ou de interesse local a preocupações estratégicas ou de segurança, com repercussão no plano internacional. Por outro lado, observa-se que a separação tradicional entre questões de interesse local e global tem se enfraquecido com o aparecimento de ameaças à segurança que não se limitam às fronteiras físicas dos Estados, como é o caso da crise econômico-financeira e das alterações climáticas, contribuindo para a flexibilização do conceito de segurança e a incorporação de novos conteúdos, traduzindo-se em expressões

Nesse processo, que se encontra em pleno curso, paralelamente às oportunidades geradas pela integração mundial, constata-se o aprofundamento cada vez maior das desigualdades econômicas e sociais já existentes, agravadas com a exploração de novos mercados pelos países desenvolvidos e a busca pelo crescimento econômico por parte dos países em desenvolvimento. Com esse objetivo, a exploração insustentável dos recursos ambientais cresceu significativamente e, em consequência, a deterioração do meio ambiente em escala global.

A dinâmica e os efeitos do processo de globalização sobre o ambiente natural são detalhados, com propriedade, por Matthew R. Sanderson:

Uma crescente literatura, no entanto, examina os efeitos da globalização sobre o meio ambiente natural. Muitos países menos desenvolvidos contraíram uma grande dívida externa em uma tentativa de facilitar o desenvolvimento econômico e elevar os padrões de vida. A fim de gerar as divisas necessárias para saldar a dívida, estes países menos desenvolvidos têm atraído investimentos estrangeiros diretos em grande escala, indústrias extrativistas, como as mineradoras e a agricultura de exportação. Grandes fluxos de investimentos geralmente fornecem a escala de operações necessárias para expandir a produção econômica e comercial e, portanto, gerar quantidades significativas de divisas. No entanto, a escala dessas operações também tem agravado a degradação ambiental nesses países. Com efeito, um número estudos quantitativos transnacionais descobriram que a globalização do comércio, investimento, produção contribui para várias formas de degradação ambiental nos países menos desenvolvidos, incluindo o desmatamento, as emissões de gases de efeitos estufa e a poluição dos recursos hídricos.<sup>45</sup>

Sob esse prisma, percebe-se que a permanência da atuação de membros da comunidade internacional e de suas organizações dentro de uma perspectiva tradicional de manutenção da paz e da segurança se apresenta insuficiente para lidar com os desafios globais, especialmente aqueles em que a ameaça, o risco ou o perigo não respeita fronteiras ou limites territoriais de Estados e nem sempre é dirigido intencionalmente a determinado Estado ou território.<sup>46</sup>

Além das ameaças externas, as guerras civis e os conflitos internos nos Estados, muitas vezes motivados pela disputa por recursos naturais estratégicos em razão do aumento

---

como: “segurança alimentar”, “segurança energética”, “segurança climática”, “segurança ambiental”, “segurança humana”.

<sup>45</sup> SANDERSON, Matthew R. Globalization and the environment: implications for human migration. *Human Ecology Review*, v. 16, n. 1, p. 94-95, 2009 (tradução nossa).

<sup>46</sup> As ameaças globais à segurança nacional e internacional ocorrem em diferentes áreas. A degradação do ambiente, que interessa ao presente trabalho, é apenas um dos exemplos, dentre os quais se inserem a crise financeira mundial, a proliferação de armas nucleares, o “novo terrorismo” e a *cyber* criminalidade.

da demanda mundial ou da pouca oferta existente, são fontes de tensões e conflitos internacionais cada vez mais intensos, ao passo em que diminui a incidência de disputas por territórios e guerras de conquista.

As disputas por recursos hídricos (*water wars*), por exemplo, têm motivado conflitos e agravado os já existentes em países da África e no Oriente Médio. A diminuição das chuvas, o declínio da oferta de água potável, os efeitos das secas sobre a atividade agropastoril aumentam a insegurança alimentar e a miséria, especialmente no continente africano.<sup>47</sup>

Nesse sentido, Jeffrey D. Sachs alerta para a importância de se incorporar os fatores ambientais que contribuem para as situações de tensão e conflito nas ações de prevenção e promoção da paz:

É importante que os diplomatas que atuam no sentido de trazer a paz para zonas de conflito como Darfur e Somália, e de evitar que tensões em outras regiões áridas evoluam para um conflito em larga escala, compreendam e examinem os suportes ecológicos que contribuem para a tensão nessas regiões. Uma das intervenções mais importantes – assegurar um acesso previsível e adequado à água para o uso humano e para a agricultura – é frequentemente negligenciada quando se procura evitar o conflito e promover a paz.<sup>48</sup>

Ao lado da crescente demanda mundial por recursos naturais como a água, há que se considerar a enorme pressão sobre o meio ambiente causada pelo crescimento acelerado da população mundial cujas taxas, em geral, são mais significativas nas localidades mais pobres e mais vulneráveis à degradação e ao esgotamento dos recursos ambientais, fator que influencia diretamente no aumento considerável da mobilidade humana em tais regiões, onde os fluxos migratórios tendem a ser cada vez mais intensos.

Dentro do atual cenário de mudanças ambientais globais, Homer-Dixon, Bouthwell e Rathjens esclarecem que a escassez de recursos e a perda da qualidade ambiental têm ocorrido numa velocidade muito maior do que ocorria no passado, além da maior

---

<sup>47</sup> Segundo Jeffrey D. Sachs, Economista e Diretor do Instituto da Terra (*Earth Institute*) da Universidade de Columbia: “O desafio de garantir água em quantidade satisfatória para todas as regiões do mundo será uma de nossas tarefas mais prementes. Os problemas relacionados à água já são uma dura realidade em muitas regiões e as mudanças climáticas abalarão o ciclo da água numa escala planetária.” As populações cada vez maiores, o esgotamento de lençóis d’água e o represamento de rios, segundo o autor, completam o quadro de crise hídrica. O autor identifica como principais zonas de risco hídrico: o Sahel, o Chifre da África (Etiópia, Sudão, Eritreia, Somália e parte do Quênia), Israel-Palestina, Oriente Médio, Paquistão e Ásia Central, as planícies indo-gangéticas, a planície da China Setentrional, o sudoeste dos Estados Unidos e a bacia Murray-Darling na Austrália. SACHS, Jeffrey D. *Common wealth: economics for a crowded planet*. London: Allen Lane, 2008, p. 149, 157 e 163 (tradução nossa).

<sup>48</sup> SACHS, Jeffrey D. Op. cit., p. 130 (tradução nossa).

complexidade e magnitude de suas consequências. Os autores argumentam que, em várias partes do mundo, a degradação ambiental parece ter ultrapassado um limiar de irreversibilidade e, nessas situações, a degradação ambiental torna-se uma variável independente geradora de conflitos.<sup>49</sup>

Dessa forma, vai-se abrindo espaço para uma perspectiva multidimensional de segurança que, sem abandonar seu significado tradicional, passa a incorporar novos conteúdos e contemplar novas ameaças à estabilidade e à paz internacional:

Cada vez mais países estão encontrando a sua segurança comprometida por ameaças ambientais provenientes de outras nações, tais como poluentes que fluem através de suas fronteiras através do ar ou água, ou enchentes catastróficas desencadeadas por bacias desmatadas para longe das suas fronteiras. Em escala global, alterações climáticas, destruição do ozônio, deterioração da base agrícola e o desmatamento são enormes desafios para a segurança e o bem-estar de toda uma raça. As ameaças ambientais com potencial para minar a habitabilidade do planeta estão forçando a humanidade a considerar a segurança nacional em termos muito mais amplos do que a garantida apenas pela força das armas.<sup>50</sup>

O reconhecimento da preocupação com a degradação do meio ambiente em nível global como questão estratégica é, portanto, um importante fator no processo de redirecionamento das políticas de segurança no plano internacional, a qual demanda uma convergência mínima entre interesses econômicos, políticos e sociais dos Estados, uma vez que a manutenção da estabilidade e da segurança ambiental depende, em última análise, da adoção de compromissos econômicos e financeiros.

---

<sup>49</sup> Dessa forma, os autores refutam o argumento de que os conflitos decorrentes da escassez de recursos não seriam particularmente relevantes porque têm sido comuns em toda a história humana. HOMER-DIXON, Thomas F.; BOUTWELL, Jeffrey H.; RATHJENS, George W. Environmental Change and Violent Conflict: Growing scarcities of renewable resources can contribute to social instability and civil strife. *Scientific American*, p. 38, Feb. 1993.

<sup>50</sup> "Increasingly, countries are finding their security undermined by environmental threats emanating from other nations, such as pollutants flowing across their frontiers through the air or water, or cataclysmic floods unleashed by denuded watersheds far from their borders. On global scale, climate change, ozone depletion, deteriorations of agricultural base, and deforestation are formidable challenges to the safety and well-being of the entire race. Environmental threats with the potential to erode the habitability of the planet from beneath us are forcing humanity to consider national security in far broader terms than that guaranteed solely by force of arms." RENNERT, Michael. *National security: the economic and environmental dimensions*. Worldwatch Paper 89. Washington, D.C.: Worldwatch Institute, May 1989, p. 6. Para Richard Ullman, a segurança não pode ser definida apenas como um objetivo, mas como uma consequência, o que significa que nem sempre percebemos o que é ou quanto é importante proteger até que estejamos ameaçados de perder. Assim, para o autor, segurança deve ser definida e valorizada pelas ameaças que a desafiam. A redefinição da segurança implica, portanto, na redefinição de ameaça. ULLMAN, Richard H. Op. cit., p. 133.



Um dos grandes desafios ambientais para as novas políticas de segurança global é a mudança climática, especialmente em razão das evidências científicas que apontam para a participação humana neste processo.

Analisando o movimento de “*securitization*” das mudanças climáticas no sistema internacional, Luciana Mendes Barbosa e Matilde Souza identificam o início dos debates sobre os potenciais impactos dos efeitos das mudanças climáticas e os riscos para a estabilidade e a segurança internacionais no âmbito do Conselho de Segurança:<sup>51</sup>

Essa temática foi levada pela primeira vez ao Conselho de Segurança (CS) em 2007, com o propósito de debater as suas consequências para a paz e a segurança internacionais. Em documento, o Reino Unido afirmava que as mudanças climáticas ameaçavam a paz e a segurança internacionais em função de seus efeitos sobre litígios já existentes, envolvendo países fronteiriços, além de constituir um fator desencadeador de crises humanitárias, disputas por recursos escassos e tensões sociais (SECURITYCOUNCIL, 2007a). Durante o debate, a então secretária de Relações Exteriores do Reino Unido, Margareth Beckett, declarou que as mudanças climáticas se referiam não à questão de segurança nacional, mas à “segurança coletiva em um mundo frágil e crescentemente interdependente”, transformando assim “o modo como a comunidade internacional pensa a segurança” (SECURITY COUNCIL, 2007b, p. 19).<sup>52</sup>

No mesmo ano, relatório elaborado pelo Conselho Consultivo Alemão sobre Mudança Global (*German Advisory Council on Global Change*) identifica as seguintes ameaças à estabilidade e à segurança internacional resultante das mudanças climáticas: o possível aumento de Estados fracos e frágeis; os riscos para o desenvolvimento econômico global; os riscos de crescimento de conflitos internacionais entre os principais impulsionadores da mudança climática e os mais afetados; o risco para os direitos humanos e para a legitimidade dos países industrializados como atores de governança global; o desencadeamento e intensificação da migração e o alargamento forçado da política de segurança clássica.

O referido órgão consultivo identificou, naquela oportunidade, “constelações de conflito” induzidas pelas mudanças climáticas que poderão levar à desestabilização social e à violência: degradação dos recursos hídricos, declínio na produção de alimentos, aumento nos desastres como tempestades e inundações e as migrações induzidas por fatores ambientais.

---

<sup>51</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA, 5663rd Meeting, 17 abr. 2007.

<sup>52</sup> BARBOSA, Luciana Mendes; SOUZA, Matilde. Securitização das mudanças climáticas: o papel da União Europeia. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 1, p. 123, jan./jun. 2010.

No tocante às migrações ambientais, a questão da responsabilidade pelos custos destas migrações no futuro também representaria um potencial de conflito.<sup>53</sup>

Não se pretende detalhar nesse item as possíveis causas e impactos das alterações climáticas, mas tão somente chamar a atenção para sua complexidade e para a necessidade de analisar aspectos importantes que atualmente não estão no centro das negociações políticas internacionais.

É preciso considerar, dentro do atual contexto de alterações no meio ambiente global, além da preocupação mundial com o combate aos efeitos ambientais adversos das mudanças climáticas, ainda mais visíveis com a ocorrência de desastres cada vez mais frequentes<sup>54</sup>, os aspectos sociais, e menos explorados, desse processo de transformações do meio ambiente natural e humano.

Nesse sentido, merecem referência as lúcidas observações de Matthew R. Sanderson, que faz um alerta sobre os efeitos do processo de globalização sobre o ambiente humano. O autor observa uma tendência crescente no aumento dos movimentos populacionais e trata as migrações como efeito cada vez mais frequente do processo de globalização, mas observa que tal aspecto não tem sido adequadamente investigado, ao contrário do que ocorre com os estudos a respeito do nexo entre a globalização e a degradação do meio ambiente natural.<sup>55</sup>

Interessante notar que há autores que associam a origem da globalização aos primeiros fluxos migratórios humanos, identificando, no curso da história, inúmeros “surto de globalização”, tais como a exploração além-fronteiras de novos mercados fornecedores de matérias-primas essenciais, exóticas e valiosas até a considerável expansão global do comércio e dos mercados de capitais, largamente facilitada pelos meios de comunicação,

---

<sup>53</sup> German Advisory Council on Global Change (WBGU - Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen). *World in transition: climate change as a security risk*. WBGU/Earthscan, 2007. Disponível em: <[http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg2007\\_engl.pdf](http://www.wbgu.de/wbgu_jg2007_engl.pdf)>. Acesso em: 7 abr. 2010. O governo alemão constituiu o WBGU como órgão independente de assessoria científica em 1992 visando à preparação para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92).

<sup>54</sup> Cumpre lembrar, no entanto, que o fenômeno das migrações ambientais, apesar de não ser recente, ganhou visibilidade a partir da discussão atual sobre mudanças climáticas, tornando a questão dos refugiados ambientais cada vez mais premente na academia, na opinião pública e na esfera política internacional: “*Recently, the issue of climate change migration has become more prevalent, introducing more challenges and dilemmas for understanding and coping with migration induced by environmental change.*” LEHMAN, Jessica. *Environmental refugees: the construction of a crisis*. UNU-EHS Summer Academy 2009. United Nations University, Bonn, 2009. Disponível em: <<http://www.ehs.unu.edu/file.php?id=662>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

<sup>55</sup> SANDERSON, Op. cit., p. 94.

contribuindo para o progressivo estreitamento dos vínculos sociais e econômicos transfronteiriços ao longo do tempo.<sup>56</sup>

No entanto, a dinâmica atual dos movimentos migratórios como consequência do processo de globalização, inclusive os que são motivados por fatores ambientais, ainda carece da devida atenção, especialmente no que pertine à identificação adequada de suas causas e efeitos, que não se restringem apenas aos indivíduos e grupos que estão diretamente envolvidos e os respectivos espaços territoriais dos Estados, transformando a dinâmica das relações internacionais como um todo.

A propósito, é importante registrar que não há uma necessária relação entre quem produz as causas geradoras dos fluxos migratórios e os locais de origem e destino destas migrações. No caso do aquecimento global, por exemplo, os fatos mostram justamente o contrário.

Essa forma de examinar a relação entre a globalização e a migração, incluindo o meio ambiente como possível causa imediata da migração em uma perspectiva estratégica e de segurança, merece ser adequadamente enfrentada. É certo que a enorme complexidade e as novas dimensões do fenômeno migratório global põem em questão as categorias estabelecidas, as políticas migratórias e a normatização internacional existente acerca do tema.

É sob esta perspectiva que se insere o questionamento sobre se indivíduos e grupos que se movem impelidos pela degradação ambiental podem ser reconhecidos como uma nova categoria: a dos chamados "refugiados ambientais". O cientista ambiental britânico Norman Myers, em 1995, já sinalizava no sentido da necessidade do reconhecimento desse fenômeno como questão de segurança:

[...] a questão dos refugiados ambientais promete estar entre uma das maiores crises da humanidade dos nossos tempos. Até o momento, no entanto, ela tem sido vista como uma preocupação periférica, uma espécie de aberração da ordem normal das coisas - mesmo que seja uma manifestação externa de profunda privação e desespero. Enquanto deriva principalmente de problemas ambientais, gera inúmeros problemas de tipo político, econômico e social. Como tal, ele poderia facilmente se tornar uma causa de tumulto e confronto, levando a conflitos e violência. No entanto, como o problema se torna ainda mais premente, as nossas respostas políticas de curto-prazo são insuficientes para o tamanho do desafio. Para repetir um

---

<sup>56</sup> Segundo o Professor Alberto do Amaral Júnior, a globalização, que se caracteriza pela alta complexidade e dinamismo das relações sociais transfronteiriças, pode ser considerada a principal causa da ruptura na ordem internacional de Westfália e da nova configuração da ordem internacional. AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Introdução ao direito internacional público*. Op. cit., p. 35 e 37.

ponto-chave: refugiados ambientais ainda têm de ser oficialmente reconhecidos como um problema de todos.<sup>57</sup>

É importante salientar que o discurso doutrinário acerca das distintas abordagens sobre a segurança e do alargamento do seu significado<sup>58</sup> repercutiu na prática das instituições e das relações internacionais.

No cenário institucional, as transformações no conceito de segurança interferiram de maneira significativa no papel da Organização das Nações Unidas e na atuação dos seus órgãos no período pós-guerra fria, inclusive no tocante ao reconhecimento da necessidade de proteção do ambiente como interesse global, o que deu origem, por exemplo, a programas como o PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) e ao IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas), além de inúmeras comissões e comitês temáticos, constituídos a partir das grandes Conferências Internacionais Ambientais.<sup>59</sup>

Merece destaque a atuação da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas (CMMAD)<sup>60</sup>, constituída em 1983 por solicitação da Assembleia Geral das Nações Unidas, a quem foi incumbida a elaboração de uma “agenda global para a mudança”, a partir do diagnóstico de preocupações e desafios comuns.

O relatório final da Comissão, intitulado “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland”, relacionando os temas da paz, segurança, meio

---

<sup>57</sup> “All in all, the issue of environmental refugees promises to rank as one of the foremost human crises of our times. So far, however, it has been viewed as a peripheral concern, a kind of aberration from the normal order of things — even though it is an outward manifestation of profound deprivation and despair. Although it derives primarily from environmental problems, it generates problems of political, social and economic sorts. As such, it could readily become a cause of turmoil and confrontation, leading to conflict and violence. Yet as the problem becomes more pressing, our policy responses fall further short of measuring up to the challenge. To repeat a key point: environmental refugees have still to be officially recognized as a problem at all.” MYERS, Norman. *Environmental refugees: an emergent security issue*. 13th OSCE Economic Forum, Session III - Environment and Migration. Prague: 23-27 May 2005. MYERS, Norman. *Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century*. Disponível em: <<http://www.nicholas.duke.edu/people/faculty/myers/myers2001.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

<sup>58</sup> “Since the end of the Cold War, the concept of security has broadened to include non-military threats to states as well as non-military and military threats to groups and individuals.” EINSIEDEL, Sebastian von; NIETZSCKE, Heiko; CHABRA, Tarun. *Evolution of the United Nations Security Concept: Role of the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change*. In: BRAUCH, Hans Günter; SPRING, Úrsula Oswald; MESJASZ, Czeslaw *et al.* (Ed.). *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st Century*. Berlin: Springer-Verlag (Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, v. 3, p. 621.

<sup>59</sup> Em vista da ausência de uma agência ambiental com mandato específico no âmbito das Nações Unidas, as responsabilidades ambientais encontram-se dispersas em diversos órgãos e programas da ONU além do PNUMA.

<sup>60</sup> A constituição da CMMAD deu-se após a Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano realizada em Estocolmo no ano de 1972 e a adoção da respectiva Declaração, que inaugurou a preocupação com as questões ambientais em nível mundial.

ambiente e desenvolvimento, ressalta a gravidade da degradação ambiental como ameaça concreta e a importância de se incorporar ameaças não militares à noção de segurança:

A crise ambiental, que se aprofunda e se amplia, representa, para a segurança nacional – e até para a sobrevivência – uma ameaça talvez mais séria do que vizinhos bem armados e mal-intencionados, ou alianças hostis. Em certas áreas da América Latina, Ásia, Oriente Médio e África, a deterioração do ambiente está se tornando fonte de inquietação política e tensão internacional. A recente destruição, na África, de grande parte da produção agrícola de terras áridas foi mais grave do que se um exército invasor tivesse devastado essas terras. No entanto, a maioria dos governos dos países afetados ainda gasta bem mais para proteger seus povos de exércitos invasores do que de desertos em expansão.

[...]

A corrida armamentista – em todos os quadrantes do mundo – drena recursos que poderiam ser usados de modo mais produtivo para diminuir as ameaças à segurança geradas por conflitos ambientais e ressentimentos alimentados pela pobreza generalizada.

[...]

A noção de segurança, tal como é tradicionalmente entendida – em termos de ameaças políticas e militares à soberania nacional – tem de ser ampliada para abranger os efeitos cada vez mais graves do desgaste ambiental – em nível local, nacional, regional e mundial. Não há soluções militares para a “insegurança ambiental”.<sup>61</sup>

As distintas concepções de segurança internacional surgem, portanto, para incorporar diferentes atores (segurança humana), diferentes formas de ameaças (segurança ambiental) e diferentes respostas (segurança coletiva<sup>62</sup>). Na segurança humana, muda-se o foco do Estado para os indivíduos; na segurança ambiental, das ameaças militares para as ameaças ambientais (não militares) e na segurança coletiva o foco passa das medidas unilaterais para as ações de cooperação.<sup>63</sup>

O conceito “segurança humana” emerge dentro do contexto das crises humanitárias do pós-guerra fria, mencionadas no item antecedente, como contraponto ao

---

<sup>61</sup> Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991, p. 7, 8 e 21. Nesse relatório já constam inúmeras referências explícitas a “refugiados ambientais”, “refugiados ecológicos” e a enormes fluxos migratórios decorrentes das pressões ambientais, consideradas fontes de conflito (p. 7, 112, 325-327). Vale lembrar que antes da publicação do relatório final da CMMAD, a expressão “refugiado ambiental” já existia na literatura, tendo sido popularizado por Essam El-Hinnawi em 1985, à época a serviço do PNUMA, conforme se verá no capítulo seguinte.

<sup>62</sup> A ideia de segurança coletiva já estava presente na Carta das Nações Unidas, sendo entendida como o compromisso dos Estados em considerar a agressão militar contra um dos membros da organização como uma agressão contra todos implicando na possibilidade de adoção de uma resposta coletiva contra o agressor, sem prejuízo da previsão excepcional do exercício da legítima defesa individual ou coletiva para manutenção ou restabelecimento da paz e da segurança internacionais (Capítulos I, V e VII).

<sup>63</sup> ST. JEAN, Liz. *The Changing Nature of “International Security”: The Need for an Integrated Definition*. Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, Ottawa, Ontario, Canada, 2006, p. 1-2. Disponível em: <<http://www.iusafs.org/pdf/stjean.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

discurso da segurança nacional, com a preocupação crescente da comunidade internacional com assuntos antes considerados do exclusivo âmbito doméstico dos Estados.

Dessa forma, a essência da segurança humana implica considerar as ameaças menos em função dos Estados e mais do bem-estar dos indivíduos, o que seria o fim último da preocupação com a garantia da segurança nacional. Assim, as questões demográficas, ambientais e de distribuição de recursos passam a ser consideradas estratégicas, o que explica, em certa medida, o fato de a crescente mobilidade humana associada ao atual estágio de degradação do meio ambiente em escala global poder ser considerada ameaça concreta à paz e à segurança internacionais.

Nessa linha, o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento de 1994 (*UNDP Human Development Report 1994*) reconhece expressamente que a preocupação com a segurança diz respeito não apenas à proteção do território e dos interesses nacionais dos Estados, mas aos problemas que afligem os indivíduos, dentre eles os riscos ambientais, associando a segurança ao desenvolvimento humano:

O conceito de segurança por muito tempo foi interpretado de forma restritiva: a segurança do território da agressão externa, ou como a proteção dos interesses nacionais em matéria de política externa ou de segurança global da ameaça de holocausto nuclear. Tem sido mais relacionados a estados-nação do que às pessoas. [...] Foram esquecidas as preocupações legítimas de pessoas comuns que procuram a segurança em suas vidas diárias. Para muitas delas a segurança simbolizava a ameaça de doenças, fome, desemprego, criminalidade, conflitos sociais, repressão política e os riscos ambientais.<sup>64</sup>

A ampliação do conceito de segurança, com a incorporação da variável ambiental, por sua vez, pode ser vista sob dupla perspectiva:

A visão tradicional da segurança ambiental é orientada tanto pela idéia de escassez, quanto pela noção de abundância de recursos naturais. Esta perspectiva, também, comumente denominada de “conflito ambiental” é norteada pelos pressupostos tradicionais de segurança, segundo os quais a

---

<sup>64</sup> “The concept of security has for too long been interpreted narrowly: as security of territory from external aggression, or as protection of national interests in foreign policy or as global security from the threat of nuclear holocaust. It has been related more to nation states than to people. [...] Forgotten were the legitimate concerns of ordinary people who sought security in their daily lives. For many of them security symbolized protection from the threat of disease, hunger, unemployment, crime, social conflict, political repression and environmental hazards.” United Nations Development Programme (UNDP). Human Development Report 1994. Chapter 2: New dimensions of human security. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_en\\_chap2.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2011. Nesse relatório, a segurança humana é vista de uma forma bastante ampla, incorporando as dimensões econômica, alimentar, de saúde, ambiental, pessoal, comunitária e política.

soberania e integridade territorial do Estado são o epicentro das preocupações com segurança.

[...]

Enquanto os discursos de conflito ambiental podem ser relacionados diretamente a compreensão tradicional da segurança militar e estatal, a segurança ambiental está intrinsecamente relacionada às noções de “segurança humana”, para a qual a proteção, a segurança e o bem-estar dos seres humanos são a principal fonte de preocupação.<sup>65</sup>

Na construção da ligação entre meio ambiente e segurança, alguns cuidados devem ser tomados no sentido de evitar a elasticidade excessiva do termo "segurança", afastando-se a tendência de colocar todos os problemas ambientais como questões de segurança internacional<sup>66</sup>, o que terminaria por esvaziar seu próprio significado.

É importante ressaltar que as questões de segurança e as prioridades estratégicas podem ou não estar relacionadas a ameaças recentes, uma vez que dependem da opção política dos Estados em condições econômicas, políticas, sociais e culturais desiguais. Tais diferenças, seja em nível regional ou em nível global, levam comumente os Estados a priorizar demandas específicas em atenção a interesses individuais ou de determinados grupos, o que dificulta a concretização de medidas comuns no combate às ameaças globais.

Nesse sentido, enquadra-se com propriedade o exemplo do atual estágio do debate sobre o regime normativo internacional de mudanças climáticas, onde predomina a ausência de consenso sobre um compromisso vinculante, especialmente no tocante aos impactos econômicos e financeiros das medidas decorrentes de um acordo dessa natureza.

A segurança ambiental, portanto, não deve ser unicamente preocupação de ambientalistas, especialmente num mundo cada vez mais globalizado, cada vez mais interdependente nas esferas econômica, política, social e cultural. A deterioração ambiental global repercute, portanto, em todas essas esferas, mas de forma talvez mais sensível na economia, cujo funcionamento depende dos recursos naturais disponíveis e da capacidade limitada de suporte do ambiente.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> BARBOSA, Luciana Mendes; SILVA, Carla. Segurança ambiental: entre a perspectiva nacional e humana. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). São Paulo 16, 17 e 18 de Novembro de 2009, p. 13 e 18. Disponível em: <<http://www.unesp.br/santiagodantassp>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

<sup>66</sup> “*Concentrating on the impact of threats recognizes that not all human, environmental and other security problems are necessarily of concern to international security.*” ST. JEAN, Liz. Op. cit., p. 8. A autora defende uma definição integrada de segurança na qual as ameaças seriam definidas mais pelo impacto (violência internacional ou instabilidade do Estado) do que pelo tipo (ambiental) ou origem (fluxo de refugiados).

<sup>67</sup> BROWN, Lester R. *Redefining national security*. Worldwatch Paper 14. Washington, D.C.: Worldwatch Institute, October 1977, p. 7 e 19.

### 1.3 Desastres, mudanças climáticas, vulnerabilidade ambiental e humana: cenário da emergência dos “refugiados ambientais”

O fenômeno das migrações ambientais, como se afirmou na introdução do presente trabalho, não é um acontecimento recente. Permeiam a história da humanidade inúmeros relatos de catástrofes naturais, doenças, pestes e surtos epidêmicos, grandes períodos de seca, fome e outros eventos extremos que já forçavam o deslocamento de indivíduos e grupos com o fim de garantir sua sobrevivência em locais mais seguros e recuperar o abrigo perdido nessas situações.

No processo de evolução do Direito Internacional dos Refugiados, José H. Fischel de Andrade aponta o que seriam os primeiros registros históricos da presença de “refugiados ambientais” em passagens da bíblia sagrada, na qual se encontram narradas fugas forçadas por calamidades devastadoras ou privações causadas pelo meio ambiente.<sup>68</sup> A convivência do homem com situações de risco, a ocorrência de desastres e com os impactos da alteração climática não são, portanto, problemas inéditos.

No passado, eventos como a seca, inundações e catástrofes naturais (terremotos, tsunamis, erupções vulcânicas), fome e epidemias eram percebidos como “fatalidade”, “castigo” ou “vingança divina”. Vale salientar que essa percepção do risco ainda está presente em algumas culturas, especialmente nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos. No entanto, é preciso ressaltar que a percepção do risco vem se transformando, variando no tempo e no espaço e de acordo com escolhas políticas. Hoje, o risco é compreendido como resultado da ação e dos processos de decisão humana.

Atualmente, riscos, acidentes e catástrofes ocupam uma posição de destaque em razão da exigência mundial cada vez maior por segurança. Por isso, riscos e incertezas precisam ser adequadamente compreendidos, prevenidos e/ou minimizados, o que exige, na visão de Yvette Veyret, uma abordagem nova, integrada, em que possam dialogar os aportes das ciências naturais (“ciências duras”) com a sociologia, o direito e a economia.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> ANDRADE, José H. Fischel de. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 8-9.

<sup>69</sup> Será adotada na presente tese a definição de risco formulada pela geógrafa francesa Yvette Veyret: “risco é a percepção do perigo, da catástrofe possível”; “a percepção de uma potencialidade de crise, de acidente, ou de catástrofe”; “a tradução de uma ameaça, de um perigo para aquele está sujeito a ele e o percebe como tal”; “a percepção que os atores têm de algo que representa um perigo para eles próprios, para os outros e seus bens”. Ainda segundo Veyret: “incerteza” define a possibilidade de ocorrer um acontecimento perigoso sem que se conheça sua probabilidade (probabilidade subjetiva) e “perigo” refere-se às consequências objetivas de um acontecimento possível (álea) sobre um indivíduo, um grupo de indivíduos, sobre a organização do território ou sobre o meio ambiente (fato potencial e objetivo). A “crise” ocorre quando a amplitude de um evento excede a



Novos desafios também se colocam quando esses riscos e ameaças passam para uma escala espacial mais abrangente, como bem esclarece Natascha Trennepohl:

A presença de riscos não é uma característica inovadora da sociedade atual, uma vez que tais situações já existem há muito tempo. O grande diferencial está no potencial global de abrangência: os danos não se limitam ao espaço geográfico em que a atividade perigosa foi produzida. Ademais, antigamente, estes eram decorrentes de uma falta de estrutura, seja ela tecnológica, higiênica, etc; agora, são frutos da super estrutura industrial, são produtos da modernidade.<sup>70</sup>

A sociedade atual ou *sociedade de risco*, nos termos utilizados pelo sociólogo alemão Ulrich Beck nos anos 80 para designar um novo estágio de desenvolvimento social resultante do conjunto de transformações trazidas com o processo de globalização, será adotada na presente tese como referência para caracterizar o cenário no qual o fenômeno das migrações ambientais assume novo significado, como uma das dimensões das mudanças ambientais globais.

De forma simplificada, importa destacar na teoria desenvolvida por Beck a complexidade que os riscos<sup>71</sup> assumem em função da globalização enquanto processo irreversível, ininterrupto e multidimensional que consiste na “experiência cotidiana da ação sem fronteiras nas dimensões da economia, da informação, da ecologia, da técnica, dos conflitos transculturais e da sociedade civil”.<sup>72</sup>

Os riscos e perigos atuais diferenciam-se do passado pelo alcance global que possuem, instituindo-se nova dinâmica de percepção e reação diante de situações que já não se adequam, por exemplo, às noções de tempo-espaço, classes sociais e de fronteiras da sociedade industrial – Estados, alianças, blocos e continentes. As ameaças globais são, portanto, supranacionais e independem de divisão em classes ou grupos sociais.

---

capacidade de gestão da sociedade que sofre esse evento. A “catástrofe”, por sua vez, é definida em função da amplitude das perdas causadas às pessoas e aos bens. VEYRET, Yvette (Org.). Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente. Tradução de Dilson Ferreira da Cruz. São Paulo: Contexto, 2007, p. 11-21 e 24.

<sup>70</sup> TRENNEPOHL, Natascha. *Seguro ambiental*. Salvador: Juspodivm, 2008, p. 22.

<sup>71</sup> “*Riesgo es el enfoque moderno de la previsión y control de las consecuencias futuras de la acción humana, las diversas consecuencias no deseadas de la modernización radicalizada. [...] Toda sociedad, por supuesto, ha experimentado peligros. Pero el régimen de riesgo es una función de un orden nuevo: no es nacional, sino global.*” BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Traducción de Jesús Alborés Rey. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2002, p. 5.

<sup>72</sup> A irreversibilidade do processo de globalização, segundo Beck, deve-se aos seguintes fatores: ampliação geográfica e crescente interação do comércio internacional, ininterrupta revolução dos meios tecnológicos de informação e comunicação, exigência universalmente imposta por direitos humanos, política mundial policêntrica, destruição ambiental mundial, pobreza mundial e conflitos transculturais localizados. BECK, Ulrich. *O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização*. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999, p. 30-31 e 46.

Segundo Beck, os riscos do passado, de causas e efeitos conhecidos, dão lugar a riscos que são difíceis de mensurar, sendo a tecnologia que os criou ainda incapaz de controlá-los.<sup>73</sup> Como resultado desse processo, têm-se efeitos que escapam à percepção imediata e que tendem a ser irreversíveis quando descobertos. Nesse sentido, o autor distingue três espécies de riscos ou ameaças globais<sup>74</sup>:

Tipologia	Efeitos	Alcance
1. Riscos técnico-industriais associados à riqueza	Camada de ozônio, efeito estufa, consequências imprevisíveis e incalculáveis da manipulação genética etc.	Global
2. Riscos técnico-industriais associados à pobreza	Perda de biodiversidade, alimentação, energia, ocupação urbana, agravamento da pobreza, conflitos/guerras por fontes vitais etc.	Local ou regional no curto prazo, internacionalizando-se a médio e longo prazo ("efeitos colaterais")
3. Riscos de alto poder destrutivo (armas químicas, nucleares e tecnológicas)	Destruição em massa, contaminação de efeitos transfronteiriços etc.	Global

#### Quadro 1 – Tipologia de riscos globais.

Fonte: Adaptado de Ulrich Beck, 1999.

Seguindo a tipologia proposta por Beck, os riscos que caracterizam a nova ordem social<sup>75</sup>, não são os riscos pessoais e localizados de outrora, mas *ameaças globais*, que seguem uma lógica complexa de distribuição, na qual os benefícios gerados pelas atividades geradoras de riscos são desigualmente distribuídos e as externalidades negativas socializadas

<sup>73</sup> "Thus the category of risk reflects the response to uncertainty, which nowadays often cannot be overcome by more knowledge but is instead a result of more knowledge." BECK, Ulrich. *World at risk*. Translated by Ciaran Cronin. Cambridge: Polity Press, 2009, p. 8. No mesmo sentido, Giddens: "Não é que atualmente nossas circunstâncias de vida tenham se tornado menos previsíveis do que costumavam ser; o que mudou foram as origens da imprevisibilidade. Muitas incertezas com que nos defrontamos hoje foram criadas pelo próprio desenvolvimento do conhecimento humano." GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora UNESP, 1997, p. 219.

<sup>74</sup> Cf. BECK, Ulrich. *O que é globalização? Equívocos do globalismo: respostas à globalização*. Op. cit., p. 79-81. BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Op. cit., p. 54-56. BECK, Ulrich. *World at risk*. Op. cit., p. 13, 19-20. Nas duas primeiras obras, que inspiraram o quadro (elaborado pela autora da presente tese), a ênfase dada pelo autor é no risco tecnológico, alertando especialmente para os riscos gerados pela atividade industrial e nuclear. Em sua obra mais recente (*World at risk*), Beck aborda, de forma não exaustiva, a tipologia dos riscos globais sobrepondo "velhos riscos" (acidentes industriais, guerras) e catástrofes naturais (terremotos e tsunamis) aos "novos riscos" (mudança climática catastrófica, crise financeira global e ataques suicidas), os quais provocam novas, incalculáveis e imprevisíveis turbulências. Esse conjunto de riscos globais caracteriza uma nova ordem mundial.

<sup>75</sup> A geógrafa Yvette Veyret classifica os riscos, a partir dos fatores desencadeadores, em: *naturais* (inclui os riscos que escapam à intervenção humana e os riscos agravados ou provocados pela ação humana), *econômicos e financeiros, industriais e tecnológicos, geopolíticos e sociais*. A autora esclarece que a tipologia do risco poderá variar de acordo com a abordagem e ressalta que os fatores de risco podem interagir e pertencer simultaneamente a diversas categorias. VEYRET, Yvette. Op. cit., p. 63. Nessa tese será adotada a terminologia mais ampla - "riscos ambientais" -, que compreende tanto os riscos naturais quanto os industriais e tecnológicos.

indiscriminadamente<sup>76</sup>, a que estão sujeitos os atores da cadeia produtiva e até mesmo aqueles que não obtiveram qualquer ganho material nesse processo. Nessa lógica, destaca-se o que Beck denomina de “efeito bumerangue” que faz com que, cedo ou tarde, os riscos alcancem quem produziu ou lucrou com eles.<sup>77</sup>

A dinâmica da sociedade risco traz à tona novas desigualdades. Os riscos extremos estão mais presentes onde são ignorados, minimizados ou tratados com indiferença e onde a gravidade das situações de risco é ofuscada pelas necessidades sociais imediatas e visíveis. Nas palavras de Beck, esse é o “terreno cultural e político no qual os riscos e ameaças florescem, crescem e frutificam.” Surgem, portanto, novos valores, novas fontes de conflito e consenso, novas oposições e um novo tipo de solidariedade, já que a supranacionalidade do risco não pode ser confrontada unicamente no nível nacional:

Problemas ambientais só podem ser solucionados de forma objetiva e razoável em negociações transfronteiriças e acordos internacionais, e o caminho até aí passa consequentemente por conferências e arranjos que atravessem inclusive as fronteiras das alianças militares.

[...]

A solidariedade diante das situações de ameaça coloca a estrutura organizatória dos interesses diante de problemas quase insolúveis, desorganizando os hábitos de compromisso já acordados e assentados.<sup>78</sup>

A segurança torna-se o valor-base da sociedade de risco e demanda a reorganização do poder e da responsabilidade<sup>79</sup> para agir em face de riscos que não se esgotam nos efeitos e danos já ocorridos, mas se projetam para o futuro. Beck chama atenção para o fenômeno da “irresponsabilidade organizada” quando há a recusa ou silêncio por parte das instituições e tomadores de decisão acerca da existência, gravidade, origem dos riscos e dos impactos destrutivos de certas atividades e as manobras políticas de isenção de responsabilidade por danos globais duradouros e respectivos custos.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> A onipresença do risco, no entanto, não significa homogeneidade em relação a lugares, regiões e pessoas cujas peculiaridades fazem com que os impactos sejam sentidos, absorvidos e enfrentados de maneira distinta.

<sup>77</sup> BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 26-27. O efeito bumerangue mostra que não há imunidade em relação aos riscos e que seus efeitos não ocorrem isoladamente, o que faz com que, globalmente, todos tenham de arcar com os ônus.

<sup>78</sup> BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Op. cit., p. 58.

<sup>79</sup> Para Scott Lash, a responsabilidade é um conceito que pode ser chave para o trabalho de Beck como um todo: “O que Beck quer dizer com irresponsabilidade organizada é que a coalizão das empresas, dos políticos e dos especialistas que criam os perigos da sociedade contemporânea, constrói um conjunto de discursos de isenção de tal responsabilidade.” GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora UNESP, 1997, p. 239.

<sup>80</sup> Beck menciona “duas variantes de irresponsabilidade organizada”: uma dentro dos Estados, baseada na não atribuição dos efeitos das decisões de risco legalmente fundada; a outra seria o resultado da fragmentação dos

Dessa forma, o debate sobre as mudanças globais e seus impactos ganha originalidade ao emergir inserido nesse cenário, no qual os riscos, incertezas e impactos ambientais de larga escala são elementos qualificadores da sociedade atual:

Este é precisamente o diagnóstico da sociedade mundial de risco: os chamados riscos globais abalam as sólidas colunas dos cálculos de segurança: os danos já não têm limitação no espaço ou no tempo – eles são globais e duradouros; não podem mais ser atribuídos a certas autoridades – o princípio da causação perdeu a sua eficácia; não podem mais ser compensados financeiramente – é inútil querer se garantir contra os efeitos de um *worst case* da ameaça em espiral. Não existem, portanto, quaisquer planos de prevenção para o pior dos casos.<sup>81</sup>

Em se tratando das mudanças ambientais globais, a ciência tem buscado minimizar a incerteza, a partir da construção de cenários projetados com base na intensidade, duração e frequência dos eventos ambientais, sinalizando-se caminhos para um planejamento futuro adequado.

A emergência da questão dos “refugiados ambientais” na mídia coincide com a divulgação do relatório do 4º Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) em 2007, que aponta para cenários de mudanças ambientais globais preocupantes em menos de cem anos. Ao lado dos cenários atuais de mudança climática, a ocorrência cada vez mais frequente de desastres naturais também explica a preocupação crescente com o tema na mídia a partir de casos de repercussão mundial como o tsunami na Indonésia em 2004 e o furacão Katrina nos Estados Unidos em 2005.<sup>82</sup>

Os relatórios de avaliação da mudança climática produzidos pelo IPCC confirmam o aumento significativo na frequência e intensidade de desastres associados aos efeitos das mudanças climáticas, ocasionando sérios danos e prejuízos socioeconômicos<sup>83</sup>:

---

espaços jurídicos entre Estados, o que explica o fato de a destruição ambiental e a expansão da legislação ambiental avançarem seguidamente. BECK, Ulrich. *World at risk*. Op. cit., p. 31.

<sup>81</sup> BECK, Ulrich. *O que é globalização? equívocos do globalismo*: respostas à globalização. Op. cit., p. 83.

<sup>82</sup> OJIMA, Ricardo; NASCIMENTO, Thais Tartalha do. *Meio ambiente, migração e refugiados ambientais: novos debates, antigos desafios*. In: Encontro Nacional da ANPPAS, 4, 2008, Brasília (Anais eletrônicos). Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT13-358-132-20080424170938.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

<sup>83</sup> O Relatório Stern (2006) alertava que ignorar a mudança climática não é uma opção viável e que os riscos, danos e custos da inação serão muito mais severos do que o custo das políticas e ações de mitigação e adaptação aos efeitos das mudanças climáticas de longo prazo, inclusive para as gerações futuras, particularmente as mais pobres. Segundo o relatório, o custo anual da estimado inação é de 5% do PIB mundial contra 1% do custo da ação. Disponível em: <[http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview\\_report\\_complete.pdf](http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2009.

### IPCC 1990 (e relatório suplementar em 1992)

- Existem muitas incertezas em nossas previsões particularmente no que diz respeito ao tempo, magnitude e padrões regionais da mudança climática devido à nossa compreensão incompleta. [p. 6]
- Mudanças na precipitação e temperatura podem alterar radicalmente os padrões de doenças transmitidas por vetores virais e transportando-os para latitudes mais altas, pondo em risco grandes populações. **Como eventos semelhantes no passado, essas mudanças poderiam iniciar grandes migrações de pessoas**, conduzindo ao longo de vários anos a graves rupturas dos padrões de assentamento e de instabilidade social em algumas áreas. [p. 55]
- **Os mais graves efeitos da mudança climática podem ser aqueles sobre a migração humana**, como milhões de pessoas deslocadas em virtude da erosão e inundações costeiras e graves secas. Muitas áreas para onde fogem têm serviços de saúde e apoio insuficientes para acomodar os recém-chegados. Epidemias podem varrer os campos de refugiados e assentamentos, transbordando para as comunidades vizinhas. Além disso, o reassentamento muitas vezes provoca tensões psicológicas e sociais, e isso pode afetar a saúde e o bem-estar das populações deslocadas. [p. 103]
- **Os maiores impactos da mudança climática sobre a humanidade podem ser de assentamento humano**, com a existência de países inteiros, como as Maldivas, Tuvalu, Kiribati, e países em perigo por uma elevação de apenas alguns metros do nível do mar no delta do rio e povoados e zonas costeiras de países como Egito, Bangladesh, Índia, China e Indonésia, ameaçada pela inundação com um aumento moderado do nível do mar global. As zonas costeiras dos países industrializados, tais como Estados Unidos e Japão também serão ameaçadas, embora seja esperado que essas nações tenham os recursos necessários para lidar com este desafio. A Holanda tem demonstrado como um pequeno país pode efetivamente aplicar recursos para lidar com essa ameaça. [pp. 102-103]
- Aumento do nível do mar também expor um maior número de áreas baixas de inundações costeiras a tempestades. Áreas urbanas densamente povoadas podem ser protegidas com um grande custo, mas as menos densamente povoadas ao longo da costa não podem não estar protegidas. Nessas situações, o **reassentamento em grande escala** pode ser necessário. [p. 106]

### IPCC 1995

- Não há dados suficientes para determinar a consistência das mudanças globais na variabilidade climática ao longo do século 20. Em escala regional, é clara a evidência de mudanças em alguns extremos e indicadores de variabilidade climática, mas até o momento não foi possível estabelecer uma ligação clara entre essas mudanças regionais e as atividades humanas. [p. 5]
- **As alterações climáticas irão aumentar claramente a vulnerabilidade de algumas populações costeiras às inundações e à erosão**. Algumas pequenas nações insulares e outros países irão enfrentar sua maior vulnerabilidade, pois os sistemas existentes de defesa costeira estão bem menos estabelecidos. Os países com maiores densidades de população seriam mais vulneráveis. **Tempestades e inundações poderiam ameaçar culturas inteiras. Nesses países, o aumento do nível do mar poderia forçar a migração interna ou internacional das populações**. [p. 7-8]
- **Um dos efeitos potencialmente destrutivos sobre os assentamentos humanos é a migração forçada das populações**. Programas de assistência a desastres podem compensar algumas das consequências negativas mais graves das mudanças climáticas e reduzir o número de *refugiados ecológicos*. [p. 34]

### IPCC 2001

- A base para determinar o que constitui “uma interferência antropogênica perigosa” irá variar entre as regiões, consoante a natureza local e as consequências dos impactos das mudanças climáticas, e também sobre a capacidade adaptativa disponível para lidar com a mudança climática. Também depende da capacidade de mitigação, uma vez que a magnitude e a velocidade da mudança são importantes. (p.68)
- Muitos assentamentos humanos enfrentam um risco maior de inundações costeiras e erosão, e **dezenas de milhões de pessoas que vivem em deltas, as áreas baixas costeiras, e em pequenas ilhas que correm o risco de deslocamento de suas populações** e perda de infraestrutura e/ou grandes esforços e despesas para proteger os mais vulneráveis das zonas costeiras. Recursos vitais para populações insulares e costeiras como água doce, pesca, recifes e atóis de coral, praias e habitat dos animais selvagens também estão em risco. **A elevação do nível do mar vai aumentar o número médio anual de pessoas inundadas em tempestades costeiras (alta confiabilidade).** [...] **Porções significativas de muitas cidades litorâneas densamente povoadas também são vulneráveis a permanente submersão de terras** e, especialmente, a inundações costeiras mais frequentes, devido à subida do nível do mar. (pp. 73-74)

### IPCC 2007

- O aquecimento antropogênico pode gerar impactos abruptos e irreversíveis, dependendo da magnitude da mudança climática. [p. 53]
- O aumento da seca, da atividade intensa de ciclones tropicais e o aumento do nível do mar têm como um dos seus principais impactos sociais o potencial de **movimentos migratórios**. [p. 53]
- **Mesmo as sociedades com alta capacidade de adaptação permanecem vulneráveis às mudanças climáticas, à variabilidade e aos extremos.** Por exemplo, uma onda de calor em 2003 causou elevados níveis de mortalidade nas cidades europeias (especialmente entre os idosos) e do furacão Katrina em 2005 causou enormes custos humanos e financeiros aos Estados Unidos. [p. 56]
- O aquecimento do sistema climático é inequívoco, como agora é evidente a partir de observações do aumento na média na temperatura global do ar e do oceano, o derretimento generalizado da neve e do gelo e o aumento global do nível médio do mar. [p. 72]
- A cobertura de dados do clima continua a ser limitada em algumas regiões e há notável falta de equilíbrio geográfico nos dados e na literatura sobre as mudanças observadas nos sistemas naturais e manejados, com acentuada escassez nos países em desenvolvimento. Os efeitos das mudanças climáticas na saúde humana e em alguns sistemas naturais são difíceis de detectar devido à adaptação e a fatores não climáticos. [p. 72]

\*A publicação do 5º relatório de avaliação do IPCC (IPCC Fifth Assessment Report - AR5) está prevista para 2014.

## Quadro 2 – Relatórios de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas – IPCC (excertos relacionados à dimensão humana).

Fonte: Adaptado de IPCC Assessment Reports 1990-1992, 1995, 2001 e 2007.<sup>84</sup>

<sup>84</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change. *Climate Change: The IPCC 1990 and 1992 Assessments*. Disponível em: <[http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/IPCC\\_1990\\_and\\_1992\\_Assessments/English/ipcc-90-92-assessments-full-report.pdf](http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/IPCC_1990_and_1992_Assessments/English/ipcc-90-92-assessments-full-report.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2010. *IPCC Second Assessment: Climate Change 1995*. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-en.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2010. *Climate Change 2001: Synthesis Report*. Disponível em: <[http://www.grida.no/climate/ipcc\\_tar/vol4/english/pdf/spm.pdf](http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/english/pdf/spm.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2010. *Climate Change 2007: Synthesis Report (Annex II Glossary)*. Disponível em:

Os cenários apresentados variam de acordo com as distintas projeções de emissões, do aumento da temperatura e intensidade dos efeitos sobre a mudança do clima em determinado período de tempo, bem como a capacidade de mitigação e adaptação que variam em cada país ou região.<sup>85</sup> É possível perceber, ainda que superficialmente, da leitura das informações extraídas dos quatro relatórios, uma evolução na consistência e confiabilidade dos dados (redução da incerteza), especificamente no tocante à participação humana no processo de alteração do clima em escala global.

No entanto, existe certo grau de incerteza nas previsões dos impactos das mudanças climáticas em algumas regiões, em virtude do conhecimento científico limitado e da interferência de fatores não climáticos.<sup>86</sup> Também se observa a conexão entre mudança climática e migração humana forçada em todos os relatórios, apontada como um dos mais graves impactos sociais da mudança climática, inclusive nas sociedades com alta capacidade de adaptação. O furacão Katrina, que abalou os Estados Unidos e repercutiu em todo o mundo em 2005, é utilizado para ilustrar essa hipótese.

Os recentes acontecimentos no Japão (terremotos, tsunamis e crise nuclear), também deixam à mostra a fragilidade do mundo desenvolvido aos impactos de eventos extremos e a situação de crise daí decorrente cuja magnitude excede a capacidade de gestão da sociedade atingida pelo próprio evento.

A divulgação do 4<sup>a</sup> Relatório de Avaliação do IPCC (2007) consolida a importância do fenômeno da mudança climática nas arenas institucionais, políticas, científicas, na opinião pública e na sociedade civil. A partir de então, termos como “vulnerabilidade”, “resiliência” e “adaptação”<sup>87</sup> vão sendo incorporados às políticas públicas de distintas áreas:

*Vulnerabilidade* é o grau em que um sistema é suscetível e incapaz de lidar com os efeitos adversos das alterações climáticas, incluindo a variabilidade

---

<[http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/syr/en/annexessglossary-r-z.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/annexessglossary-r-z.html)>. Acesso em: 13 dez. 2010. (Tradução livre). Sem destaques no texto original. Tabelas elaboradas pela autora da tese.

<sup>85</sup> “Quando a nossa visão de futuro é incerta, costumamos utilizar o termo **cenário** para uma descrição plausível e simplificada de como será o futuro, com base em um conjunto de pressupostos coerentes e intrinsecamente consistentes sobre as principais forças causadoras e suas relações. Os cenários não são nem previsões nem prognósticos, e às vezes se baseiam em roteiros narrativos.” DOW, Kirstin; DOWNING, Thomas E. *O atlas da mudança climática: o mapeamento completo do maior desafio do planeta*. Tradução de Vera Caputo. São Paulo: Publifolha, 2007, p. 17.

<sup>86</sup> Nesse sentido, Giddens observa: “O fato de os resultados do IPCC quase sempre se expressarem em termos de probabilidades dá o devido reconhecimento às muitas incertezas que existem, bem como às lacunas presentes em nossos conhecimentos.” GIDDENS, Anthony. *A política da mudança climática*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2010, p. 41.

<sup>87</sup> IPCC. *Climate Change 2007: Synthesis Report (Annex II Glossary)*. Disponível em: <[http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/syr/en/annexessglossary-r-z.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/annexessglossary-r-z.html)>. Acesso em: 13 dez. 2010. (Tradução nossa)

climática e os extremos. A vulnerabilidade é uma função do caráter, magnitude e velocidade da mudança do clima e da variação a que um sistema está exposto, sua sensibilidade e sua capacidade de adaptação.

*Adaptação* é o ajuste nos sistemas natural ou humano em resposta a estímulos climáticos atuais ou esperados ou seus efeitos, que moderam danos ou exploram oportunidades benéficas.

*Resiliência* é a capacidade de um sistema social ou ecológico para absorver perturbações, mantendo a mesma estrutura básica e os modos de funcionamento, a capacidade de auto-organização, e a capacidade de se adaptar ao estresse e mudança.

A vulnerabilidade<sup>88</sup> é uma noção complexa que envolve aspectos físicos, ambientais, técnicos, econômicos, psicológicos, sociais, políticos, a partir dos quais se pode mensurar, em determinada localidade ou região, as perdas patrimoniais e humanas efetivas ou potenciais, bem como a capacidade de resistência e reconstrução do ambiente (vulnerabilidade ambiental), da população (vulnerabilidade humana), das estruturas sociais, organizacionais e econômicas (vulnerabilidade socioeconômica) atingidas e seus limites em face da ocorrência de eventos danosos. Nesse sentido, Hogan e Marandola Jr.:

[...] uma avaliação da vulnerabilidade passa pela compreensão do perigo envolvido (eventos que causam dano), do contexto geográfico e da produção social (as relações sociais, culturais, políticas, econômicas e a situação das instituições), que revelarão os elementos constituintes da capacidade de resposta, absorção e ajustamento que aquela sociedade ou lugar possuem para enfrentar o perigo. Qualquer alteração em um dos termos envolvidos pode aumentar ou diminuir a vulnerabilidade.<sup>89</sup>

A análise da vulnerabilidade é o elemento-chave que conecta mudança climática, desastres, degradação ambiental e migrações forçadas daí decorrentes e que permite visualizar, com a devida abrangência, as múltiplas dimensões das mudanças ambientais e a necessidade da cooperação global, especialmente quando Estados e regiões afetados demonstram evidente incapacidade de responder a tais mudanças por meio de medidas preventivas e também posteriormente à ocorrência dos eventos.

Existe uma variação substancial no que diz respeito à vulnerabilidade entre os diversos países e regiões<sup>90</sup>, definida como as características de uma pessoa ou grupo em

<sup>88</sup> “A vulnerabilidade revela a ‘fragilidade de um sistema em seu conjunto e sua capacidade para superar a crise provocada por uma álea’.” DAUPHINÉ *apud* VEYRET. Op. cit., p. 42.

<sup>89</sup> MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. As dimensões da vulnerabilidade. *São Paulo em Perspectiva*, v. 20, n. 1, p. 37, jan./mar. 2006.

<sup>90</sup> “Os efeitos dos desastres ambientais podem afetar de maneira diferenciada grupos, indivíduos e comunidades em razão da sua vulnerabilidade ambiental. [...] É justamente o fator vulnerabilidade que intensifica o perigo e contribui para a concretização dos riscos”. CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanzola. *Conexões entre desastres ecológicos, vulnerabilidade ambiental e direitos humanos: novas perspectivas*. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silva (Coord.). Anais do 13º Congresso de



termos de sua capacidade de antecipar, lidar com, resistir e recuperar do impacto de um perigo. Nesse sentido, a migração também é considerada, em maior ou menor grau, como recurso ou estratégia para o enfrentamento das mudanças ambientais globais, seja sob o aspecto preventivo ou de preparação, seja na adaptação aos efeitos das mudanças globais.

A depender da intensidade e do alcance do evento, é possível vislumbrar a hipótese de que Estados venham a depender da solidariedade internacional para a sua reconstrução. O terremoto que atingiu o Haiti em 2010, o maior em 200 anos no país e o pior desastre urbano da atualidade, que resultou em mais de 300 mil vítimas fatais e aproximadamente um milhão e meio de pessoas desabrigadas, comprova tal hipótese. O custo da catástrofe foi avaliado pelo Banco Mundial em 7.9 bilhões de dólares e a reconstrução vem sendo financiada por organizações, fundos e doadores internacionais.<sup>91</sup>

Um ano após a tragédia, o Estado haitiano enfrenta grandes dificuldades no processo de reconstrução do país. A maior parte da população atingida encontra-se em abrigos improvisados e a precariedade na prestação dos serviços essenciais permanece. Muitos fugiram para outras partes do país, para países vizinhos e outros países no continente americano, inclusive o Brasil<sup>92</sup>. Somam-se a tais dificuldades a corrupção, falta de segurança e policiamento nos abrigos e disputa por posse de terras que aumentam a tensão pós-desastre, gerando conflito e violência.

Embora se reconheça a multicausalidade dos deslocamentos humanos<sup>93</sup> e a dificuldade no isolamento de suas causas, as migrações ambientais podem ser caracterizadas a

internacional de direito ambiental: direito ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009, p. 545 e 547. v. 1.

<sup>91</sup> ALERTNET. Haiti Earthquake 2010: Haiti's biggest tremor in 200 years, 17 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.trust.org/alertnet/crisis-centre/crisis/haiti-earthquake-2010>>. Acesso em: 19 abr. 2011. O AlertNet é, serviço de notícias humanitárias da Thomson Reuters Foundation que realiza cobertura de crises em todo o mundo e fornece informações sobre catástrofes naturais, conflitos, refugiados, fome, doenças e mudanças climáticas.

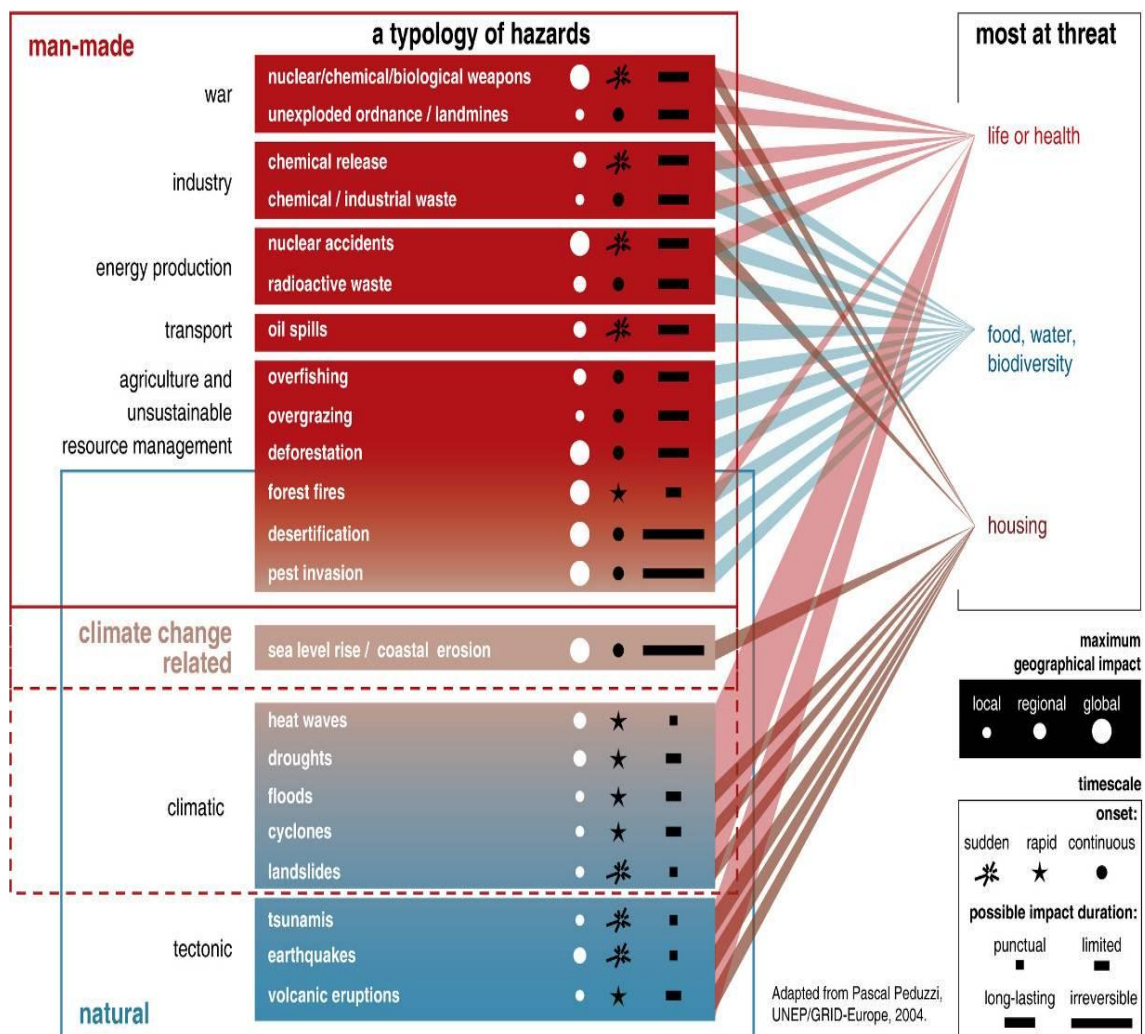
<sup>92</sup> Conforme noticiado pela imprensa, foi autorizada por decisão do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) a permanência de 199 (cento e noventa e nove) haitianos que chegaram ao Brasil logo após o terremoto. O referido Conselho estuda a situação dos demais haitianos que estão em território brasileiro, tendo manifestado a preocupação no tocante à “migração desmedida de haitianos para o Brasil”. Há também indícios da atuação de uma rede internacional de tráfico de pessoas envolvendo a chegada de haitianos ao Brasil. SASSINE, Vinícius. Haitianos refugiados ganham o direito de permanecer no Brasil. *Correio Braziliense*, Brasília, 18 mar. 2011. Disponível em:

<[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2011/03/18/interna\\_brasil,243363/haitianos-refugiados-ganham-direito-de-permanecer-no-brasil.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2011/03/18/interna_brasil,243363/haitianos-refugiados-ganham-direito-de-permanecer-no-brasil.shtml)>. Acesso em: 20 abr. 2011. BRASIL, Kátia; FREITAS, Fábio. Mil refugiados haitianos devem trabalhar na Zona Franca de Manaus. *Folha.com*, São Paulo, 28 mar. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/895190-mil-refugiados-haitianos-devem-trabalhar-na-zona-franca-de-manaus.shtml>>. Acesso em: 20 abr. 2011. PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE. Audiência pública discutirá situação jurídica de haitianos em solo brasileiro. *PR/AC*, Acre, 20 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.prac.mpf.gov.br/news/audienciahaitianos>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

<sup>93</sup> No prefácio à obra do economista Jeffrey D. Sachs, *Common wealth: economics for a crowded planet*, Eduard O. Wilson explica que quase todas as crises que afligem a economia mundial são ambientais na origem e

partir de eventos desencadeadores (“gatilhos”) que disparam o processo migratório. Esses eventos podem ter origem natural, humana ou mista, de magnitude tal capaz de comprometer gravemente a vida e a segurança de indivíduos e grupos de determinada localidade ou região.

As causas geradoras dos fluxos de “refugiados ambientais” também são bastante amplas e não se originam apenas das mudanças climáticas, mas também de desastres naturais ocasionados por fatores não climáticos (com ou sem a intervenção humana), acidentes e processos de degradação ambiental (provocados ou acelerados pela ação humana) ou pela ação combinada desses fatores, conforme ilustração abaixo:



**Figura 1 - Tipologia de perigos, alcance e duração dos possíveis impactos.**

Fonte: UNEP, Global Resource Information Data (GRID-Europe), 2004.

envolvem, primordialmente, mudanças climáticas, poluição, escassez de água, perda de biodiversidade, declínio do solo arável, esgotamento das áreas pesqueiras oceânicas, esgotamento das fontes de petróleo, bolsões de miséria, ameaça de pandemias e desigualdade na apropriação de recursos no interior das nações e entre elas. No entanto, observa que cada um desses problemas tem sido enfocado pelos *decision makers* como se fossem questões separadas, sendo necessária a devida compreensão de que estão conectados por uma relação de causa e efeito para que possam ser adequadamente solucionados. SACHS. Op. cit., p. XII. (Tradução livre)

Ao lado de acontecimentos repentinos como tsunamis, terremotos, furacões, inundações, cuja magnitude e efeitos são de fácil visualização, observa-se que a superexploração, escassez e contaminação de recursos ambientais, de forma contínua e progressiva (e menos visível no curto prazo) também podem comprometer gravemente a vida humana e a biodiversidade em diversas regiões, tornando-as improdutivas, inabitáveis e, no longo prazo, impróprias para sobrevivência. Da mesma forma, a implantação e/ou gestão inadequada de empreendimentos potencialmente degradadores do meio ambiente podem gerar impactos negativos com efeitos irreversíveis.

Por outro lado, há casos em que a degradação ambiental é consequência e não a causa das migrações.

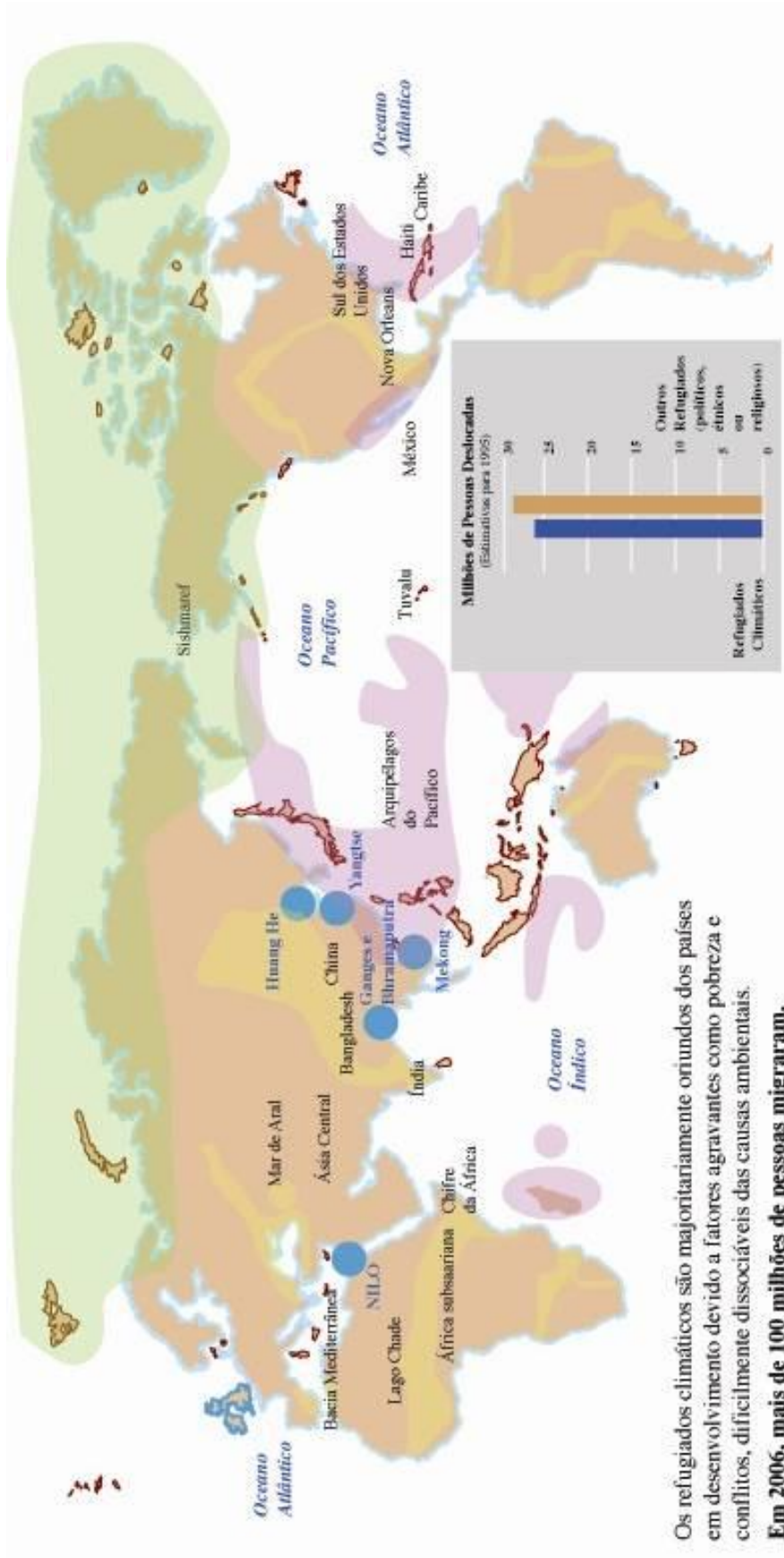
Nos casos de guerras e conflitos violentos, por exemplo, a destruição do meio ambiente é praticamente uma decorrência “natural”, sendo muitas vezes adotada como estratégia pelas partes em conflito. Nesse caso, portanto, o gatilho é o próprio conflito, sem o qual a população não teria sido impelida a migrar, e não a degradação ambiental *per se*. Logo, o “gatilho” do processo de deslocamento ou refúgio não é o meio ambiente, não havendo que se falar, nesse caso, em “refugiados ambientais”.

Importante registrar ainda que o conflito pode ser consequência tanto da disputa pelo controle da exploração de determinados recursos naturais como dos processos de degradação ambiental que levam a tal disputa. Nesse caso, o meio ambiente funcionará como gatilho para o “conflito ambiental”.

O mapa abaixo representa a extensão dos efeitos das mudanças climáticas sobre as populações em todo o mundo, que vivem sob a ameaça de migração forçada ou já enfrentam tal realidade:<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> “Esse é o caso de grandes deltas, como os dos rios Nilo, Mekong, Ganges e Bhramaputra. Mas também de faixas litorâneas como no sul dos Estados Unidos, de sistemas insulares pouco elevados, como os atóis do Pacífico e do Oceano Índico, ou ainda de regiões áridas como o entorno do lado Chade e a periferia de Pequim, e semi-áridas, como o Nordeste brasileiro.” LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. O século dos refugiados do meio ambiente. In: *Atlas do meio ambiente: aquecimento global, destruição das florestas, escassez de água – a crise ambiental e as propostas para salvar o planeta*. São Paulo: Instituto Pólis, 2010, p. 45-46. As cores e informações do mapa foram realçadas para melhorar sua visualização.



Os refugiados climáticos são majoritariamente oriundos dos países em desenvolvimento devido a fatores agravantes como pobreza e conflitos, dificilmente dissociáveis das causas ambientais.  
**Em 2006, mais de 100 milhões de pessoas migraram.**

Populações particularmente vulneráveis à subida das águas e às inundações.

- Pequenas ilhas (ameaçadas, em alguns casos, de completo desaparecimento)
- Grandes Deltas
- A desertificação e às secas
- Aos ciclones
- Ao derretimento da calota ártica e do permafrost
- Orlas litorâneas (todas suscetíveis de catástrofes)

Fontes: Norman Myers, "Environmental refugees, An emergent security issue", atas do 13o. Fórum Económico de Praga, OSCE, maio de 2005; Millennium Ecosystem Assessment, 2005; Liser, 2007.

**Mapa 1 – Populações particularmente vulneráveis.**  
Fonte: Le Monde Diplomatique Brasil, Atlas do Meio Ambiente, 2010.

Algumas observações acerca do mapa apresentado merecem destaque. Sem mecanismos de prevenção e controle dos fluxos de “refugiados ambientais” já existentes ou dos que se anunciam, pode-se estar diante de uma catástrofe humanitária global, além de conflitos fronteiriços, especialmente quando os problemas ambientais são comuns e quando as relações entre Estados vizinhos são historicamente hostis. Além disso, a separação forçada de comunidades tradicionais e povos indígenas<sup>95</sup> do seu território, além dos prejuízos materiais poderá resultar na perda de identidade cultural e dos modos de vida desses grupos, profundamente ligados ao meio onde vivem.

Situação extrema que merece referência é a dos Pequenos Estados-insulares<sup>96</sup> que enfrentam o risco de desaparecimento do seu território e da evacuação total de sua população em razão da elevação do nível dos oceanos, caso das Ilhas Maldivas<sup>97</sup> (no Oceano Índico), Ilhas Marshall, Tuvalu<sup>98</sup> e Kiribati (Oceano Pacífico). Nesse caso, o próprio Estado vive sob a perspectiva de transferir a sede do governo e reassentar toda a população em outra base territorial, o que não ocorrerá sem repercussão significativa de ordem política, econômica, jurídica, além dos aspectos sociais e culturais envolvidos nesse processo.

Assim como inúmeros países do continente americano, o Brasil tem convivido com o aumento da ocorrência de catástrofes ambientais em todas as regiões do território: no Norte e Centro-Oeste, inundações, secas e incêndios são as ocorrências mais comuns; no Nordeste, deslizamentos de encostas, secas e inundações; no Sudeste, deslizamentos, secas, inundações e ressacas; e no Sul, deslizamentos, secas, inundações, ressacas e vendavais. Os

---

<sup>95</sup> A sociodiversidade também será afetada pelas mudanças ambientais globais. Uma grande diversidade de povos autóctones do Ártico, por exemplo, como os Inuítes do Alasca, tem o seu território ameaçado de desaparecimento pelo derretimento dos gelos e a elevação do nível das águas, além da destruição progressiva dos ecossistemas e dos recursos naturais dos quais depende para sobreviver.

<sup>96</sup> Os Estados insulares são particularmente vulneráveis à mudança climática. Segundo o IPCC (2007), a elevação do nível do mar pode agravar inundações, tempestades e processos erosivos, comprometer os recursos hídricos e pesqueiros e as atividades agrícolas, pondo em risco assentamentos humanos e infraestrutura necessária à sobrevivência. Tais eventos também afetam países situados na zona costeira e na área de grandes deltas de rios, como é o caso de Bangladesh, um dos países mais densamente povoados do mundo, que lidera o ranking dos países mais vulneráveis e mais afetados pelos efeitos das mudanças climáticas. Estima-se que, a cada ano, 500.000 pessoas sejam deslocadas em virtude das inundações no país.

<sup>97</sup> O ponto mais alto das Maldivas está situado a 2,3 metros acima do nível do mar e, por tal razão, é considerado o país mais baixo e próximo ao nível do mar no mundo, segundo dados obtidos por pesquisadores das Nações Unidas. O plano de adaptação anunciado pelo Presidente das Maldivas (*Safer Islands Plan*) inclui desde o reassentamento interno da população das ilhas menores e menos populosas para as ilhas maiores e mais protegidas até a possível relocação de toda a população das Maldivas para outro país, como Índia ou Islândia. WARNER, K.; EHRHART, C.; DE SHERBININ, A.; ADAMO, S. B.; CHAI-ONN, T. Tuvalu and The Maldives: Sea level rise and small island developing states. In: *In search of shelter: mapping effects of climate change on human migration and displacement*. CARE Internacional/UN University, 2 Ed., Nov. 2009, p. 20.

<sup>98</sup> Relatório produzido por pesquisadores da UNU informa que, no caso de Tuvalu, atualmente cerca de três mil nacionais teriam migrado para Auckland, na Nova Zelândia. No entanto, apesar dos relatos da mídia terem sugerido um acordo de reinstalação em nível nacional entre Tuvalu e Nova Zelândia, atualmente existem apenas acordos de migração laboral com a Nova Zelândia, não havendo políticas explícitas para aceitar os ilhéus deslocados devido ao aumento do nível do mar. WARNER, K. et al.. Op. cit., p. 18-19.

acontecimentos recentes nos Estados de Santa Catarina, Rio de Janeiro, Pernambuco e Alagoas, que resultaram em municípios totalmente destruídos e populações completamente isoladas, além do êxodo forçado da população sobrevivente e do número significativo de vítimas fatais, também demonstram a urgência de se enfrentar com a devida seriedade a dimensão humana das mudanças ambientais globais no âmbito interno (nacional e local), bem como se inserir no debate que já se desenvolve no âmbito internacional, reforçando a necessidade da construção de estratégias comuns de prevenção e resposta em nível global e regional.<sup>99</sup>

É importante reforçar que os múltiplos impactos decorrentes das mudanças no meio ambiente global não respeitam zonas de proteção artificialmente estabelecidas, sendo patente a dificuldade em delimitar com exatidão o alcance e a extensão dos seus efeitos, ante a invisibilidade e a imprevisibilidade característica de determinados riscos, assim como a intensidade e a duração dos eventos ambientais. As incertezas refletem-se igualmente na obtenção de dados estatísticos precisos sobre as populações afetadas.

A Universidade das Nações Unidas<sup>100</sup>, cujo alerta público lançado em 2005 alçou a questão dos “refugiados ambientais” à condição de preocupação global, tem sido mais cautelosa ao tratar do tema em virtude do fato de as pesquisas em torno do tema ainda estarem em estágio inicial, inclusive no tocante à obtenção de dados estatísticos, alertando para a disparidade nas estimativas recentes elaboradas por especialistas e organizações internacionais:

---

<sup>99</sup> Estão em curso as seguintes iniciativas: a criação do Sistema Nacional de Prevenção e Alerta de Desastres Naturais, a ser implantado no prazo de quatro anos; a reestruturação da Defesa Civil Nacional; a elaboração de atlas brasileiro de desastres naturais e do mapeamento das áreas de risco. BRASIL. Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal. *Brasil terá sistema de alerta sobre eventos climáticos a partir do próximo verão*. Disponível em: <[http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/nucleo-de-comunicacao-publica/copy\\_of\\_em-questao-1/edicoes-antiores/janeiro-2011/boletim-1204-18.01/brasil-tera-sistema-de-alerta-sobre-eventos-climaticos-a-partir-do-proximo-verao/impressao\\_view](http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/nucleo-de-comunicacao-publica/copy_of_em-questao-1/edicoes-antiores/janeiro-2011/boletim-1204-18.01/brasil-tera-sistema-de-alerta-sobre-eventos-climaticos-a-partir-do-proximo-verao/impressao_view)>. Acesso em: 17 jan. 2011. OBSERVATÓRIO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS. *Brasil tem cinco milhões de pessoas em áreas de risco*. Disponível em: <[http://www.oim.tmunipal.org.br/?pagina=detalhe\\_noticia&noticia\\_id=28032](http://www.oim.tmunipal.org.br/?pagina=detalhe_noticia&noticia_id=28032)>. Acesso em: 18 jan. 2011. FOLHA DE SÃO PAULO. *Brasil desconhece suas áreas de risco*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/864669-brasil-desconhece-suas-areas-de-risco.shtml>>. Acesso em: 23 jan. 2011.

<sup>100</sup> UNU-VIE/UNU-EHS. *Press release*, Bonn, 20 April 2011. Disponível em: <<http://www.ehs.unu.edu/file/get/8494>>. Acesso em: 30 abr. 2011. O comunicado foi elaborado em resposta ao artigo *Feared migration hasn't happened - UN embarrassed by forecast on climate refugees* publicado no site da revista alemã *Der Spiegel* em 18 de abril de 2011, no qual consta a crítica à estimativa divulgada pela UNU no ano de 2005 em comunicado intitulado “*As ranks of 'environmental refugees' swell worldwide, calls grow for better definition, recognition, support*” mencionado na introdução deste trabalho. Em recente passagem pelo Brasil, o Secretário-Geral da Federação Internacional da Cruz Vermelha Beleck Geleta declarou que, apenas em 2010, foram feitos 30 milhões de atendimentos a vítimas de tragédias ambientais em todo o mundo. OBSERVATÓRIO ECO. *Tragédias ambientais afetaram mais de 30 milhões de pessoas*. Disponível em: <<http://www.observatorioeco.com.br/tragedias-ambientais-afetaram-mais-de-30-milhoes-de-pessoas/>>. Acesso em: 2 maio 2011.

✚ **NORMAN MYERS (2001):** de 20 a 25 milhões até o ano de 2010 e 200 milhões até 2050;

✚ **UNHCR/ACNUR (2006):** estimativa de mais 24 milhões de pessoas ao redor do mundo que abandonaram suas casas (algumas temporariamente) por causa de eventos extremos como inundações, secas e outras catástrofes ambientais no ano de 2005;

✚ **CHRISTIAN AID (2007):** 25 milhões de pessoas deslocadas por catástrofes como terremotos, furacões e enchentes e 105 milhões de pessoas deslocadas pelo "desenvolvimento" de projetos como barragens, minas, estradas, fábricas, plantações e reservas de animais selvagens, sendo que a grande maioria permanece em seus próprios países;

✚ **OCHA e IDMC (2008):** 36 milhões de pessoas deslocadas por desastres naturais naquele ano, sendo mais de 20 milhões deslocados devido a desastres súbitos relacionados ao clima;

✚ **IOM/OIM:** cita a estimativa feita por Norman Myers, de aproximadamente 200 milhões de migrantes induzidos por causas ambientais até 2050.

Segundo a UNU, os números apresentados não são necessariamente representativos de tendências futuras de longo prazo, tendo em vista a falta de consenso geral sobre a mobilidade humana associada às alterações ambientais, os diversos processos ambientais que geram deslocamentos forçados e as incertezas acerca dos impactos dos cenários futuros de mudança climática sobre riscos naturais e condições ambientais e como estes interagem com as sociedades que afetam.

No entanto, o cenário atual de dificuldades e incertezas pode e deve servir como alerta para a necessidade de se aprofundar o conhecimento e tomar medidas preventivas e corretivas adequadas em tempo hábil, e não para justificar o aparente estado de inércia no tocante ao reconhecimento formal da situação dos “refugiados ambientais”, que permanece indefinida, inclusive do ponto de vista jurídico, até o momento presente. Evidências e estimativas são ferramentas importantes de que dispõem acadêmicos, pesquisadores e *decision makers* para pensar concretamente sobre a questão.

A redução de riscos e incertezas globais, embora atrelada primordialmente aos Estados, abre novas oportunidades de cooperação no âmbito internacional e um novo espaço global de exigência de responsabilidades. Nesse sentido, Beck reconhece a importância da presença de atores não estatais<sup>101</sup> nos processos políticos transnacionais e sua contribuição para a formação de regimes transnacionais e diversificação dos instrumentos normativos, como é o caso das ONGs na seara ambiental.

---

<sup>101</sup> “*Transnational regimes cannot be reduced to more or less formalized agreements between sovereign states but presuppose horizontal and vertical institutional interconnections between state and non-state actors.*” BECK, Ulrich. *World at risk*. Op. cit., p. 185.

Atualmente, a demanda por regimes internacionais depende cada vez mais da percepção dos problemas internacionais a partir da visão de múltiplos atores e do conhecimento científico existente, o que é fundamental para a redefinição dos interesses nacionais por meio da adoção de novos valores e objetivos estratégicos.

Ademais, é importante observar que os regimes internacionais têm contribuído para o aprofundamento do próprio conhecimento científico que proporcionou a sua construção, assim como a evolução do conhecimento científico serve como importante ferramenta seja para a revisão, reavaliação e adequação dos regimes existentes, seja para a construção de novos regimes que melhor se adequem aos novos cenários.

Independente de se considerar a emergência dos “refugiados ambientais” como uma nova realidade ou uma nova abordagem para desafios antigos, não se pode negar que o debate atual se desenvolve num cenário de transformações onde o problema se coloca numa escala mais abrangente do que no passado, o que justifica a preocupação de especialistas de todo o mundo em torno do tema. Também é possível identificar no debate atual sobre as migrações ambientais uma mudança no enfoque na abordagem da relação meio ambiente-sociedade:

Este debate pode, por um lado, ser considerado oportunista por surgir dentro do contexto da grande exposição do tema das mudanças ambientais globais, mas dentro do debate população-ambiente representa uma transformação importante do foco dos problemas. Ou seja, com o debate sobre o aquecimento global, elevação do nível do mar, entre outras, tendemos a passar de uma abordagem que relacionava a pressão da população sobre os recursos para uma que dá ênfase na pressão do ambiente sobre a população.<sup>102</sup>

Faz sentido, portanto, falar da temática dos “refugiados ambientais” como desafio recente, extraindo-se do cenário ora apresentado dois elementos que inspiram os autores na definição do fenômeno: a intensidade e o alcance das transformações ambientais e as estimativas de médio e longo prazo do aumento do contingente de pessoas e grupos severamente afetados.

No Brasil, Hogan esclarece a pouca relevância dada à dimensão humana das mudanças ambientais globais, o que explica a ausência quase total de debate em torno do tema das migrações ambientais:

---

<sup>102</sup> OJIMA, Ricardo; NASCIMENTO, Thais Tartalha do. *Meio ambiente, migração e refugiados ambientais: novos debates, antigos desafios*. In: Encontro Nacional da ANPPAS, 4, 2008, Brasília (Anais eletrônicos). Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT13-358-132-20080424170938.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.



Quinze anos após a Cúpula da Terra a comunidade da ciência do clima assumiu o seu lugar de destaque. Mas as ciências humanas estavam quase ausentes desse debate. A pequena comunidade de pesquisadores das **dimensões humanas das mudanças ambientais globais** agiram à margem do *establishment* das ciências sociais, sendo encarados com certa curiosidade e tolerância. Este certamente foi o caso do Brasil. E o resultado disso é que só hoje podemos assistir atividades de pesquisa e reflexão neste campo, tão necessárias e tão aguardadas pela ciência do clima.<sup>103</sup>

Assim sendo, a temática é nova para o Direito, especialmente o Direito Internacional, do qual se espera medidas que possam responder adequadamente ao problema.

O que não se contesta é que essa categoria permanece em situação de indefinição jurídica: não gozam da proteção estabelecida pelo regime convencional existente, tampouco há um regime internacional de proteção específico para pessoas e grupos nessa condição.

Diante do cenário apresentado, percebe-se claramente como o tema das migrações ambientais vem conquistando um crescente espaço na agenda internacional, dentro de um contexto de aprofundamento da crise ambiental global, associando-se a distintos debates nas diversas searas do Direito Internacional, no tocante ao sistema de proteção e assistência a refugiados e migrantes internos, à atual discussão sobre o futuro do regime internacional de mudanças climáticas, que atravessa um período de transição e reavaliação de compromissos, sem olvidar a necessária e estreita relação com a proteção internacional dos direitos humanos em suas múltiplas vertentes.

A nova agenda internacional de segurança, ao incorporar temas de alcance global, lança à comunidade internacional a difícil missão de enfrentar desafios cada vez mais intangíveis, difusos e de difícil mensuração. A prevenção, controle e gestão de riscos ambientais e as consequências da degradação ambiental em larga escala para o ser humano é um dos grandes desafios que interessa ao presente trabalho.

Na medida em que o processo de globalização se intensifica e a proteção dos direitos humanos - em sua ampla acepção - evolui normativamente, as violações desses direitos tornam-se mais aparentes, exigindo respostas da comunidade internacional. Assim, grupos vulneráveis, outrora marginalizados, passam a ter maior visibilidade, inclusive para demonstrar seu inconformismo e exigir que seus direitos sejam respeitados.

---

<sup>103</sup> HOGAN, Daniel. População e mudanças ambientais globais. In: MARANDOLA JR., Eduardo (Org.). *População e mudança climática: dimensões humanas das mudanças ambientais globais*. Campinas: Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2009, p. 12. (destaque no texto original)

O debate sobre uma nova categoria de refugiados emerge do complexo cenário ora apresentado cujas implicações jurídicas e institucionais serão exploradas nos capítulos seguintes.

## 2. DO DEBATE ACERCA DO RECONHECIMENTO DE UMA NOVA CATEGORIA DE REFUGIADOS E DAS DIFICULDADES EM TORNO DE UM CONSENSO INTERNACIONAL SOBRE O TEMA

### 2.1 Os migrantes ambientais: refugiados e pessoas internamente deslocadas

Atualmente, no contexto da mobilidade humana no âmbito internacional, há um intenso debate que vai além da conhecida preocupação com a proteção aos refugiados e guarda pertinência com o objeto da presente tese.

Trata-se da discussão acerca de um adequado tratamento pelo Direito Internacional aos indivíduos e grupos em situações de risco por causas que podem ou não estar relacionadas a situações de conflito ou perseguição e que podem ou não cruzar as fronteiras de um Estado. Nesse sentido, os refugiados, na concepção tradicional do termo, podem ser considerados apenas um grupo dentro de uma categoria mais ampla de migrantes.<sup>104</sup>

O fenômeno migratório, em linhas gerais, é assim definido por Thelma Thais Cavarzere:

[...] o movimento em si, ou seja, a circulação de pessoas, seja dentro do território, constituindo assim movimento migratório *interior*, seja para *fora dele*, caracterizando o *movimento migratório exterior ou internacional*. E por imigração, a ação de vir estabelecer-se *num país estrangeiro*, antônimo de emigração.

*Emigração*, ou *ato de emigrar*, significa saída da pátria em massa ou isoladamente.<sup>105</sup>

<sup>104</sup> Os refugiados pertencem à categoria dos migrantes forçados, que também compreende: solicitantes de refúgio/asilo, deslocados internos, repatriados, reassentados. Segundo Alexander Betts, há dois grandes grupos de migrantes que carecem de efetiva proteção e compõem a categoria dos chamados “migrantes vulneráveis”: no primeiro grupo, a necessidade de proteção resulta das condições do país de origem que não estão relacionadas a conflito ou perseguição, como, por exemplo, as mudanças climáticas, a degradação ambiental, os desastres naturais ou as graves dificuldades econômicas e sociais (colapso estatal); no segundo grupo, a demanda de proteção ocorre durante o processo de movimentação, circulação ou deslocamento, momento em que as violações de direitos humanos são praticadas. O autor verifica, nesses casos, que os instrumentos de proteção aos direitos humanos existentes não garantem uma resposta efetiva à demanda de proteção, em virtude, principalmente, da ausência de uma divisão clara de responsabilidades entre as organizações internacionais de proteção e de orientação aos Estados na aplicação desses instrumentos em relação a essa categoria específica de migrantes. BETTS, Alexander. *Towards a ‘soft law’ framework for the protection of vulnerable migrants*. UNHCR Working Paper nº 162, p. 23. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/population/meetings/seventhcoord2008/Betts\\_SoftLaw\\_Paper.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/seventhcoord2008/Betts_SoftLaw_Paper.pdf)>. Acesso em: 07 dez. 2009.

<sup>105</sup> CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 09.

Além da classificação como interna ou externa (internacional) descrita acima, as migrações podem ser voluntárias ou forçadas,<sup>106</sup> de acordo com o grau de escolha do migrante; legais ou ilegais, considerando a existência de autorização de entrada e permanência no Estado a que se destina o migrante; temporárias ou permanentes; isoladas (de indivíduos) ou coletivas (de grupos de pessoas). Tais critérios de classificação, é importante ressaltar, podem aparecer sobrepostos em várias situações, o que demonstra a complexidade da questão e dificulta a construção de soluções abrangentes e duradouras em relação ao tema.<sup>107</sup> É o que ocorre com as migrações ambientais em que é visível a combinação de alguns dos critérios acima referidos.

Para o presente estudo, interessam especialmente as migrações forçadas,<sup>108</sup> que não decorrem da vontade livre do migrante, o qual é impelido por fatores externos a deixar seu local de residência ou mesmo seu país de origem. Tais fatores geralmente estão relacionados à subsistência e à própria sobrevivência de indivíduos e/ou grupos.

Em função do tema a ser desenvolvido, será feito mais um corte, no sentido de considerar para a presente investigação as migrações forçadas resultantes de graves violações de direitos humanos, que podem gerar fluxos de refugiados ou de pessoas internamente deslocadas.<sup>109</sup> Vale reforçar o fato de que há situações em que pode ocorrer uma multiplicidade de causas ou fatores que geram os movimentos migratórios.

Essa multiplicidade de fatores, por sua vez, está presente na dinâmica das migrações motivadas por causas ambientais, o que em certa medida tem servido de fundamento para a resistência à adoção de um sistema internacional de proteção específico às pessoas afetadas nesses casos, o que, em tese, poderia demandar a revisão de institutos já

---

<sup>106</sup> David Turton alerta para a utilização da expressão “migração involuntária” em oposição à “migração voluntária”, o que induziria à equivocada interpretação de considerar o ato de migrar como impensado e sem conotação deliberativa. O autor sugere, em substituição, “migração compulsória”. TURTON, David. *Conceptualizing Forced Migration*. RSC Working Paper n° 12, Refugee Studies Centre, University of Oxford, October 2003, p. 10-11. Disponível em: <<http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/workingpaper12.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2009.

<sup>107</sup> Para um maior detalhamento, recomenda-se a leitura do artigo “Migrações e desenvolvimento”, de autoria de Líliliana Lyra Jubilut, que faz parte da obra coletiva, organizada pelo Professor Alberto do Amaral Júnior, intitulada *Direito Internacional e Desenvolvimento* (Barueri, SP: Manole, 2005, p. 123-154). A autora, no referido artigo, antes de tratar especificamente do vetor desenvolvimento como causa de movimentos migratórios forçados, faz uma abordagem geral e bastante didática sobre as migrações e sua tipologia.

<sup>108</sup> “Pessoas que fogem ou são obrigadas a fugir de suas casas ou locais de residência habitual por causa de eventos que ameaçam suas vidas ou sua segurança.” G. Loesscher apud TURTON, David. *Refugees and ‘Other Forced Migrants’*. RSC Working Paper n° 13, Refugee Studies Centre, University of Oxford, October 2003, p. 06. Disponível em: <<http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/workingpaper13.pdf>> Acesso em: 08 dez. 2009.

<sup>109</sup> Líliliana Jubilut classifica as migrações forçadas em quatro grupos: em decorrência de uma política específica do Estado; por perseguição e/ou grave e generalizada violação de direitos humanos; em razão de conflitos armados (internos ou internacionais), distúrbios internos ou tensões internas; por falta de efetividade de direitos sociais, econômicos e culturais (Desc). Op. cit., p. 128.

consolidados no Direito Internacional Público, assim como a reestruturação do sistema de governança internacional vigente, especialmente no tocante às Nações Unidas, com a criação de instrumentos internacionais e agências ou programas específicos para atender a essa demanda, posto que exigirá um esforço que ultrapassa os limites da assistência humanitária.

Reconhecendo a complexidade e a dificuldade em se estabelecer uma tipologia fechada e considerando a frequente sobreposição de causas ou motivações para os movimentos migratórios, apresenta-se como alternativa a distinção entre migração “proativa” e migração “reativa”, a qual não dependeria de uma identificação absolutamente precisa das múltiplas causas ou fatores que concorrem para a migração.<sup>110</sup> Dessa forma, restaria afastado um dos obstáculos à construção de um sistema de proteção abrangente para os migrantes.

A título de ilustração pode-se mencionar, como exemplos de migração reativa, a fuga da condição imposta pelo tráfico de pessoas e os deslocamentos forçados pela escassez de recursos naturais; como exemplos de migração proativa, aquelas que visam melhorar o padrão econômico e a qualidade de vida. Muitas das motivações acima descritas podem ter ao mesmo tempo um fundo remoto de natureza política e econômica tão estreitamente ligados que dificultam a separação em subcategorias mais específicas.

Não se pode olvidar, no entanto, que o tema das migrações é bastante amplo e está relacionado a uma série de questões, tais como: os direitos humanos, a proteção jurídica aos trabalhadores migrantes, a vulnerabilidade dos migrantes, a igualdade de gêneros, o tráfico de pessoas, as implicações da emigração qualificada, o alcance da integração regional e as possibilidades de governabilidade futura da migração, que demandam um lugar de destaque nas agendas políticas dos países de origem, trânsito e destino.<sup>111</sup> Merecem referência no

---

<sup>110</sup> TURTON, David. *Refugees and 'Other Forced Migrants'*. Op. cit., p. 09.

<sup>111</sup> SADER, Emir; JINKINGS, Ivana; NOBILE, Rodrigo; MARTINS, Carlos Eduardo (Coordenadores). *Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe*. São Paulo: Boitempo Editorial; Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas da UERJ, 1ª edição, 2006, p. 794. Também cabe mencionar a preocupação existente em torno das “migrações mistas”, a partir da relação cada vez mais estreita e complexa entre a proteção dos refugiados e as migrações internacionais: “Las “migraciones mixtas”, situaciones en la cuales se trasladan personas juntas con distintos objetivos que usan las mismas rutas y medios de transporte o los servicios de los mismos traficantes, ocasionan serias preocupaciones en cuanto a la protección. [...] La mayor parte de los migrantes cuando viajan en forma irregular se encuentran en situaciones vulnerables y muchos tienen necesidades específicas que requieren atención urgente. Identificar a los refugiados que van en los flujos migratorios irregulares puede ser un reto, en especial cuando los mismos individuos tienen varios motivos para trasladarse [...]” ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: El Plan de los 10 Puntos en acción*, edición provisional, junio de 2009. As linhas gerais do projeto foram lançadas em 2006 com o objetivo de auxiliar os Estados, através de conferências e compilação de casos práticos, a desenvolver estratégias globais sensíveis aos temas de proteção aos migrantes para aplicação em âmbito regional. O texto integral e as notas informativas sobre o projeto encontram-se disponíveis em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7267.pdf>> e <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7206.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2010.

presente estudo a proteção dos direitos humanos, a vulnerabilidade dos migrantes e os aspectos atinentes à governabilidade e à governança.<sup>112</sup>

Os migrantes ambientais, assim como outras categorias de migrantes, carecem de um regime internacional de proteção. De uma forma geral, contam apenas com uma proteção jurídica reflexa, com base em diplomas internacionais que compõem o acervo do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

A maioria dos migrantes, especialmente os migrantes forçados, encontra-se em situação irregular, uma vez que, ante a ausência de um sistema internacional de proteção, fica a depender do esforço interno dos governos e da vontade política dos Estados de origem ou destino, que muitas vezes são os principais responsáveis, direta ou indiretamente, pela violação e limitação de seus direitos fundamentais.

Por essa razão é que se defende a criação de um sistema de proteção mais abrangente para as diversas categorias de migrantes – que possuem experiências e necessidades distintas –, uma vez que apenas os refugiados tradicionais contam com uma proteção internacional sistematizada que, em certa medida, alcança os deslocados internos, quando se encontram em “situação semelhante à de refúgio”,<sup>113</sup> ou seja, fugindo de conflitos e perseguições, embora não tenham cruzado uma fronteira internacional. Vale mencionar que apenas em circunstâncias excepcionais, o ACNUR presta assistência a deslocados em outras situações de risco, como é o caso das vítimas de catástrofes naturais.<sup>114</sup>

No caso específico dos deslocados internos, embora o Direito Internacional de uma forma geral lhes conceda proteção, não há instrumento internacional vinculante, nem agência das Nações Unidas com mandato específico para assisti-los,<sup>115</sup> a exemplo do que

---

<sup>112</sup> Aqui entendidas como: 1) a capacidade de ação do governo para identificar as demandas e formular políticas adequadas, bem como na liderança de um Estado (governabilidade); 2) articulação e cooperação entre atores políticos e sociais (formais e informais) em função de interesses convergentes, geralmente relacionados à definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (governança).

<sup>113</sup> A distinção entre refugiados (*refugees*) e deslocados internos (*Internally Displaced Persons – IDPs*) também não é unânime na literatura especializada. Para David Turton, tal divisão é menos conceitual e por questões humanitárias do que políticas e atende a questões de ordem prática, como a prevenção e contenção de fluxos de refugiados. Para ele, seria mais lógica e compreensível a expressão *internal refugees* em vez de *internally displaced persons*. Nesse artigo, o autor põe, de um mesmo lado, refugiados e deslocados internos e, de outro, os reassentados forçados (*forced resettlers*), classificados como *development-induced displaced persons (DIDPs)*, enfatizando a situação de pessoas e grupos deslocados especificamente por projetos de infraestrutura, que também merecem a atenção da comunidade internacional quando os governos são incapazes ou não estão dispostos a dar proteção e assistência. TURTON, David. *Refugees and 'Other Forced Migrants'*. Op. cit., p. 06 e 16.

<sup>114</sup> No *site* oficial do ACNUR constam os seguintes casos: o tsunami do Oceano Índico em 2004, o terremoto que ocorreu no Paquistão em 2005 e o Ciclone *Nargis* que atingiu Mianmar em 2008.

<sup>115</sup> David Turton tece uma crítica interessante à postura de estudiosos do tema dos refugiados pela falta ou pouco interesse sobre a categoria mais numerosa de migrantes forçados, os deslocados internos, citando como exemplo os desalojados em razão de projetos de desenvolvimento, que são forçosamente deslocados e reassentados. TURTON, David. *Refugees and 'Other Forced Migrants'*. Op. cit., p. 03.

ocorre com os refugiados tradicionais, que possuem uma convenção e estão sob o mandato do ACNUR.

Os refugiados são assim definidos pela Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), a qual se aplica a qualquer pessoa:

Que, em conseqüência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e devido ao fundado receio de ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.<sup>116</sup>

As Pessoas Internamente Deslocadas (PIDs) ou Deslocados Internos (DIs), por sua vez, têm a sua definição consagrada nos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos<sup>117</sup> adotados pelas Nações Unidas em 1998, com vistas a reforçar junto à comunidade internacional a necessidade de sua proteção:

Para a aplicação destes Princípios, 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 vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.

Por um lado, observa-se que as situações que geram fluxos de refugiados previstas na convenção são específicas e bem mais restritas do que as causas que geram o deslocamento interno. Nesse sentido, é possível identificar a tendência de que, em termos quantitativos, a categoria de refugiados tradicionais seria bastante inferior a de deslocados internos.

---

<sup>116</sup> Artigo 1 da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). O Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967) ampliou o alcance da Convenção em seus aspectos geográfico e temporal. Além desse diploma de alcance universal, instrumentos internacionais de proteção aos refugiados de âmbito regional ampliaram as hipóteses de concessão do *status* de refugiado. Além desses, há também instrumentos locais, materializados na legislação interna dos Estados. BRASIL. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Promulgada pelo Decreto n. 50.215 de 28 de janeiro de 1961. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/refugiados.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

<sup>117</sup> Os princípios orientadores relativos aos deslocados internos foram elaborados por uma equipe internacional de especialistas em direito em colaboração com agências internacionais e ONGs. O texto integral está disponível para consulta em: <<http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/GPPortuguese.pdf>>. Acesso em: 22 dez. 2009. Tais princípios foram apresentados pelo Representante Especial do Secretário-Geral para Deslocados Internos em 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.2) e posteriormente foram reconhecidos em Resoluções da Comissão de Direitos Humanos (E/CN.4/RES/2001/54), do Conselho Econômico e Social – ECOSOC (2003/5) e da Assembleia Geral da ONU (A/RES/56/164 de 2001).

Os dados estatísticos oficiais confirmam essa tendência. O ACNUR, no relatório *Tendências Globais 2008*, contabilizou: 42 milhões de pessoas forçadamente deslocadas, das quais 15,2 milhões são refugiados, 827 mil solicitantes de asilo e 26 milhões deslocados internos, sendo que aproximadamente 25 milhões receberam proteção ou assistência pelo ACNUR, dos quais 10,5 milhões de refugiados e 14,4 milhões de deslocados internos. Diante desses números, pode-se concluir que o número de deslocados internos e a demanda humanitária daí decorrente é significativamente maior que a dos refugiados.<sup>118</sup>

Como os deslocados internos permanecem no território do próprio Estado, a responsabilidade por sua proteção recai, em primeiro plano, sobre os governos nacionais e as autoridades locais. No entanto, tal fato não afasta a necessidade de uma disciplina internacional para a promoção efetiva dos direitos dos deslocados internos, mesmo porque nem sempre será possível ao Estado garantir sua segurança e seu bem-estar, especialmente em situações de crise e conflito, que dificultam e podem inviabilizar a prestação de assistência internamente pelo Estado.

Apesar disso, a proteção aos deslocados internos, no plano internacional, ainda é bastante incipiente, carecendo de um instrumento internacional de alcance geral com força vinculante, já que os princípios orientadores não constituem um documento obrigatório,<sup>119</sup> sendo insuficiente para garantir a proteção e a assistência às pessoas e grupos nessa condição.

Nesse sentido, é bastante ponderada a observação de Liliana Lyra Jubilut, de que não seria possível enquadrar um sistema internacional de proteção aos deslocados internos, ainda em fase de construção, em qualquer das três vertentes da proteção internacional da pessoa humana, quais sejam: o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito

---

<sup>118</sup> 2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons. UNHCR, June 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4a375c426.html>>. Acesso em: 22 dez. 2009. Essa tendência tem se agravado, especialmente em razão da degradação do ambiente global, com a frequência cada vez maior de desastres ambientais provocados por causas naturais e/ou humanas, pelas mudanças climáticas, pelos processos de desenvolvimento, levando um número cada vez maior de pessoas a deixarem os seus lares como único meio de garantir a sua sobrevivência, as quais se deparam com o despreparo do Estado em ampará-las e com as lacunas nos instrumentos internacionais existentes. Nesse sentido, é absolutamente necessária e urgente a busca de caminhos para uma resposta jurídica adequada e eficiente para esse problema, o que motivou a escolha e o despertou o interesse no aprofundamento do tema, que ainda não conquistou o merecido espaço na agenda política da grande maioria dos membros da comunidade internacional.

<sup>119</sup> Segundo o Subsecretário Geral das Nações Unidas para Assuntos Humanitários à época, o embaixador brasileiro Sérgio Vieira de Mello, no prefácio à 1ª edição da publicação dos princípios orientadores relativos aos deslocados internos: “Estes princípios que são baseados no direito humano internacional e instrumentos dos direitos humanos, devem servir de padrão internacional para orientar os governos existentes, bem como as agências humanitárias e de desenvolvimento internacionais na prestação de assistência e proteção aos deslocados internos.” A íntegra do prefácio e da nota introdutória elaborada pelo Representante Especial do Secretário-geral para os Deslocados Internos encontra-se disponível em: <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/9AC2C458B50ACCAC8025709E0041A9EA/\\$file/GPPortuguese.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/9AC2C458B50ACCAC8025709E0041A9EA/$file/GPPortuguese.pdf)>. Acesso em: 22 dez. 2009.



Internacional Humanitário ou o Direito Internacional dos Refugiados. Para a autora, a questão dos deslocados internos, assim como o aparecimento dos “refugiados ambientais”, impõem uma discussão relevante sobre a abrangência do sistema internacional de proteção aos refugiados e apresentam-se como desafios e possibilidades de aperfeiçoamento do referido sistema.<sup>120</sup>

Por outro lado, também não parece suficiente pensar um sistema de proteção específico para os migrantes ambientais tendo como base exclusivamente a proteção e a assistência humanitária que, de fato, é medida necessária e mais imediata, mas pode não representar a solução mais adequada ou a mais duradoura para os casos concretos. É difícil conceber um sistema de proteção aos “refugiados ambientais” sem levar em conta a progressiva vinculação entre a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente.

Por tais razões, percebe-se que os avanços na busca de soluções originais para o problema das migrações ambientais, de uma forma geral, ainda são pouco significativos. Por um lado, há os que defendem a adaptação de antigas fórmulas e institutos do Direito Internacional a essa realidade, bem mais complexa e dinâmica. De outro lado, há os que reconhecem a necessidade de um sistema de proteção específico, mas não necessariamente vinculante, haja vista a dificuldade na obtenção de um consenso mínimo por parte dos atores envolvidos, o que implica na assunção de compromissos e responsabilidades, inclusive de natureza financeira.

No entanto, é importante lembrar que o debate acadêmico sobre esse tema ainda permanece demasiadamente focado no sentido de estabelecer uma terminologia, uma conceituação e categorização adequadas para o fenômeno. Essa discussão tem prevalecido em detrimento da urgência na construção de um sistema jurídico capaz de enfrentar a complexidade das causas que contribuem para a degradação ambiental global e lidar com os fluxos migratórios e as diversas consequências dela decorrentes.

As causas ambientais para os deslocamentos humanos também são numerosas e geralmente aparecem associadas a outras causas não ambientais. Por essa razão, devem ser cuidadosamente analisadas, a fim de evitar interpretações equivocadas, comumente utilizadas

---

<sup>120</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 167 e 170. No capítulo intitulado “O futuro da proteção dos refugiados: *convention plus, refugee law clinics*, deslocados internos e ‘refugiados ambientais’”, a autora apresenta um breve histórico do processo de construção do sistema de proteção internacional aos deslocados internos no âmbito da ONU, que conta com a atuação de várias de suas agências especializadas e outras organizações internacionais, como é o caso do Comitê Internacional da Cruz Vermelha e da Organização Internacional de Migração, para atender às diversas demandas dos deslocados internos.

para desqualificar o fenômeno e manter a indefinição jurídica atualmente existente em torno dos chamados “refugiados ambientais”.

Vale ressaltar que, até o momento, não houve a preocupação com uma suposta utilização adequada da expressão “refugiados ambientais” na presente tese, o que tem provocado tantas reações negativas por parte de especialistas e profissionais, especialmente os que estão envolvidos com a temática dos refugiados. Aqui a expressão é utilizada no sentido mais amplo possível, seja para designar genericamente o fenômeno, seja para tratar dos migrantes ambientais internos e externos indistintamente.

Assim sendo, justifica-se uma análise mais detalhada acerca das origens da construção de uma nova categoria de migrantes ou refugiados, considerando as inúmeras tentativas de definição existentes na literatura especializada e, a partir daí, refletir qual a sua utilidade para a construção de uma proteção internacional inovadora.

## 2.2 O alcance da expressão “refugiados ambientais”

Um dos indícios da complexidade que envolve as migrações induzidas por causas ambientais é que, até hoje, não existe uma definição oficial para “refugiado ambiental”.<sup>121</sup> Sequer há consenso sobre a expressão ou termo mais adequados e representativos para descrever o fenômeno. Há inúmeras sugestões constantes na literatura especializada, tais como, “refugiados ambientais”, “refugiados climáticos”, “migrantes ambientalmente forçados”, “migrantes ambientalmente induzidos”. No entanto, não há uma nomenclatura tampouco uma definição considerada oficial para a expressão “refugiado ambiental”.

É preciso registrar que entre os estudiosos no tema, com diferentes *backgrounds*, há uma divisão entre os que se posicionam a favor e contra a construção da categoria “refugiados ambientais”. A controvérsia é parte fundamental do debate e é preciso conhecê-la para compreender como o tema vem sendo discutido e identificar quais as maiores dificuldades e desafios a serem enfrentados.

Superar essa etapa é extremamente importante para o avanço na reflexão proposta na presente tese no sentido da afirmação acerca da necessidade do reconhecimento de uma

---

<sup>121</sup> LEHMAN, Jessica. *Environmental Refugees: the construction of a crisis*. UHU-EHS Summer Academy 2009. United Nations University, Bonn, 2009, p. 02 (tradução nossa). Disponível em: <<http://www.ehs.unu.edu/file.php?id=662>>. Acesso em: 12 dez. 2009. Várias outras expressões podem ser acrescentadas às citadas pela autora, tais como: “deslocados ambientais”, “migrantes ambientais” “refugiados ecológicos”, “ecorrefugiados”, “eco-migrantes” etc.

nova categoria de pessoas. Assim, a terminologia e a definição constituem elementos importantes para aferir a viabilidade de adaptação e aplicação dos mecanismos e instrumentos já existentes no Direito Internacional ou para a construção de um sistema de proteção específico, questões essas que serão analisadas no capítulo seguinte.

Aqui a abordagem será sobre as diversas nomenclaturas e definições criadas por especialistas e instituições com atuação nas várias áreas relacionadas ao tema (migrações, refugiados, meio ambiente, direitos humanos), deixando também registradas as principais críticas por parte dos autores<sup>122</sup> que se posicionam contrariamente à construção “refugiados ambientais” por entender que não há base científica confiável nem o rigor teórico devido.

Algumas célebres definições serão utilizadas como referência para contextualizar o debate e posicionar o leitor quanto aos aspectos essenciais da polêmica gerada em torno da utilização da expressão.

Segundo Astri Suhrke,<sup>123</sup> os autores dividem-se em “minimalistas” e “maximalistas”. Os minimalistas partem da premissa de que a degradação *ambiental* não seria, de *per si*, causa determinante para as migrações em massa, não sendo possível isolá-la das causas econômicas, políticas e sociais, por exemplo, razão pela qual a construção “refugiados ambientais” não teria utilidade. O segundo grupo, em sentido contrário, extrai a variável ambiental desse conjunto de causas e considera a migração como resultado direto ou imediato da degradação ambiental. Este último grupo, segundo a autora, representa a literatura da primeira geração sobre “refugiados ambientais”.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Deixa-se de fazer referência ao termo “doutrina” em razão da diversidade de *backgrounds* dos autores que discutem o tema (ecologia, geografia, sociologia, direito) e da ausência de consenso desde o uso da expressão “refugiados ambientais” até o seu reconhecimento como grupo social merecedor de proteção internacional. Por essa razão, não parece adequado o uso da palavra doutrina, uma vez que não se trata de um conjunto de ideias e princípios consolidados de uma determinada área do conhecimento.

<sup>123</sup> SUHRKE, Astri. *Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict*. Monograph. Cambridge, Mass.: American Academy of Arts and Sciences, 1993, p. 04-07. Olivia Dun e François Gemenne, por sua vez, denominam os minimalistas como “céticos” e os maximalistas como “alarmistas”: “Generally speaking, the former, who tend to isolate environmental factors as a major driving force of migration, can be described as ‘alarmists’ and the latter, who tend to insist on the complexity of the migration process, as ‘skeptics’”. Interestingly, alarmists usually come from disciplines such as environmental, disaster and conflict studies, while skeptics belong almost exclusively to the field of forced migration and refugee studies. Unsurprisingly, reports linking climate change with security issues usually side with alarmists.” DUN, Olivia; GEMENNE, François. Defining 'environmental migration'. *Forced Migration Review* 31: Climate change and displacement. Oxford: Refugee Studies Centre – University of Oxford, October 2008, p. 10.

<sup>124</sup> Apesar de adotar a divisão proposta por Suhrke – “minimalistas e maximalistas” – para desenvolver o presente tópico, não serão utilizadas referências idênticas às da autora para a corrente minimalista, optando-se por autores mais conhecidos ou mais citados na produção acadêmica relativa ao tema em estudo. A maioria dos autores maximalistas foi incorporada à tese, por serem as referências mais comumente utilizadas pelos estudiosos do tema.

O tema ganhou notoriedade em 1985 com Essam El-Hinnawi, quando atuava junto ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)<sup>125</sup>, que é considerado pela maioria dos autores como pioneiro no tocante à definição do fenômeno “refugiados ambientais”, popularizando o uso da expressão e tornando-se referência obrigatória para interessados e especialistas no tema.<sup>126</sup>

Em um sentido amplo, todas as pessoas deslocadas podem ser descritas como refugiados ambientais, dado que foram forçadas a sair de seu *habitat* original (ou saíram voluntariamente) para se protegerem de danos e/ou para buscar uma maior qualidade de vida. Entretanto, para a finalidade deste livro, refugiados ambientais são definidos como aquelas pessoas forçadas a deixar seu *habitat* natural, temporária ou permanentemente, por causa de uma marcante perturbação ambiental (natural e/ou desencadeada pela ação humana), que colocou em risco sua existência e/ou seriamente afetou sua qualidade de vida. Por “perturbação ambiental”, nessa definição, entendemos quaisquer mudanças físicas, químicas, e/ou biológicas no ecossistema (ou na base de recursos), que o tornem, temporária ou permanentemente, impróprio para sustentar a vida humana. De acordo com esta definição, pessoas deslocadas por razões políticas ou por conflitos civis e migrantes em busca de melhores empregos (por motivos estritamente econômicos) não são consideradas refugiados ambientais.

Existem três grandes categorias de refugiados ambientais. Primeiro, há aqueles que foram deslocados temporariamente por causa de um stress ambiental. [...] A segunda categoria de refugiados ambientais compreende aqueles que tiveram de ser permanentemente deslocados e restabelecidos em uma nova área. [...] A terceira categoria de refugiados ambientais é constituída de indivíduos ou grupos de pessoas que migram de seu *habitat* original, temporária ou permanentemente, para um novo dentro de suas fronteiras nacionais, ou no exterior, em busca de uma melhor qualidade de vida.<sup>127</sup>

<sup>125</sup> Tradução para o português de UNEP – *United Nations Environment Programme*.

<sup>126</sup> Patricia L. Saunders realizou um minucioso estudo intitulado *Refugiados ambientais: as origens de uma construção*, tomando como ponto de partida a concepção malthusiana e a sua ênfase no crescimento populacional como a “causa-raiz” da migração forçada. A partir da análise de trinta “textos-chave” (malthusianos e neomalthusianos), a autora identifica os elementos fundamentais para a construção cronológica do fenômeno “refugiados ambientais” com as respectivas contribuições dos autores analisados. Uma de suas conclusões é que, apesar da notoriedade alcançada por Essam El-Hinnawi no tocante ao pioneirismo na definição de refugiados ambientais apresentada em artigo elaborado em 1985, deve-se a Lester R. Brown, fundador do Worldwatch Institute, tal pioneirismo, uma vez que na década anterior já utilizava a expressão “*ecological refugees*” para designar o fenômeno. A autora identifica também o uso da expressão “*ecological displaced persons*” por William Vogt em 1949 (na obra *Road to Survival*), bem como referências anteriores menos explícitas ao fenômeno em outros autores. SAUNDERS, Patricia L. *Environmental Refugees: The origins of a construct*. In: STOTT, Phillip; SULLIVAN, Sian (editors). *Political Ecology: Science, Myth and Power*. School of Oriental and African Studies – University of London. London: Arnold Publishers, 2000, p. 218-246.

<sup>127</sup> “In a broad sense, all displaced people can be described as environmental refugees, having been forced to leave their original habitat (or having left voluntarily) to protect themselves from harm and/or to seek a better quality of life. However, for the purpose of this book, environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By “environmental disruption” in this definition is meant 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. According with this definition, people displaced for political reasons or by

El-Hinnawi, com base em relatório elaborado pela Cruz Vermelha Sueca em 1984 sobre a ocorrência de desastres em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento entre as décadas de 60 e 70, relaciona o crescente aumento dos desastres naturais (secas, inundações, ciclones e terremotos) com o número de pessoas afetadas em razão destas e de outras perturbações ou pressões ambientais (pobreza, fome, os impactos negativos do desenvolvimento, acidentes industriais). Sem a preocupação de isolar as causas dos deslocamentos, reconhece a interação dos problemas ambientais com os aspectos políticos, econômicos, geográficos e sociais.

Considerando a natureza restritiva da definição tradicional de refugiado e apesar de alguns instrumentos internacionais de alcance regional<sup>128</sup> terem incorporado novos conteúdos à definição convencional, no sentido de ampliar a proteção em outras situações extremas, esse avanço não parece suficiente para que a comunidade internacional como um todo possa lidar adequadamente com a situação dos “refugiados ambientais”, ante a ausência de um instrumento internacional específico, vinculante e de alcance universal.

Faz-se necessário, portanto, uma definição abrangente e de alcance global e critérios de categorização que permitam adotar soluções específicas, adequadas e duradouras para os vários aspectos que envolvem o reconhecimento dessa categoria especial de pessoas em todas as fases do deslocamento (reconhecimento, proteção e assistência humanitária, recuperação do ambiente, reassentamento, medidas de prevenção de riscos e desastres/acidentes).

A definição proposta por El-Hinnawi, como se observa, não faz uma distinção clara entre refugiado e migrante voluntário, nem entre deslocados internos e externos. Além

---

civil strife and migrants seeking better jobs purely on economics ground are not considered environmental refugees. There are three broad categories of environmental refugees. First, there are those who have been temporarily displaced because of an environmental stress. [...] The second category of environmental refugees comprises those who have to be permanently displaced and re-settled in a new area. [...] The third category of environmental refugees consists of individuals or groups of people who migrate from their original habitat, temporarily or permanently, to a new one within own national boundaries, or abroad, in search of a better quality of life.” EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environment Programme (UNEP), 1985, p. 04-05.

<sup>128</sup> Os instrumentos regionais ora em referência são: a Convenção da Organização da Unidade Africana, que rege os aspectos específicos sobre os problemas dos refugiados na África (1969), e a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984), que trata dos problemas dos refugiados na América Central, México e Panamá. Ambos os instrumentos preveem a ampliação do conceito de refugiado estabelecido na Convenção de 1951/Protocolo de 1967, adaptando-o à realidade de cada região (África e América Central). Nesses dois diplomas, consideram-se também como refugiados *as pessoas que tenham fugido dos seus países (de origem, nacionalidade ou local de residência habitual) porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas em razão de violência generalizada, agressão (ocupação ou dominação) estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias/acontecimentos que tenham perturbado gravemente a ordem pública*. A Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas (1994), por sua vez, atualiza, reitera e amplia o âmbito de aplicação da Declaração de Cartagena, ao enfatizar a importância dos direitos humanos dos refugiados e das pessoas deslocadas internamente na América Latina e no Caribe.

disso, também se observa que o autor utiliza indiscriminadamente “refugiados ambientais” para as três categorias criadas a partir da definição que propôs.

A segunda definição que aqui merece referência foi proposta em 1988 por Jodi L. Jacobson em artigo elaborado para o Worldwatch Institute:<sup>129</sup>

Aqueles pessoas temporariamente deslocadas devido a perturbações ambientais locais, como avalanches ou terremotos; aqueles que migram por causa da degradação ambiental que tem prejudicado a sua subsistência ou apresenta riscos inaceitáveis para a saúde; e aqueles reassentados porque a degradação da terra resultou em desertificação ou por causa de outras mudanças permanentes no *habitat*.<sup>130</sup>

Na definição apresentada também se observa uma noção geral de refugiado, sem distinguir de forma clara as situações de deslocamentos internos e externos, de fundamental importância para o reconhecimento perante o Direito Internacional.

No entanto, um dos méritos de análise de Jacobson é chamar a atenção para o impacto das atividades humanas sobre a ocorrência de eventos que eram aceitos pela sociedade como fatalidade ou desastre natural (avalanches, ciclones, terremotos, inundações). Essas “pressões” sobre o ambiente natural e humano os tornam mais vulneráveis aos efeitos de tais eventos, contribuindo para o crescente aumento do número de “refugiados ambientais”, importante indicador da extensão e da gravidade do processo de degradação ambiental mundial.<sup>131</sup>

Em 1995, o cientista ambiental Norman Myers, vislumbrando um cenário alarmante de “êxodos ambientais” que se agravaria significativamente no futuro, destaca os impactos do aquecimento global nesse processo (aumento do nível do mar e inundações nas

---

<sup>129</sup> O Worldwatch Institute, fundado em 1974, é um instituto de pesquisa independente cuja missão é a divulgação de dados sólidos e estratégias inovadoras para uma sociedade sustentável. Possui atuação nas seguintes linhas temáticas: mudanças climáticas, degradação de recursos, crescimento populacional, pobreza e desenvolvimento. O instituto tem sede em Washington D.C., nos Estados Unidos. *Site* oficial: [www.worldwatch.org/](http://www.worldwatch.org/).

<sup>130</sup> “Those people temporarily displaced due to local environmental disruption, such as an avalanche or an earthquake; those who migrate because environmental degradation has undermined their livelihood or poses unacceptable risks to health; and those who resettle because land degradation has resulted in desertification or because of other permanent changes in habitat.” JACOBSON, Jodi L. *Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability*. Worldwatch Paper 86. Washington, D.C.: Worldwatch Institute, November, 1988, p. 37-38 e p. 07.

<sup>131</sup> “‘Unnatural disasters’ – normal events whose effects are exacerbated by human activities – are on the rise. Human pressures on forests, soils, and land have rendered ecosystems less resilient, less able to cope with natural fluctuations. [...] Human-induced changes in the environment can turn a normal event into a catastrophe.” JACOBSON, Jodi L. *Op. cit.*, p. 16-17.

áreas costeiras), sem deixar de considerar outros fatores que, segundo ele, exacerbam os problemas ambientais.<sup>132</sup>

Myers ressalta a importância de uma definição que seja facilmente compreendida, passível de demonstração (documentação e quantificação) para tomadores de decisão, gestores e cientistas. Assim propôs a seguinte definição, visando separar os migrantes econômicos dos “refugiados ambientais”:

Refugiados ambientais são pessoas que já não conseguem ter uma vida segura em sua terra natal por causa de fatores ambientais de âmbito incomum. Esses fatores incluem a seca, a desertificação, desmatamentos, erosão do solo e outras formas de degradação dos solos; *déficits* de recursos, tais como a escassez de água, o declínio dos *habitats* urbanos através da sobrecarga maciça dos sistemas de cidade, problemas emergentes, tais como as mudanças climáticas, especialmente o aquecimento global, e desastres naturais como ciclones, tempestades e inundações, terremotos, com impactos agravados pela má gestão humana. Pode haver fatores adicionais que exacerbam os problemas ambientais e que muitas vezes resultam, em parte, de problemas ambientais: o crescimento populacional, pobreza generalizada, fome e doença pandêmica. Ainda há outros fatores que incluem as políticas de desenvolvimento deficiente e sistemas de governo que marginalizam o povo em sentido econômico, político, social e jurídico. Em determinadas circunstâncias, um número de fatores pode servir de “gatilhos” imediatos da migração, por exemplo, grandes acidentes industriais e construção de grandes barragens. Desses fatores múltiplos, vários podem operar em conjunto, muitas vezes com impactos agravados. Diante dos problemas ambientais, pessoas envolvidas sentem que não tem alternativa senão a de buscar o sustento em outro lugar, dentro dos seus países ou em outros países, numa base semipermanente ou permanente.<sup>133</sup>

Especificamente no que pertine à nomenclatura, ao analisar as inúmeras alternativas ao uso da expressão ‘refugiados ambientais’, tais como “*pessoas ambientalmente*

<sup>132</sup> É importante ressaltar que o autor revê, no presente estudo, sua antiga definição de “refugiados ambientais” elaborada em 1993, na qual considerava apenas fatores ambientais como causas dos deslocamentos forçados. MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*. Washington DC: Climate Institute, 1995, p. 17.

<sup>133</sup> “Environmental refugees are persons who can no longer gain a secure livelihood in their traditional homelands because of what are primarily environmental factors of unusual scope. These factors include drought, desertification, deforestations, soil erosion and other forms of land degradation; resource deficits such as water shortages; decline of urban habitats through massive over-loading of city systems; emergent problems such as climate change, especially global warming; and natural disasters such as cyclones, storm surges and floods, also earthquakes, with impacts aggravated by human mismanagement. There can be additional factors that exacerbate environmental problems and that often derive in part from environmental problems: population growth, widespread poverty, famine and pandemic disease. Still further factors include deficient development policies and government systems that “marginalize” people in senses economic, political, social and legal. In certain circumstances, a number of factors can serve as “immediate triggers” of migration, e.g. major industrial accidents and construction of outsize dams. Of these manifold factors, several can operate in combination, often with compounded impacts. In face of environmental problems, people concerned feel they have no alternative but to seek sustenance elsewhere, either within their countries or in other countries, and whether on a semi-permanent or permanent basis.” MYERS, Norman; KENT, Jennifer. Op. cit., p. 18.

*deslocadas*”, “*migrantes ambientalmente forçados*”, “*ecorrefugiados*”, “*eco-migrantes*”, “*eco-evacuados*”, “*eco-vítimas*”<sup>134</sup>, conclui que nenhuma delas está apta a demonstrar a força, a complexidade e a gravidade desse fenômeno. Assim, sustenta que as categorizações e instituições deveriam acompanhar a dinâmica das transformações mundiais e não continuarem vinculadas às abordagens tradicionais.

Neste particular, o geógrafo William B. Wood<sup>135</sup> fundamenta sua opção pela expressão “*eco-migrantes*” na impropriedade jurídica do uso da expressão “refugiado ambiental” em face do Direito Internacional dos Refugiados na atualidade e na utilização do prefixo “*eco*” para demonstrar a profunda interação existente entre fatores ecológicos e econômicos como motivadores de deslocamentos forçados.

No entanto, em que pese a louvável intenção do autor em demonstrar a complexidade das causas que geram os fluxos de migratórios ambientais, a designação “*eco-migrantes*” termina por extrapolar esse objetivo ao permitir que categorias distintas possam ser designadas pelo mesmo prefixo “*eco*”, como é o caso dos migrantes ecológicos e econômicos.

Tal confusão terminológica tem implicações igualmente indesejáveis do ponto de vista jurídico, como bem aponta a autora Luciana Durães Diniz Pereira,<sup>136</sup> uma vez que o novo *status* de migrante e sua respectiva proteção incluiriam, de forma abrangente, os migrantes econômicos e os migrantes ambientais (internos ou externos). A suposta confusão entre migrantes econômicos e ambientais tem servido de argumento, inclusive, para não se adotar um estatuto específico para os “refugiados ambientais”, justamente em razão da sobrecarga excessiva, inclusive de ordem financeira, que traria aos organismos internacionais e aos próprios Estados.

As críticas a essa primeira fase de estudos sobre o tema realizados pelos autores da corrente “maximalista”, conforme denominado por Astri Suhrke, visam atingir as bases da construção da expressão “refugiados ambientais” e suas propostas de definição.

Os “minimalistas” questionam os dados estatísticos utilizados nos estudos, uma vez que, para esses autores, não há evidências suficientes de que a degradação ambiental é fator determinante para a formação dos fluxos de “refugiados ambientais”, nem conhecimento

---

<sup>134</sup> Da tradução do inglês: “*environmentally displaced persons*”, “*environmentally impelled migrants*”, “*eco-migrants*”, “*eco-evacuee*” e “*eco-victims*”. Vale destacar que consta uma nota elaborada nesta obra por Scott Stefanski do Climate Institute, responsável pela publicação, esclarecendo que a expressão “refugiados ambientais” é utilizado no sentido popular e não no sentido jurídico estrito. MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Ibidem*, p. 20 e 23.

<sup>135</sup> WOOD, William B. *apud* PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito de “refugiado ambiental”*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 118.

<sup>136</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *Ibidem*, p. 119.



científico suficiente para demonstrar a relação entre as diversas formas de alteração ambiental e as migrações. Desta forma, restaria esvaziada a nova categoria em formação.

Richard Black, um dos mais críticos autores no debate sobre a temática dos “refugiados ambientais”, ressalta as dificuldades decorrentes da pluralidade de definições e tipologias que, segundo ele, revela a falta de precisão e a pouca utilidade nas tentativas de descrição do fenômeno propostas pelos autores, dentre eles os mencionados em linhas anteriores (El-Hinnawi, Jacobson e Myers):

Há abundantes tipologias de 'refugiados ambientais' e 'migrantes ambientais', mas pouco acordo ou compreensão do que essas categorias podem realmente significar. A preocupação prática com a situação das pessoas pobres saindo de ambientes frágeis não se traduz em provas concretas da extensão ou em causas fundamentais dos seus problemas. Além disso, há ainda o perigo de que os escritos acadêmicos e de políticas em 'refugiados ambientais' tenham mais a ver com agendas burocráticas de organizações internacionais e acadêmicas do que com qualquer conhecimento teórico ou empírico real.<sup>137</sup>

Segundo o referido autor, a produção de dados estatísticos depende de uma definição firme para “refugiados ambientais”, que contemple a deterioração ambiental como principal ou causa única para os fluxos de migração. Nesse sentido, afirma que uma categoria de pessoas em crescimento seria mera suposição, seja porque não há evidências sobre o nexo de causalidade necessário entre degradação ambiental e migração, em razão da multiplicidade de fatores intimamente ligados, seja pelo êxito improvável na elaboração de uma definição adequada para os “refugiados ambientais”, restando comprometidos os esforços das instituições e da comunidade acadêmica na defesa de um regime de proteção:

Se a proteção e assistência internacionais forem oferecidas no futuro, através da Convenção de Genebra ou algum outro instrumento internacional para as supostamente crescentes fileiras de ‘refugiados ambientais’, a base para tal intervenção precisa ser muito mais clara do que é atualmente. Em que medida aqueles desalojados por desastre ambiental, seja temporária ou permanentemente, têm especial proteção ou precisam de assistência? Pode ser dito com toda confiança que lidar com as ‘causas-raiz’ da fuga (como o ACNUR tem procurado fazer pelos refugiados políticos) seria relevante na redução do ‘deslocamento ambiental’? Finalmente, se a proteção e a assistência fossem estendidas pelo regime internacional dos refugiados para

---

<sup>137</sup> “[...] There are abundant typologies of 'environmental refugees' and 'environmental migrants', but little agreement on, or understanding of what these categories might really mean. Practical concern with the plight of poor people leaving fragile environments has not translated into hard evidence of the extent or fundamental causes of their problems. Moreover, there remains a danger that academic and policy writing on 'environmental refugees' has more to do with bureaucratic agendas of international organizations and academics than with any real theoretical or empirical insight.” BLACK, Richard. *Environmental refugees: myth or reality?* UNHCR Working Paper nº 34, Geneva, March 2001, p. 13-14.

os ‘refugiados ambientais’, ajudaria ou desviaria o foco da atenção mundial sobre os problemas das pressões ambientais?<sup>138</sup>

Nessa mesma linha de pensamento, Stephen Castles argumenta que a expressão “refugiados ambientais” é simplista e equivocada e induz a uma “monocausalidade” que raramente pode ser constatada na prática. Além disso, acrescenta que a designação é restritiva em vista da complexidade de causas e formas de deslocamento humano, bem como é inadequada ante o regime de proteção internacional vigente:

A conclusão razoável a partir desta literatura de pesquisa é, portanto, que a noção de “refugiado ambiental” é enganosa e pouco faz para nos ajudar a compreender os complexos processos de trabalho em situações específicas de empobrecimento, conflitos e deslocamentos. Isso não significa, porém, que fatores ambientais não são importantes nestas situações. Ao contrário, eles fazem parte de padrões complexos de causalidade múltipla, em que os fatores naturais e ambientais estão intimamente ligados à natureza econômica, social e política. Isto é onde precisamos de muito mais pesquisa e melhor compreensão, se queremos combater as causas da migração forçada.<sup>139</sup>

Por outro lado, o autor sinaliza a necessidade da criação de um regime de proteção mais amplo, deixando um alerta sobre o risco de eventual retrocesso no atual regime internacional de proteção dos refugiados, tendo em vista a tendência restritiva à imigração por parte dos Estados de acolhida, especialmente os desenvolvidos:

Parece, portanto, adequado um regime de proteção internacional muito mais amplo que englobaria todos estes grupos e – por que não? – os chamados refugiados ambientais. A realidade é que não há consenso para o alargamento do regime de refugiados. A maioria dos estados que recebem

---

<sup>138</sup> “If international protection and assistance were to be offered in the future, through the Geneva Convention or some other international instrument, to the supposedly growing ranks of ‘environmental refugees’, the basis for such intervention would need to be much clearer than it is at present. To what extent do those uprooted by environmental disaster, whether temporarily or permanently, have particular protection or assistance needs? Can it be said with any confidence that addressing the ‘root causes’ of their flight (as UNHCR has sought to do for political refugees) would be any more successful or relevant in reducing ‘environmental’ displacement? Finally, if protection and assistance were extended by the international refugee regime to ‘environmental refugees’, would this help or hinder the battle to focus the world’s attention on pressing environmental problems?” BLACK, Richard. Op. cit., p. 14.

<sup>139</sup> “A reasonable conclusion from this research literature is therefore that the notion of the ‘environmental refugee’ is misleading and does little to help us understand the complex processes at work in specific situations of impoverishment, conflict and displacement. This does not mean, however, that environmental factors are unimportant in such situations. Rather they are part of complex patterns of multiple causality, in which natural and environmental factors are closely linked to economic, social and political ones. This is where we need much more research and better understanding, if we are to address the root causes of forced migration.” CASTLES, Stephen. *Environmental change and forced migration: making sense of the debate*. UNHCR Working Paper nº 70, Geneva, October 2002, p. 5. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3de344fd9.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2007.

quer restringi-lo ainda mais ao invés de melhorá-lo. O antigo Ministro do Interior do Reino Unido, Jack Straw, fez exigências nesse sentido no início deste ano. Quaisquer alterações na Convenção dos Refugiados no atual contexto podem ser para pior.<sup>140</sup>

Por último, David Keane faz uma análise da expressão sob a perspectiva legal e sob a perspectiva ambiental, concluindo que toda a polêmica gerada com o uso da expressão decorreria do equívoco em se tratar a questão dos “refugiados ambientais” como problema jurídico e não como problema ambiental:

O termo 'refugiados ambientais' é um equívoco jurídico. A nota detalha porque os danos ou a degradação ambiental não são reconhecidos pelo artigo I da Convenção dos Refugiados como fundamento jurídico válido para a procura de asilo. Também não é prático defender uma ampliação da definição de modo a incluir pessoas desalojadas ambientalmente. Se o termo não tem sentido em direito internacional, onde reside o seu significado? A resposta é que o significado do termo reside na sua aplicação à literatura de meio ambiente em vez da literatura sobre asilo – com destaque para o meio ambiente como única causa ou consequência de grandes movimentos migratórios aumentará o interesse na sua proteção. Essas causas e consequências são posteriormente descritas e analisadas e a conclusão é que, enquanto pode haver uma ligação entre o meio ambiente e migração, há uma falta de evidência de que o ambiente pode ser uma causa única e substantiva de migração, ou que a migração pode ter um impacto direto e substancial sobre o ambiente.<sup>141</sup>

Para o autor, em vista da falta de evidências de que o meio ambiente pode ser fator determinante para os fluxos migratórios (degradação ambiental como causa) e de que a migração pode causar um impacto direto e substancial no ambiente (alteração ambiental como

---

<sup>140</sup> “It therefore seems appropriate to call for a much wider international protection regime that would embrace all these groups and – why not? – so-called environmental refugees as well. The reality is that there is no consensus for extending the refugee regime. Most receiving states want to restrict it further rather than improve it. The United Kingdom’s former Home Secretary, Jack Straw made such demands earlier this year. Any changes in the Refugee Convention in the current climate are likely to be for the worse.” CASTLES, Stephen. Op. cit., p. 10.

<sup>141</sup> “The term 'environmental refugees' is a legal misnomer. The note details why environmental damage or degradation is not recognized by Article I of the Refugee Convention as a valid legal ground for seeking asylum. Nor is it practical to advocate an extension of the definition to include environmentally displaced persons. If the term is meaningless in international law, wherein lies its significance? The answer is that the significance of the term lies in its application to environment literature rather than asylum literature – highlighting the environment as a sole cause or consequence of large migration movements will increase interest in its protection. These causes and consequences are subsequently described and analyzed, and the conclusion reached is that while there can be a link between the environmental and migration, there is a lack of evidence that the environment can be a sole and substantive cause of migration, or that migration can have a direct and substantive impact on the environment.” KEANE, David. *The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of “Environmental Refugees.” Georgetown International Environmental Law Review*; Winter 2004; 16; 2; ABI/INFORM Global, p. 223.

consequência) a impossibilitar a delimitação de uma categoria especial de migrantes, não haveria que se falar em “refugiados ambientais”.

Além disso, nem a expressão “refugiados ambientais”, nem a expressão “deslocados internos ambientais” encontram guarida no Direito Internacional vigente, que não reconhece a categoria dos migrantes ambientais para efeito de proteção e assistência.<sup>142</sup> Acrescente-se ainda o fato de haver uma forte resistência parte de Estados e de organizações intergovernamentais no tocante à ampliação do alcance do atual sistema internacional de proteção a refugiados, bem como à criação de um novo instrumento normativo vinculante.

Apresentado o embate, algumas conclusões merecem ser ressaltadas. A primeira é que a complexidade da interação entre causas que geram as migrações e o questionamento sobre a hipótese de um nexo de causalidade direto entre mudanças ambientais e migrações não podem representar obstáculos à busca de soluções. Nesse sentido, a corrente “maximalista” defende uma abertura na abordagem sobre os refugiados em geral para abranger os refugiados ambientais em particular. No entanto, não desconhecem os desafios a serem enfrentados nesse processo, especialmente quanto à multiplicidade de fatores que contribuem para a formação dos fluxos migratórios ambientais:

Em suma, existe uma gama de fatores em ação. De um lado estão aqueles que são movidos por problemas ambientais imediatos, e, no outro extremo estão os migrantes econômicos que são oportunistas voluntários em vez de refugiados. No meio está uma zona cinzenta em que uma categoria, por vezes, tende a se fundir a outra. A avaliação até o momento nada mais é que um primeiro esforço de corte, ainda que preliminar e exploratório, para vir a enfrentar um problema importante e de rápido crescimento que é muito real para aqueles que o suportam, por mais que os puristas possam argumentar sobre definições finais.<sup>143</sup>

O que se percebe, ao longo do tempo, como aprofundamento das pesquisas científicas sobre os impactos da degradação ambiental global, especialmente no tocante aos efeitos das mudanças climáticas, é a mudança de enfoque no debate sobre os “refugiados

---

<sup>142</sup> Registre-se novamente que, embora os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos (1998) reconheçam as calamidades naturais ou provocadas pela ação humana como causas de deslocamentos internos forçados, além de identificar as necessidades, direitos e garantias às pessoas nessa condição, tais princípios consistem em recomendação aos Estados que enfrentam esse problema, que têm primariamente a responsabilidade sob aqueles que se encontram na área de sua jurisdição.

<sup>143</sup> “In short, there is a gradient of factors at work. At one end are those people who are driven by environmental problems outright, and at the other end are economic migrants who are voluntary opportunists rather than refugees. In between is a grey zone where one category sometimes tends to merge into the other. The assessment to date is no more than a first-cut effort, albeit preliminary and exploratory, to come to grips with a prominent and fast-growing problem that is all too real for those who endure it, however much the purists may argue about final definitions.” MYERS, Norman. *Environmental Refugees: an emergent security issue*. The 13th OSCE Economic Forum, Session III - Environment and Migration. Prague: 23-27 May 2005, p. 03.

ambientais”. A partir desse momento, inclusive, é que o tema vai conquistando destaque mundial na imprensa.<sup>144</sup>

Nesse sentido, é possível identificar o enfraquecimento da corrente “minimalista”, a partir da busca do equilíbrio entre a preocupação em torno da previsão de números de atuais e futuros “refugiados ambientais” e uma melhor forma de conceber a distinção entre os migrantes forçados e voluntários com motivação ambiental, o que não significa dizer que não continuem existindo divergências sobre as bases científicas. Entretanto, essas divergências acabam por não mais representar um obstáculo, com a força de outrora, à evolução do debate sobre o tema.<sup>145</sup>

Ao lado da academia e dos institutos de pesquisa, merece ser salientado o esforço das organizações internacionais no aprofundamento do tema. A Organização Internacional para Migração (OIM),<sup>146</sup> em parceria com o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, sigla em inglês), com base nas sugestões apresentadas pelos participantes do seminário sobre migração e meio ambiente para a categorização do fenômeno, propôs uma definição usando a expressão “migrantes ambientais”, de modo a permitir sua adaptação a eventuais transformações no Direito Internacional e com o objetivo de auxiliar tomadores de decisão e profissionais na adoção de responsabilidades e soluções conjuntas:

“Migrantes ambientalmente motivados” são caracterizados como aqueles que se antecipam ao pior, saindo antes do resultado da degradação ambiental na devastação de suas vidas e comunidades. Esses indivíduos podem sair de um ambiente de deterioração que pode ser reabilitado com políticas adequadas e esforço. Estes migrantes são muitas vezes vistos como migrantes econômicos e seu movimento pode ser temporário ou permanente.

---

<sup>144</sup> A criação do IPCC e a divulgação dos seus relatórios deram um efetivo impulso ao debate internacional acerca do tema. No entanto, não é correto atribuir a origem do fenômeno dos “refugiados ambientais” unicamente aos efeitos das mudanças climáticas sobre o ambiente. É uma das causas de reconhecida magnitude quanto aos seus impactos, mas não é a única.

<sup>145</sup> No entanto, as vozes dissonantes continuam presentes. Um exemplo é a *contracorrente climática* que agrega membros da comunidade científica e acadêmica contrários às conclusões dos IPCC, considerado autoridade máxima em matéria de mudança climática. As principais críticas dizem respeito à intensidade dos impactos causados pelas mudanças no clima e a interferência humana nesse processo, bem como a interferência política no processo de análise e divulgação das informações. Vale conferir alguns desses nomes na compilação de matérias jornalísticas feitas pelo Observatório do Clima. Disponível em: <[http://www.oc.org.br/index.php?page=Conteudo&id=11&idm=13&mp=3&expanddiv=menu\\_1#estudos\\_e\\_evidencias](http://www.oc.org.br/index.php?page=Conteudo&id=11&idm=13&mp=3&expanddiv=menu_1#estudos_e_evidencias)>. Acesso em: 22 nov. 2009. Um episódio recente que *esquentou* o debate foi o *climategate* – escândalo desencadeado pelo vazamento de uma troca de emails entre climatologistas que levantou dúvidas sobre manipulação de dados para corroborar a tese do aquecimento global causado pelo homem.

<sup>146</sup> Criada em 1951, a OIM é uma organização intergovernamental que atua em diversas áreas relacionadas ao tema das migrações (migrações e desenvolvimento, facilitação, regulação e migração forçada) e em estreita colaboração com órgãos governamentais, organizações intergovernamentais e não governamentais. *Site oficial*: [www.iom.int/](http://www.iom.int/).

“Migrantes ambientalmente forçados” são definidos como aqueles que evitam o pior. Essas pessoas têm que sair devido a uma perda de meios de subsistência e seu deslocamento é essencialmente permanente. Exemplos incluem o deslocamento ou migração devido à elevação do nível do mar ou de perda de solo.

“Refugiados ambientais” são descritos como refugiados de desastres ou aqueles que estão fugindo do pior. Essas pessoas muitas vezes fogem devastação imediata, não só dos meios de subsistência, mas de vida. Seu deslocamento pode ser temporário ou permanente.

“Migrantes ambientais” são pessoas ou grupos de pessoas que, por motivos imperiosos de mudança súbita ou progressiva no ambiente que afetam negativamente a vida ou as condições de vida, são obrigados a deixar sua residência habitual, ou optar por fazê-lo, temporária ou permanentemente, e que se movem tanto no seu país ou no estrangeiro.<sup>147</sup>

Por outro lado, o ACNUR, apesar de reconhecer abertamente a gravidade e a complexidade dos fatores ambientais que geram os fluxos de migrantes e refugiados e a tênue distinção entre as duas categorias, não reconhece essa categoria como “refugiado”. Segundo declarou o atual Comissário para Refugiados das Nações Unidas Antonio Guterres em evento paralelo realizado durante a COP-15, em Copenhague:<sup>148</sup> “continua-se ainda à espera de um sistema internacional de proteção que efetivamente alcance essas pessoas e grupos”.

---

<sup>147</sup> “*Environmentally motivated migrants* were characterized as those who 'pre-empt the worst' by leaving before environmental degradation results in the devastation of their livelihoods and communities. These individuals may leave a deteriorating environment that could be rehabilitated with proper policy and effort. These migrants are often seen as economic migrants, and their movement may be either temporary or permanent.” “*Environmentally forced migrants* were defined as those who are 'avoiding the worst.' These individuals have to leave due to a loss of livelihood, and their displacement is mainly permanent. Examples include displacement or migration due to sea level rise or loss of topsoil.” “*Environmental refugees* were described as disaster refugees or those who are 'fleeing the worst'.” These individuals are often fleeing immediate devastation not only of livelihoods, but of lives. Their displacement can be temporary or permanent.” “*Environmental migrants are persons or groups 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 choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad.*” IOM (International Organization for Migration) & UNFPA (United Nations Population Fund). International Dialogue on Migration no 10. Expert Seminar: Migration and the environment. IOM: Geneva, 2008, p. 22-23. Em 1996, a IOM, juntamente com o UNHCR/ACNUR e o Refugee Policy Group (RPG) adotavam uma classificação genérica (*environmentally displaced persons*), englobando deslocados ambientais internos e externos, deixando expressamente consignado à época a não utilização da expressão *environmental refugees* com o propósito de evitar confusão com a definição de refugiado. UNHCR, IOM & RPG (Refugee Policy Group). *Environmentally-induced population displacements and environmental impacts resulting from mass migration*. International Symposium, 21-24 April 1996. Geneva: IOM, October 1996, p. 10.

<sup>148</sup> Esta declaração foi feita no dia 16 de dezembro de 2009 durante *side event* promovido pela IOM, UNHCR e UNU: *Climate adaptation continuum, migration and displacement: Copenhagen and beyond*. A documentação sobre o evento encontra-se disponível no site: [www.cop15.dk/](http://www.cop15.dk/).

Trazendo o debate sobre a nomenclatura e a utilidade da expressão “refugiados ambientais” para o campo do direito,<sup>149</sup> a conclusão dependerá da abordagem que se pretende adotar.

Se tomarmos como base o uso tradicional do termo “refugiado”, de fato, será mais difícil a assimilação de uma construção dentro do Direito Internacional dos Refugiados e dos seus mecanismos já consagrados. No entanto, essa tese não se sustenta quando se permite ir além dessa perspectiva.

Também se observa que tal discussão parece ter mais sentido em termos teóricos do que práticos. Em tese, a adoção da expressão “refugiado ambiental” não parece absurda, apesar de ter sido idealizada sem uma preocupação imediata com as possíveis implicações jurídicas, como já fora demonstrado.

Saindo da abordagem tradicional, é possível aceitar tanto o uso da expressão “refugiado ambiental” como “deslocado ambiental” que, em essência, nada mais é que um “refugiado interno”, sendo que ambos ainda estão à espera de um sistema de proteção.

No entanto, não deixa de ser preocupante o fato de que uma denominação única e muito abrangente possa gerar uma banalização indesejada do fenômeno e dificultar ainda mais a construção de um sistema de proteção que efetivamente contemple as necessidades dos migrantes ambientais ou que contribua indesejadamente para manter o “vazio” normativo que persiste até o presente momento.

Com esta preocupação, Diane Bates ressalta a necessidade de se estabelecer critérios claros que permitam distinguir os “refugiados ambientais” dos demais tipos de migrantes e refugiados, bem como fazer a distinção entre os diversos tipos de “refugiados ambientais”, enfrentando-se, dessa forma, as críticas acerca da utilidade da conceituação do “refugiado ambiental” em razão da excessiva amplitude das definições encontradas na literatura existente sobre o tema.<sup>150</sup>

Após o debate sobre as nomenclaturas e definições, e considerando o tempo despendido desde as primeiras tentativas de nomear e definir o fenômeno até os dias atuais,<sup>151</sup>

---

<sup>149</sup> Harry Wijnberg, a partir da identificação de várias visões ou percepções acerca da construção da expressão “refugiados ambientais”, quais sejam, jurídica (com ênfase no estudo de migrações/refugiados), etimológica, dos dicionários, interestatal, dos direitos humanos, conclui que apenas a visão jurídica já referida, a mais tradicional, não aceita o refugiado “não político”. WIJNBERG, Harry. *Environmentally-induced forced migration*. Dissertação (excerto traduzido do holandês para o inglês). Faculty of Social Sciences, Erasmus University, Rotterdam, 2007, p. 3. Harry Wijnberg é fundador e Presidente da organização holandesa LISER – *Living Space for Environmental Refugees* e Mestre em Migração e Integração.

<sup>150</sup> BATES, Diane C. *Environmental Refugees? Classifying human migrations caused by environmental change*. In: *Population and Environment*. Human Sciences Press, Vol. 23, Nº 5, May 2002, p. 466.

<sup>151</sup> Em 2010, a definição proposta por Essam El-Hinnawi completou 25 (vinte e cinco) anos.

é possível concluir que o problema do reconhecimento dos “refugiados ambientais” transcende à questão meramente semântica.

Por trás desse debate, há a questão político-normativa que consiste no quanto a comunidade internacional e suas instituições estão dispostas a se comprometer, permanentemente, com a proteção de mais uma categoria de pessoas e ampliar os seus “mandatos”, aspectos que serão objeto de discussão no próximo capítulo.

Nesse sentido, a aceitação ou rejeição da terminologia exerce influência sobre as decisões tomadas pelos membros de comunidade internacional, especialmente em se tratando de negociações multilaterais que exigem ações de longo prazo para atender a questões emergentes, como é o caso dos fluxos migratórios motivados por impactos e pressões ambientais que, muitas vezes, ultrapassam as fronteiras dos Estados.

Como tentativa para superar a barreira terminológica ora apresentada, serão exploradas no próximo tópico algumas tentativas importantes no sentido de estabelecer critérios para a caracterização dos “refugiados ambientais”, bem como as dificuldades encontradas.

### **2.3 Definição de critérios para a caracterização do “refugiado ambiental”**

A tendência crescente e alarmante do número de pessoas deslocadas por motivações ambientais<sup>152</sup> tem direcionado os esforços de Estados, organizações internacionais, ONGs, pesquisadores e acadêmicos no sentido de identificar as lacunas e os

---

<sup>152</sup> A Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (FICV) estimou em 2001 que, pela primeira vez, o número de refugiados ambientais excedeu as pessoas deslocadas pela guerra; o ACNUR (2002) estimou cerca de 24 milhões de pessoas em todo o mundo que haviam fugido por causa de inundações, fome e outros fatores ambientais; El-Hinnawi, do Instituto de Meio Ambiente e Recursos Naturais do Cairo, estima já existirem 30 milhões de refugiados ambientais, enquanto o Diretor do PNUMA Klaus Toepfer prevê que haverá 50 milhões até o final de 2010; o IPCC prevê 150 milhões de refugiados ambientais em 2050 – o equivalente a 1,5% da população global prevista para 2050 de 10 bilhões; a Declaração de Almeria (1994) aponta que 135 milhões de pessoas poderiam estar em risco de serem deslocadas em consequência da desertificação grave; Myers, que em 1993 previu 150 milhões de refugiados ambientais, agora acredita que o impacto do aquecimento global poderia deslocar 200 milhões de pessoas (Myers 2005); o relatório Stern, encomendado pelo Tesouro do Reino Unido, afirma que é provável serem 200 milhões de deslocados em 2050 (Stern 2006); Nicholls (2004) sugeria que entre 50 e 200 milhões de pessoas poderiam ser deslocadas por mudanças climáticas até 2080; Amigos da Terra (2007:10) previu 200 milhões refugiados do clima no mundo e 1 milhão nos pequenos Estados insulares em 2050; o PNUMA argumenta que até 2060 seriam 50 milhões de refugiados ambientais só na África e, mais apocalíptica, a Christian Aid prevê 1 bilhão de pessoas permanentemente deslocadas até 2050 – 250 milhões pela mudança do clima relacionadas com fenômenos como secas, inundações e furacões e 645 milhões por barragens e outros projetos de desenvolvimento (Christian Aid 2007). BOANO, Camillo; ZETTER, Roger; MORRIS, Tim. *Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*. Refugee Studies Centre – Oxford Department of International Development. University of Oxford, November 2008, p. 12.



desafios no processo de elaboração de um quadro normativo aplicável a essa categoria especial de pessoas.

Na investigação das causas que podem provocar os deslocamentos, deve ser considerada a interação entre as mesmas, bem como a existência de um nexo de causalidade entre o dano e de uma causa ambiental determinante:

La degradación ambiental no puede considerarse como una causa aislada, existe una conexión entre los factores socioeconómicos, culturales, políticos y sociales con el medio ambiente. De esta manera, la superposición de causas, que originan la situación de “refugiado ambiental”, determinan la indefinición misma de su necesidad de proceder al reconocimiento jurídico de esta situación. El problema principal es identificar si estos procesos son de tal gravedad que generan el proceso migratorio, sobre todo porque la mayoría de refugiados políticos o económicos lo son por causas, en realidad, ambientales. En todo caso, los elementos clave para reconocer el estatuto del refugiado ambiental es el de “desplazamiento forzado” que les obliga a abandonar su hábitat natural a causa de una “grave amenaza para su supervivencia”. Esta característica permite distinguir los “refugiados ambientales” de los emigrantes económicos, que abandonan voluntariamente sus lugares de residencia en busca de una vida mejor pero podrían regresar sin sufrir persecuciones.<sup>153</sup>

Para definir os direitos das pessoas deslocadas internamente em seus Estados ou que tiveram de ir para o exterior em razão de drásticas alterações no ambiente é preciso, pois, considerar causas e dimensionar possíveis efeitos, a fim de se identificar as necessidades das populações afetadas. Dessa forma, seria possível atribuir adequadamente responsabilidades e formular estratégias de ação no plano internacional, que também deverão ser internalizadas pelos Estados.

Diante disso, faz-se mister uma mudança de enfoque acerca do tema, desvinculando-a de uma abordagem clássica sobre a temática dos “refugiados” e de fatores antropogênicos como os únicos capazes de gerar fluxos migratórios, a fim de superar o impasse que tratamos no item anterior, especialmente a barreira terminológica. Acerca do assunto, observa, com propriedade, Susana Borràt Pentinat:

[...] la noción de refugiado ambiental es controvertida porque tradicionalmente se há basado en la definición clásica de refugiado, aquella que se basa en las situaciones strictamente políticas y sociales. Sin embargo,

---

<sup>153</sup> BORRÀS PENTINAT, Susana. *Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional* (Conferencia). III Seminario sobre los Agentes de la Cooperación al desarrollo: refugiados ambientales, refugiados invisibles? Universidad de Cádiz, 1 de abril 2008. Disponível em: <[http://www.uca.es/web/servicios/uca\\_solidaria/contenido/formacion/iii\\_seminario\\_agentes\\_cooperacion/ponencias/1\\_abril\\_aprox\\_concepto\\_refugiado\\_ambiental.pdf](http://www.uca.es/web/servicios/uca_solidaria/contenido/formacion/iii_seminario_agentes_cooperacion/ponencias/1_abril_aprox_concepto_refugiado_ambiental.pdf)>. Acesso em: 06 nov. 2009.

más allá de determinar cuáles son las causas ambientales que definen el refugiado ambiental, puede ser más importante que la definición de refugiado no venga determinada por las causas, sino por la gravedad de la situación que ha ocasionado el desplazamiento, la imposibilidad del Estado de origen de proporcionar la suficiente asistencia a su población, etc. Estos factores determinan una realidad objetiva y ajena al establecimiento de causas subjetivas que proceden a una clasificación de los refugiados que puede derivar, como en el caso de los refugiados ambientales, a una situación de desprotección jurídica y discriminatoria en relación con otros desplazados por motivos distintos a los ambientales.<sup>154</sup>

Nesse sentido, apresenta-se útil a criação de uma categorização ou tipologia para os “migrantes ambientais” (deslocados internos e refugiados). Assim, seria possível adotar alguma das inúmeras definições gerais já existentes na literatura, explicitando-a por meio de subcategorias específicas que permitam lidar com as situações concretas e auxiliar a construir um modelo de proteção adequado, com a divisão de responsabilidades no âmbito interno e internacional.

Pesquisadores da Universidade das Nações Unidas – UNU, por meio do Instituto para Meio Ambiente e Segurança Humana<sup>155</sup>, que tem como uma de suas linhas temáticas prioritárias as conexões entre meio ambiente e migrações, identificou categorias de migrantes ambientais, considerando as seguintes variáveis: natureza da degradação ambiental (direta ou indireta, gradual ou repentina), vulnerabilidade das comunidades e pessoas afetadas (baixa, média, alta ou muito alta) e o tipo de assistência ou ajuda disponível ou necessária para lidar com a degradação ambiental em sua origem (autoajuda, assistência estatal, assistência internacional ou sem assistência esperada).<sup>156</sup>

Essa combinação de critérios é de fundamental importância para a análise de casos concretos e parece sinalizar para uma proteção ampla dirigida às pessoas e comunidades atingidas, bem como em medidas de restauração do ambiente deteriorado para viabilizar o retorno ao local de origem sempre que possível.

A partir da combinação das variáveis mencionadas, os migrantes ambientais foram divididos em três categorias:

---

<sup>154</sup> BORRÀS PENTINAT, Susana. Op. cit., p.12.

<sup>155</sup> *United Nations Institute for Environment and Human Security* (UNU-EHS).

<sup>156</sup> RENAUD, Fabrice; BOGARDI, Janos J.; DUN, Olivia; WARNER, Koko. *Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration?* InterSecTions – Interdisciplinary Security Connections – Publication Series of UNU-EHS No. 5/2007, p. 31.

I – “refugiados ambientais” (inclusive os refugiados de desastres<sup>157</sup>): fogem do pior e o deslocamento pode ser temporário ou permanente;

II – “migrantes ambientalmente forçados”: têm de sair para evitar o pior, muitas vezes de forma permanente;

III – “migrantes ambientalmente motivados”: podem sair devido a uma degradação contínua do ambiente, antecipando-se ao pior e o deslocamento pode ser temporário ou permanente.<sup>158</sup>

De acordo com a natureza da degradação ambiental, há que se relacionar o máximo possível de situações que podem gerar deslocamentos devido a fatores ambientais e seus possíveis impactos, incluindo nesse rol acidentes ambientais causados por grandes empreendimentos e pelos impactos negativos da má execução de políticas públicas, bem como os deslocamentos originados de projetos de conservação ambiental, assim como também detalhar os tipos de pressões decorrentes das mudanças climáticas sobre o ambiente.<sup>159</sup>

Outro aspecto a ser considerado é a mobilidade entre essas categorias, de modo que pode haver mudança de uma para outra pelas populações afetadas, a depender da intensidade dos eventos. Um exemplo que ilustra essa hipótese é o aumento anormal do nível do mar que vem provocando o desaparecimento gradual do território dos Estados insulares, como é o caso de Tuvalu, Ilhas Maldivas e Kiribati, caso em que se podem visualizar as três categorias de migrantes ora apresentadas e a apatridia como consequência extrema para os nacionais dos Estados que perderão suas bases territoriais.

Por outro lado, não se pode deixar de considerar que as alterações ambientais terão impacto diferenciado nas regiões/localidades, não só por causa dos aspectos geofísicos diferenciados, mas também por causa da capacidade variável de resposta das estruturas sociais locais, políticas e econômicas às pressões ambientais.

Na categorização formulada pela ONU, é possível identificar também algumas inadequações no uso da nomenclatura. Em primeiro lugar, todos os “migrantes ambientais”,

---

<sup>157</sup> Os desastres podem ser naturais, humanos e mistos, tendo como referência o evento que desencadeia o processo, seja um fenômeno natural de grande intensidade, sejam as ações ou omissões de caráter antrópicas ou a combinação entre os dois elementos. Para o estudo mais detalhado recomenda-se a leitura da publicação do Instituto Nacional de Pesquisas Especiais (INPE). Disponível em: <[http://www.inpe.br/crs/geodesastres/imagens/publicacoes/cadernos/Caderno1\\_Desastres%20Naturais-conceitosbasicos.pdf](http://www.inpe.br/crs/geodesastres/imagens/publicacoes/cadernos/Caderno1_Desastres%20Naturais-conceitosbasicos.pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2009.

<sup>158</sup> RENAUD *et alli*. Op. cit., p. 29-30.

<sup>159</sup> Atualmente, as mudanças climáticas são consideradas a maior causa da geração de fluxos de “refugiados ambientais”. Dentro desse contexto, há autores que defendem a adoção da expressão “*climigrants*” ou “*climate refugees*” do que discordamos em razão do alcance restrito que proporciona e que não se coaduna com o objetivo que se pretende com o presente estudo. Tal categoria poderia ser considerada uma espécie do gênero “refugiados ambientais”.

inclusive os refugiados, são “migrantes motivados por causas ambientais”. Em segundo lugar, a definição da expressão “migrantes ambientalmente motivados” não permite uma clara distinção em relação aos migrantes econômicos, que não estariam abrangidos pelo mesmo sistema de proteção.

Em trabalho de investigação sobre a necessidade de um regime de proteção e um *status* específico para os “refugiados ecológicos”, Christel Cournil estabelece a “tipologia de partidas” e a “tipologia de destinos”, que resultaria nos “tipos de migrações”, considerando, nesse caso, apenas as migrações forçadas.

A “tipologia de partidas” seria um inventário de causas, que podem ser classificadas em calamidades naturais, fenômenos naturais e antrópicos, conflitos e catástrofes industriais e causas pós-modernas, considerando as interações com outras causas (econômicas, políticas) que contribuem para os fluxos migratórios ambientais. A “tipologia de destino”, por sua vez, serve como critério fundamental para estabelecer os tipos de migração (forçada), *in casu*, as situações de “refúgio interno” e de “refúgio externo”, que possuem distintas implicações jurídicas, inclusive no tocante ao tipo de proteção a ser contemplada no caso do reconhecimento formal da categoria pelo direito interno e internacional.<sup>160</sup>

Diane C. Bates, por sua vez, distingue duas grandes categorias com base no controle ou na ausência de controle sobre a decisão de migrar:

Migrantes voluntários: são aquelas pessoas que se deslocam por decisão individual ou de grupo, motivadas por causas diversas;  
Refugiados: são indivíduos ou grupos forçados ao deslocamento por fatores ou pressões externas, que podem ter origem em deficiências sociais, econômicas e ambientais em determinado contexto local.<sup>161</sup>

A distinção entre as espécies do gênero “refugiados ambientais”, por sua vez, estaria baseada em critérios relacionados às características das perturbações ambientais, quais sejam: a origem (naturais ou antropogênicas), a duração ou intensidade do evento (agudas ou

---

<sup>160</sup> COURNIL, Christel. Les réfugiés écologiques: Quelle(s) protection(s), quell(s) statu(s)? *Revue du Droit Public* n° 4, juillet-août, 2006, p. 1057-1059. A nomenclatura utilizada no texto é a tradução para o português da expressão “*réfugiés écologiques*” utilizado pela autora. Vale ressaltar que esta categoria compreende apenas os deslocamentos forçados. Subentende-se que nesta definição estão compreendidos os deslocamentos internos e externos. Não serão objeto de análise neste capítulo os argumentos jurídicos invocados pela autora em prol da defesa de um regime jurídico específico para os refugiados ambientais. Tais aspectos serão analisados no capítulo seguinte, quando forem analisadas as limitações atualmente existentes no Direito Internacional acerca do tratamento do tema ora em estudo.

<sup>161</sup> Observe-se que a autora não considera, para efeito de distinção entre migrantes voluntários e refugiados, se o deslocamento é interno ou externo.

graduais) e a migração como resultado de ações intencionais ou não intencionais.<sup>162</sup> Assim sendo, os “refugiados ambientais” poderiam ser classificados em:

Refugiados de desastres ou catástrofes: resultam de eventos agudos naturais, de acidentes tecnológicos ou da interação entre ambos, que provocam deslocamentos forçados não planejados.

Exemplos: desastres naturais — furacões, inundações, tornados, terremotos, erupções vulcânicas ou qualquer outro evento climático ou geológico que torna o ambiente anteriormente habitado impróprio para habitação; desastres tecnológicos — acidentes industriais, nucleares.

Refugiados de expropriações: resultam de perturbações ambientais antropogênicas agudas ou discretas que intencionalmente deslocam populações-alvo.

Exemplos: desocupação de áreas para a execução de empreendimentos de infraestrutura (usinas hidrelétricas, estradas) ou para a criação de áreas protegidas; destruição dos recursos naturais como estratégia de guerra (bombardeios e aplicação nociva de herbicidas em áreas agricultáveis).

Refugiados de deteriorações: resultam de transformações graduais e antropogênicas que podem culminar na inviabilidade da sobrevivência em virtude de contaminação ou exaurimento dos recursos ambientais locais.

Exemplos: poluição, desertificação, esgotamento do solo.<sup>163</sup>

Além do mérito de superar a definição convencional de refugiado, esta última classificação é a que parece melhor proporcionar um enquadramento dos casos concretos em categorias mais específicas e contribuir para a construção de respostas preventivas e mitigadoras para cada situação geradora de fluxos de “refugiados ambientais” no plano internacional e no plano interno.

Cabe reconhecer que as definições e classificações apresentadas, apesar de não serem infalíveis, são importantes instrumentos de orientação para os tomadores de decisão e, como tal, exigem certa flexibilidade para se adaptar à dinâmica das transformações do ambiente global que não estão restritas às mudanças climáticas, conforme demonstrado acima.

Assim, apresentam-se como elementos essenciais para uma adequada caracterização do “refugiado ambiental”: nomenclatura; definição; descrição detalhada dos fenômenos naturais e antrópicos determinantes para a geração dos fluxos migratórios e possíveis interações com fatores econômicos, políticos e sociais; mapeamento de vulnerabilidade ambiental e humana (identificação de áreas prioritárias, em risco ou já afetadas) e a identificação das necessidades das pessoas e grupos afetados.

<sup>162</sup> BATES, Diane C.. Op. cit., p. 469.

<sup>163</sup> Neste grupo encontram-se os “refugiados da conservação”. Os chamados “refugiados climáticos” podem aparecer em todos os grupos.

## 2.4 Caminhos para uma opção conceitual

Dentro das linhas gerais apresentadas, pode-se concluir que a mobilidade humana com motivação ambiental, na maioria dos casos, é forçada, irregular e coletiva e, a depender da gravidade e da extensão das pressões ambientais, poderão ser temporárias ou permanentes e internas ou externas. A migração ambiental, na maioria dos casos, é espécie de migração “reativa”, que se manifesta em resposta às perturbações ambientais que ameaçam a vida e a segurança humana, mas também pode ser de natureza “proativa” em razão dos processos graduais de deterioração ambiental.

A nomenclatura ou terminologia a ser empregada, de acordo com as tendências identificadas ao longo deste capítulo, depende mais de uma opção pelo regime de proteção a ser adotado do que o inverso, como se havia sustentado inicialmente. Assim sendo, um regime pode ser desenvolvido conjuntamente à criação de uma nomenclatura e sua definição, sem se colocar como obstáculo ao avanço na busca de soluções. No entanto, há que se ter o máximo cuidado para que não se adotem termo e definição demasiadamente amplos nem excessivamente restritivos, que possam prejudicar o acesso a um sistema especial de proteção.

O fato é que o reconhecimento de uma nova categoria, independente da denominação que se adote – “refugiados ambientais”, “ecorrefugiados”, “refugiados climáticos”, “deslocados ambientais” –, tem motivado inúmeras controvérsias e disputas dentro e fora do regime internacional para refugiados.

Dentro desse contexto, é possível identificar três tendências ou abordagens.

A primeira e mais tradicional posiciona-se pela rejeição total da expressão ““refugiados ambientais””, uma vez que não se enquadra no regime convencional existente e cuja motivação para tal rejeição será mais bem aprofundada no próximo capítulo. Essa tendência hoje é adotada pelo ACNUR com base na argumentação dos autores “minimalistas”, que negam a existência de “refugiados ambientais” sob o argumento da impropriedade técnica de tal designação.

A segunda faz parte de uma tendência que pode ser qualificada como “intermediária”, que admite o uso restrito da expressão “refugiado ambiental” apenas em determinadas situações (ocorrência de eventos ambientais extremos de forma repentina), designando-o como uma das categorias de migrantes ambientais. Nesse sentido é a tipologia criada pela ONU: “migrantes ambientalmente motivados”, “migrantes ambientalmente forçados” e “refugiados ambientais”.

Por fim, a terceira tendência, que melhor se coaduna com a defesa de uma nova categoria de pessoas perante o Direito Internacional, dá uma nova roupagem ao termo refugiado, emprestando-lhe novo conteúdo, sentido e alcance, com a preocupação de conferir um *status* específico a essa nova categoria de pessoas, afastando-se do regime já consagrado. Seguem essa tendência as autoras Christel Cournil e Diane Bates. A primeira adota a expressão “refugiado ecológico” como designação global, abrangendo as hipóteses extremas, que compreendem os deslocamentos forçados em razão de eventos naturais e/ou antrópicos; a segunda estabelece a expressão “refugiado ambiental” como gênero do qual são espécies os refugiados devido a catástrofes, expropriações e deterioração do ambiente.<sup>164</sup> Ambas as autoras não fazem qualquer distinção se a movimentação é interna ou para o exterior.

Dentro dessa linha, merece destaque a construção da expressão “refugiados ambientais”, que já se encontra disseminada no meio científico e entre o público em geral (pela imprensa), sinalizando alguns possíveis caminhos aptos a contribuir efetivamente para a opção por um novo regime jurídico internacional de proteção.

A primeira hipótese seria a adoção de uma grande categoria (e a mais geral) denominada “migrantes ambientais”, que compreenderia os migrantes ambientais proativos (voluntários) e os migrantes ambientais reativos (forçados), que seriam os deslocados ambientais internos e os “refugiados ambientais”. Dentro dessas categorias, subcategorias poderão ser criadas para auxiliar na identificação de casos concretos, qualificando-as de acordo com os processos ou eventos ambientais que pressionaram para o deslocamento.

Outra hipótese seria adotar a proposta formulada por Christel Cournil, aparentemente mais compacta, mas que contempla aspectos essenciais para um tratamento legal a essa categoria especial de pessoas ou a tipologia proposta por Diane Bates elaborada de acordo com as situações geradoras de fluxos de “refugiados ambientais”.

Apesar da grande maioria da literatura existente sobre o tema discutir uma possível adaptação ou revisão do conceito tradicional de refugiado, aqui se pretende uma mudança no enfoque, tornando o debate mais construtivo, uma vez que “esse compromisso com as estruturas ortodoxas de referência, acaba por limitar os questionamentos e a busca por soluções de problemas que são cada vez mais presentes no âmbito internacional.”<sup>165</sup>

---

<sup>164</sup> COURNIL, Christel. Les réfugiés écologiques: Quelle(s) protection(s), quell(s) statu(s)? *Revue du Droit Public* n° 4, juillet-août, 2006, p. 1038 (tradução nossa). Mais uma vez, vale ressaltar que essa categoria compreende apenas os deslocamentos forçados, restando subentendido que estão compreendidos na definição de “*réfugiés écologiques*” as pessoas e grupos deslocados internamente nos Estados (situação de “*réfuge interne*”) ou cruzando as suas fronteiras (“*réfuge inter-étatique*”).

<sup>165</sup> Barbosa, Luciana Mendes. *A construção da categoria de refugiados ambientais: uma análise pós-estruturalista do regime para refugiados das Nações Unidas*. 1º Simpósio em Relações Internacionais do

Nesse sentido, uma análise sobre o reconhecimento jurídico da categoria “refugiados ambientais” também depende da forma como as questões ambientais são tratadas pelas instituições e pelos Estados, a qual explica, muitas vezes, a postura ativa ou a inércia desses frente à crise ambiental global e seus impactos sobre a mobilidade humana.<sup>166</sup>

Assim, além de registrar a importância da nomenclatura e da definição internacional de “refugiado ambiental”, que acompanha há anos os debates entre os atores estatais, as organizações internacionais e a academia, há que se enfatizar a urgência em superar esta questão.

O reconhecimento oficial dos “refugiados ambientais” em instrumentos internacionais certamente proporcionaria uma compreensão mais aprofundada das principais causas da deterioração ambiental e um melhor preparo para o seu enfrentamento. Seria, portanto, um grande passo para a busca de uma solução duradoura para o problema, inclusive por meio de políticas preventivas e de ações de combate às causas estruturais das migrações ambientais em nível global, regional e local. Como se vê, o problema legal (*status jurídico*) e o problema ambiental são complementares e não excludentes.<sup>167</sup>

Apesar de grande parte dos autores considerarem juridicamente inadequado o uso da expressão “refugiado ambiental”, é defensável a sua utilização por ser a denominação que atualmente melhor traduz a gravidade dos efeitos da degradação global do ambiente sobre os seres humanos e que tem sensibilizado e despertado o interesse da opinião pública, da sociedade civil e demais atores não estatais (formais ou informais) acerca da urgência e da necessidade de um compromisso formal por parte da comunidade internacional para enfrentar o desafio que ora se apresenta.<sup>168</sup>

---

Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP E PUC-SP). São Paulo, 12 a 14 de Novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/mendes.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2009.

<sup>166</sup> “*El reconocimiento jurídico de esta nueva realidad, la del refugiado ambiental, puede contribuir a mejorar la eficiencia y la coordinación de la cooperación internacional para facilitar la aplicación de medidas nacionales de previsión o de prevención. La necesidad de reducir al máximo los movimientos de población también es importante, puesto cuanto mayor sean los desplazamientos, mayor presión se va originar en los territorios receptores, ocasionando la degradación ambiental como consecuencia de las migraciones. El problema es principalmente jurídico y económico. Jurídico, porque resulta difícil isolar las causas ambientales de otras causas conexas (políticas, económicas, ...) que pueden provocar los desplazamientos de población y que por lo tanto, ponen en duda la necesidad de ampliar el estatuto de refugiado; y económico, porque ser ecológicamente responsable no es “rentable”. Esta es, a menudo, la razón subyacente de que muchos gobiernos y empresas se resistan en invertir en la prevención de accidentes industriales o en medidas para reducir la vulnerabilidad de las zonas. Pero cuanto mayor sea la responsabilidad ecológica humana, menor será la vulnerabilidad a los desastres.*” BORRÁS PENTINAT, Susana. Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. *Revista del Derecho*, Valdivia, v. 19, n. 2, dic. 2006, p. 105.

<sup>167</sup> Em sentido contrário, David Keane sustenta ser a questão dos “refugiados ambientais” própria da literatura ambiental, negando que a expressão tenha algum significado para o Direito Internacional. Vide nota 36.

<sup>168</sup> STAVROPOULOU, Maria. Drowned in definitions? *Forced Migration Review 31: Climate change and displacement*. Oxford: Refugee Studies Centre – University of Oxford, October 2008, p. 12.



Desse modo, espera-se avançar no debate em direção ao reconhecimento do *status jurídico para os “refugiados ambientais”*, afastando-se da visão rígida do tratamento dado aos refugiados tradicionais e integrando-a com os aspectos relacionados à proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, perspectiva ainda pouco explorada pelos especialistas no tema e que será objeto de análise no próximo capítulo.

### **3. AS LIMITAÇÕES DO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO PARA A PROTEÇÃO DOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS”**

#### **3.1 A contribuição dos instrumentos gerais de proteção internacional da pessoa humana**

Com o processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos, o tratamento dado pelo Estado aos seus nacionais deixou de ser matéria reservada ao seu âmbito exclusivo, tornando-se questão de interesse em nível internacional.

No plano normativo, esse processo teve início a partir da adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948 e pelos Pactos dos Direitos Civis e Políticos e dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, dotando-se a proteção dos direitos da pessoa humana de características especiais como universalidade, indivisibilidade, complementaridade e interdependência e consagrando o direito a todos os homens a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades possam ser plenamente realizados.<sup>169</sup>

A Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada na Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos de 1993, por sua vez, reforça a concepção universalista da proteção dos direitos humanos, destacando a importância do compromisso da comunidade internacional no sentido de respeitá-los e promovê-los em seu conjunto:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> Tal previsão encontra-se no artigo 28 da Declaração Universal de Direitos Humanos: “Todo o homem tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados.” ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral. Resolução 217 A (III). 10 dez. 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2011.

<sup>170</sup> Artigo 5º da Declaração e Programa de Ação de Viena adotada em 1993 na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Programa de Ação de Viena. A/CONF.157/23. 25 jun. 1993. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/declaracao-e-programa-de-acao-de-viena.html>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

Ao lado dos instrumentos gerais que universalizaram a proteção dos direitos humanos, inúmeros instrumentos de proteção particularizada foram elaborados para o aperfeiçoamento da plena realização dos direitos humanos em temas específicos, como por exemplo: prevenção e repressão do genocídio (1948), refugiados (1951), eliminação de todas as formas de discriminação racial (1965) e de discriminação contra a mulher (1979), eliminação da tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (1984), bem como o de direitos da criança (1989).

No processo de evolução do direito internacional, observam-se constantes manifestações no sentido de reafirmar o compromisso com a proteção dos direitos humanos no plano interno e internacional, especialmente nos períodos da história da humanidade marcados por graves episódios de atentados à existência e à dignidade humana.

Ao lado desse compromisso permanente, as rápidas e constantes transformações no funcionamento das relações e do sistema internacional demandam um novo olhar sobre a proteção dos direitos humanos voltado às atuais necessidades dos destinatários dessa proteção.

Por tal motivo é importante, além de pontuar a valiosa contribuição dos instrumentos que integram o vigente sistema de proteção internacional da pessoa humana, identificar suas lacunas, em decorrência das demandas geradas pela nova dinâmica internacional, e a necessidade de novas estratégias de proteção. Nesse sentido, observa Cançado Trindade:

Em suma, os instrumentos de direitos humanos têm se desenvolvido, nos planos normativo e processual, do mesmo modo como *respostas* a violações de direitos humanos de vários tipos.

Assim sendo, em nada surpreende que certas lacunas venham a surgir, à medida em que se se conscientiza das necessidades crescentes de proteção.<sup>171</sup>

A experiência recente de grandes catástrofes ambientais em todo o mundo tem despertado inúmeras preocupações em torno da situação de proteção dos direitos humanos no plano interno e no plano internacional.

A preocupação essencial que orienta a presente tese é a condição a que indivíduos, grupos e comunidades ficam sujeitos em caso de catástrofes ambientais e necessidade de se fazer valer a proteção dos direitos humanos nessas situações excepcionais, em que a instabilidade gerada em decorrência desses fenômenos faz com que direitos fundamentais das

---

<sup>171</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional*. Op. cit., p. 41.

vítimas ameaçadas e atingidas (potenciais e efetivas) pela deterioração do meio ambiente sejam gravemente ignorados e/ou violados.

Michel Prieur observa que o tratamento das catástrofes ambientais no plano internacional, em regra, tem sido feito sob uma abordagem predominantemente de ordem prática, operacional, a partir da coordenação de esforços no sentido da obtenção dos meios necessários para prestar assistência concreta às vítimas.

Nesse sentido, o autor defende uma reflexão mais profunda do tema sob a ótica dos direitos humanos no sentido de integrar a proteção desses direitos às estratégias de prevenção e reação aos diversos tipos de catástrofes. Dessa forma, identifica a necessidade de se garantir um extenso rol de direitos não apenas durante e após a ocorrência de uma catástrofe, devendo-se fortalecer igualmente a dimensão preventiva de proteção:

Avant la catastrophe il convient de bien développer le droit à l'éducation pour renforcer la culture de prévention, d'assurer le droit à l'information préalable sur les risques, le droit à la prévention des catastrophes sur les lieux de travail, les lieux de tourisme et de loisirs, les lieux publics notamment les écoles et les hôpitaux, le droit à des mécanismes particuliers de prévention pour les personnes ou groupes les plus vulnérables, le droit à l'organisation d'exercice d'alerte et à la mise en place de systèmes d'alarme accessibles aussi aux handicapés. Le problème de l'évacuation préventive des populations doit faire l'objet d'un examen particulier au regard de la liberté d'aller et de venir.

Lors de la catastrophe, les droits de l'homme sont particulièrement menacés du fait de la désorganisation et de la panique. Il faut donc bien énoncer les droits et les obligations des sauveteurs, garantir le droit à l'assistance humanitaire sans discrimination et l'assistance d'urgence aux plus vulnérables. L'évacuation forcée des populations doit reposer sur des principes clairs conciliant l'urgence, la sécurité et les droits essentiels relatifs aux personnes et aux biens. Les personnes doivent être traitées par les médias avec dignité et en respectant pleinement leur image et leur intimité.

Après la catastrophe, les opérations de reconstruction et de restauration doivent tenir compte des principaux droits de l'homme à une vie digne et aux ressources essentielles, notamment dans les camps provisoires d'hébergement. Le regroupement familial et l'aide aux orphelins doivent être garantis. Les déplacés environnementaux volontaires ou forcés doivent avoir le libre choix de leur lieu d'accueil. Le respect des traditions doit être assuré lors des cérémonies dues aux morts. La restitution des biens et des documents d'état civil doit être facilitée même en cas de disparition des documents et preuves écrites.<sup>172</sup>

---

<sup>172</sup> PRIEUR, Michel. Le Conseil de l'Europe, les catastrophes et les droits de l'homme. *Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement*, numéro hors série (8), octobre 2010, p. 4. Disponível em: <<http://vertigo.revues.org/10270>>. Acesso em: 13 mai. 2011.

Exemplo recente e bem colocado por Michel Prieur para sustentar a urgência na adoção dessa abordagem integrada como resposta a ameaças e graves violações de direitos humanos em caso de catástrofes ambientais é o caso do terremoto ocorrido em janeiro de 2010 no Haiti.<sup>173</sup>

O caso do Haiti é emblemático e aqui merece referência, especialmente pela repercussão que teve no Brasil, em razão do recente fluxo de haitianos para o território brasileiro em consequência do terremoto ocorrido em 2010 naquele país.

Segundo noticiado pela imprensa<sup>174</sup>, há mais de 1.000 (mil) solicitações de “refúgio” em curso formuladas por cidadãos haitianos cujos processos foram remetidos pelo Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg)<sup>175</sup>, já que não estariam qualificados para a obtenção do *status* de refugiado em razão da ausência de perseguição e da motivação prevista na Convenção de 1951 e respectivo Protocolo de 1967, admitida pelos próprios solicitantes.

Assim sendo, em se tratando de situação especial na seara das migrações internacionais, a solução do caso coube ao CNIg, que autorizou a permanência de um grupo de 199 (cento e noventa e nove) haitianos que já se encontravam em território brasileiro por “razões humanitárias”, considerando-se que a saída compulsória do país poderia implicar em prejuízos ainda maiores à proteção de seus direitos humanos.

No entanto, as autoridades brasileiras já declararam abertamente a preocupação de que o processo de migração de haitianos para o Brasil não é sustentável a médio e longo prazo, não podendo se consolidar tal precedente para casos futuros, havendo a necessidade de um posicionamento claro e definitivo sobre a questão, que se agrava com o passar do tempo.

Há, portanto, diante do caso concreto, a preocupação real com a ausência de critérios mínimos para o tratamento da questão e em situações similares. No caso do Haiti, é

<sup>173</sup> *Les drames récents, notamment celui d'Haïti en janvier 2010 consécutif au tremblement de terre, ont montré combien devenait urgent l'intégration des droits de l'homme dans les mécanismes de réaction aux catastrophes. C'est ainsi que le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a voté le 28 janvier 2010 une résolution spéciale (A/HRCC/S-13/L.1) et que la commission interaméricaine des droits de l'homme a fait un communiqué le 2 février 2010 sur les menaces aux droits de l'homme qui résultent de la catastrophe d'Haïti.* (PRIEUR, Michel. *Idem*, p. 5)

<sup>174</sup> SASSINE, Vinícius. Haitianos refugiados ganham o direito de permanecer no Brasil. *Correio Braziliense*, Brasília, 18 mar. 2011. Disponível em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2011/03/18/interna\\_brasil,243363/haitianos-refugiados-ganham-direito-de-permanecer-no-brasil.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2011/03/18/interna_brasil,243363/haitianos-refugiados-ganham-direito-de-permanecer-no-brasil.shtml)>. Acesso em: 20 abr. 2011. BRASIL, Kátia; FREITAS, Fábio. Mil refugiados haitianos devem trabalhar na Zona Franca de Manaus. *Folha.com*, São Paulo, 28 mar. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/895190-mil-refugiados-haitianos-devem-trabalhar-na-zona-franca-de-manaus.shtml>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

<sup>175</sup> O Conselho Nacional de Imigração tem, nos termos do Decreto nº 840/93, como atribuições: “formular a política de imigração”, “coordenar e orientar as atividades de imigração” e “solucionar casos omissos no que diz respeito a imigrantes”. Foi criado, inclusive, no âmbito desse Conselho, Grupo de Trabalho específico para tratar da questão da imigração haitiana para o Brasil.

notório que o processo de reconstrução do país demandará um tempo considerável, donde é possível confirmar a tendência ao crescimento do fluxo de “refugiados ambientais” até a conclusão desse momento.

Diante do caso citado, mesmo com poucos subsídios apresentados, percebe-se que a falta de proteção específica poderá gerar situações de injustiça e discriminação em relação às pessoas que se encontram numa mesma condição. Ou seja, o amparo conferido pelos instrumentos gerais de proteção de direitos humanos precisa ser materializado sob pena de se agravar ainda mais tal situação de precariedade e exposição a toda sorte de violações de direitos humanos. No caso específico do Haiti, também foi noticiada investigação acerca do possível envolvimento de uma rede internacional de tráfico de pessoas nesses fluxos migratórios.

O caso do Haiti apresenta todos os elementos que demonstram a existência de uma nova categoria de migrantes, aqui denominada “refugiados ambientais”, não contemplada pelos instrumentos internacionais e pelo ordenamento interno dos Estados, como é o caso do Brasil.

Evidente, portanto, que a situação concreta dos “refugiados ambientais”, conforme o caso ora relatado mostra, encontra-se entre aquelas que requerem tratamento diferenciado pelo Direito Internacional, sendo necessária uma proteção especial, além daquela conferida pelos instrumentos gerais de direitos humanos.

Nesse sentido, as considerações do Professor Alberto do Amaral Júnior, traduzem, com extrema clareza, a essência da questão:

Enquanto os instrumentos gerais consideram o homem um ser abstrato que merece por isso tratamento igual, incompatível com quaisquer discriminações, as convenções especiais focalizam as especificidades e diferenças entre os seres humanos, fatores que justificam o tratamento particularizado sob pena de se cometer injustiça. O sujeito de direito deixa de ser genérico para ganhar especificidade decorrente de raça, da idade, do gênero ou de qualquer outra razão que necessite ser observada de modo particular.

[...]

Esse processo leva, inevitavelmente, à criação de novos direitos já que as diferenças, anteriormente desconhecidas, exigem regulação própria sem a qual é impossível compreender a novidade que encerram. Não existe contradição entre os instrumentos gerais e os instrumentos especiais de tutela dos direitos humanos. A relação entre ambos é marcada pela complementaridade que os vincula, de forma harmônica, em um todo sistemático e coerente.<sup>176</sup>

---

<sup>176</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Introdução ao direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 448-449.

Assim sendo, é possível afirmar que a proteção geral prevista nos instrumentos gerais, centrada no princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, é o fundamento primeiro e a razão última para a proteção dos “refugiados ambientais”. Nesse sentido, os “refugiados ambientais” encontram-se abrangidos pelos instrumentos universais. Não há dúvida de que se está diante de flagrante violação de direitos humanos a ser combatida.

Todavia, há que se estabelecer com a devida urgência o tratamento jurídico – global, justo e equitativo – para essa categoria, de modo a proporcionar, sem qualquer discriminação, o atendimento a suas necessidades especiais e prementes, estabelecendo-se um compromisso global baseado na responsabilidade compartilhada entre os Estados e na solidariedade entre atores estatais e não estatais com relação a todas as pessoas forçadas a abandonar suas raízes para salvar a própria vida e buscar proteção fora de seus locais de residência, gravemente comprometidos pela degradação do meio ambiente.

Desse modo, uma abordagem integrada da proteção dos direitos humanos – sensível aos novos desafios globais da contemporaneidade –, mostra-se imprescindível para que se possa lidar adequadamente com as especificidades e as múltiplas facetas do problema.

### **3.2 O Direito Internacional dos Refugiados: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados e os “refugiados ambientais”**

No capítulo antecedente, restou demonstrado que, das grandes controvérsias em torno das migrações forçadas motivadas por questões ambientais, o ponto essencial reside na definição jurídica do fenômeno pelo Direito Internacional, que ainda se apresenta como obstáculo a ser superado no caminho para o reconhecimento formal da categoria dos “refugiados ambientais”, designação adotada na presente tese.

A falta de consenso em torno da adoção da nomenclatura mais adequada inquieta os atores envolvidos e a todos os interessados no tema, já que refletem diversas abordagens, tratando de faces distintas da questão quando deveriam estar integradas, contribuindo para a maior agilidade na solução do problema.

Sendo assim, a reflexão proposta neste capítulo pretende demonstrar que a solução jurídica para o problema dos “refugiados ambientais” vai além do reconhecimento do *status* de refugiado, a partir da análise integrada e sistêmica de distintos ramos do Direito Internacional Público.

À luz do Direito Internacional dos Refugiados, no regime internacional de proteção consagrado na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)<sup>177</sup> e respectivo Protocolo (1967)<sup>178</sup>, considera-se refugiado *qualquer pessoa que temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.*

Do ponto de vista histórico, é relevante registrar que a referida Convenção, assim como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR<sup>179</sup> foram concebidos em virtude de uma preocupação específica – os grandes deslocamentos humanos no continente europeu após a segunda guerra mundial.

Com o avançar do tempo e o surgimento de novos focos de conflitos e fluxos de refugiados além das fronteiras da Europa, conferiu-se alcance universal ao presente instrumento a partir da eliminação das limitações geográficas e temporais existentes no texto original.<sup>180</sup>

Assim, até o momento presente, a Convenção (1951) e o respectivo Protocolo (1967) permanecem os mais importantes instrumentos em matéria de refugiados e gozam do amplo reconhecimento da comunidade internacional.

Em decorrência desses instrumentos foram estabelecidos os critérios para a concessão do *status* de refugiado, a integração ao país de acolhida (*integração local*) ou em terceiro país (*reassentamento*), a assistência material e jurídica, a proibição do retorno forçado ao Estado de origem ou procedência (princípio do *non refoulement* – “*não devolução*”) e o

---

<sup>177</sup> Adotada em 28.07.1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas convocada pela Resolução 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14.12.50. Entrou em vigor em 22.04.1954. Promulgada no Brasil pelo Decreto 50.215, de 28.01.1961. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/refugiados.htm>>. Acesso em: 3 dez. 2010. A Convenção de 1951 estabelece padrão básico unificado para o tratamento de refugiados no plano global, sem prejuízo de que os Estados possam desenvolver esse tratamento, adaptando-o às peculiaridades locais e regionais.

<sup>178</sup> Adotado e aberto à adesão pela Resolução 2.198 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16.12.66, e aprovado pela Resolução 1.186 (XLI) do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) das Nações Unidas, de 18.11.1966. Promulgado no Brasil pelo Decreto 70.946, de 07.08.1972. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/dai/m\\_70946\\_1972.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/m_70946_1972.htm)>. Acesso em: 3 dez. 2010. O referido Protocolo removeu as reservas geográfica e temporal estabelecidas originalmente na Convenção.

<sup>179</sup> O ACNUR foi criado em 1950 pela ONU com a missão precípua de proteger os refugiados e buscar soluções duradouras para essa questão, coordenando os esforços possíveis nesse sentido.

<sup>180</sup> Contudo, é importante salientar que os principais instrumentos internacionais de proteção a refugiados de alcance universal permanecem restritivos no tocante aos critérios para a concessão dos *status* de refugiado, havendo uma forte tendência para que assim permaneça, reflexo direto do enrijecimento das políticas de imigração, especialmente no caso da Europa e dos Estados Unidos.



direito de retorno com a devida segurança (*repatriação voluntária*), além das obrigações legais dos Estados signatários.

Assim, nos termos da referida convenção, os elementos compreendidos da definição clássica de refugiado são os seguintes: *perseguição ou o bem fundado temor de perseguição, motivação específica e necessidade de proteção em outro Estado*.

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

Por outro lado, a hipótese em que o agente perseguidor vale-se da degradação ambiental como *instrumento* de perseguição, poderá ensejar a proteção convencional:

Diferentemente das vítimas de perseguição, as pessoas que se deslocam em razão de um desastre ambiental podem, em geral, valer-se da ajuda e do suporte do próprio governo, mesmo que tal suporte seja limitado. Isso não se confunde com a situação em que o agente perseguidor utiliza a degradação ambiental como meio de perseguição. Neste caso, a razão da perseguição pode ser uma das previstas na Convenção de 1951, e a forma de perseguição é o dano ambiental; assim, trata-se de um refugiado. Nesse sentido, deve-se estabelecer o fundado temor de perseguição.<sup>181</sup>

Por sua vez, Christel Cournil acrescenta situações concretas de degradação ambiental como meio de perseguição que dariam ensejo à proteção convencional:

[...] o conceito de "perseguição" será difícil de defender no âmbito da Convenção de Genebra, exceto, talvez, para as vítimas da degradação ambiental causada por conflitos armados ou que resultam de "uma opção de desenvolvimento" das autoridades do Estado (a construção de uma barragem de grandes dimensões sem o realojamento das populações). O caráter individual do reconhecimento do estatuto de refugiado impede as ameaças de perseguição geral, apenas o medo de perseguição pessoal pode ser aceito. Certamente será difícil provar o caráter pessoal da "violência" devido a catástrofes ambientais, que não entram no "espírito" do texto da Convenção de Genebra.<sup>182</sup>

O caráter individualista impregnado na Convenção dificulta qualquer interpretação de modo a abranger as vítimas de desastres ambientais cujos impactos não podem ser individualizados com tal finalidade.

---

<sup>181</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo 6(1), p. 275-294, jan-jun 2010, p. 288.

<sup>182</sup> COURNIL, Christel. A la recherche d'une protection por les "réfugiés environnementaux": actions, obstacles, enjeux et protection. *Revue Asylon(s)*, n° 6, novembre 2008, Exodes écologiques (tradução nossa). Disponível em : <<http://www.reseau-terra.eu/article843.html#nb23>>. Acesso em: 7 jan. 2010.

Traços de especificidade também estão presentes no requisito da motivação, que se restringe a questões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política. Tal não ocorre quando a fuga de indivíduos e grupos é motivada por situações de insegurança e opressão generalizada, razão pela qual a Convenção de 1951 nem sempre é aplicada em caso de conflitos armados. A insegurança generalizada, traço característico dos eventos ambientais extremos está excluída da proteção geral, não podendo ser enquadrada como perseguição ou motivação.<sup>183</sup>

O último critério previsto na Convenção consiste *na necessidade de proteção internacional em Estado diverso de procedência*, aplicando-se tão somente quando do deslocamento forçado daquele que solicita o *status* de refugiado para o exterior. Segundo o referido critério, é a ausência total de proteção que impele a vítima de perseguição a sair do Estado no qual se encontra e procurar acolhida em outro país. Nesse ponto, mais uma restrição é identificada. Dessa vez, com a finalidade de distinguir os refugiados das demais categorias de migrantes forçados, especialmente dos deslocados internos que, em tese, poderiam pedir ajuda de seus próprios governos.

No entanto, cumpre reforçar que no caso das mudanças ambientais globais, apesar de não haver tal perseguição, tampouco as motivações previstas na convenção e nos instrumentos regionais, necessita-se tão ou mais da proteção internacional nesses casos, seja para garantir a sobrevivência e a segurança das populações afetadas, seja para auxiliar na reconstrução do próprio Estado, quando sua estrutura e funcionamento também são atingidos por tais eventos.

Dois casos concretos muito recentes comprovam a afirmação acima: os terremotos ocorridos no Haiti em 2010 e no Japão em 2011. Países esses em posições geográficas e econômicas distintas, ambientalmente vulneráveis, que enfrentam sérias dificuldades para conter o aumento da instabilidade interna (Haiti) ou manter um grau mínimo de estabilidade (Japão), garantir a sobrevivência e a segurança da população afetada e com remota expectativa de retorno à normalidade no curto prazo. No caso do Japão, por exemplo, o governo anunciou o prazo de três anos. A situação do Haiti demandará muito mais tempo, ainda que não houvesse tal catástrofe.

Em vista da tendência claramente restritiva presente na Convenção de 1951, mesmo com a ampliação trazida com o Protocolo de 1967, caberá aos Estados, observando-se os padrões mínimos estabelecidos na Convenção, estabelecer as próprias políticas de

---

<sup>183</sup> Nesse caso, aplica-se o Direito Internacional Humanitário cujo escopo é a proteção das pessoas e bens afetados ou que possam ser afetados em razão de conflitos armados internos e internacionais.

tratamento para refugiados, no plano nacional e regional, adequando-as o máximo possível às diversas realidades locais.

A proteção universal mínima estabelecida pela Convenção de 1951 foi ampliada no âmbito regional, sendo incorporadas ao rol de motivações preexistente outras situações para a concessão do *status de refugiado*, de modo a adaptar a proteção dos refugiados a contextos específicos, como ocorreu na África<sup>184</sup> e na América Latina<sup>185</sup>:

**Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África (1969).**

Artigo I

**Definição do termo Refugiado**

[...]

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

**Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984)**

**Terceira** – Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se torna 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 maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.*

[...]

<sup>184</sup> Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege aspectos específicos dos problemas de refugiados na África. Adotada pela Conferência dos Chefes de Estado e do Governo quando da Sexta Sessão Ordinária (Adis-Abeba, 10 de Setembro de 1969). Entrada em vigor: 20 jun. 1974. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

<sup>185</sup> Declaração de Cartagena sobre Refugiados. Adotada pelo “Colóquio sobre a proteção internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: problemas jurídicos e humanitários” celebrado em Cartagena, Colômbia, de 19 a 22 de novembro de 1984. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>>. Acesso em: 30 abr. 2011. Após dez anos da adoção da Declaração de Cartagena para Refugiados, foi adotada sob os auspícios do ACNUR (Delegação Regional da América Central e Panamá) a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, em 7 de dezembro de 2004, reafirmando a preocupação com a situação dos deslocados internos como objeto de preocupação da comunidade internacional como questão de direitos humanos relacionada à prevenção das causas que originam os fluxos de refugiados e reconhecendo que as pessoas que migram por outras razões, inclusive econômicas, são titulares de direitos humanos que devem ser respeitados em qualquer momento, circunstância e lugar. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

**Quinta** – Reiterar a importância e a significação do princípio de *non-refoulement* (incluindo a proibição da rejeição nas fronteiras), como pedra angular da proteção internacional dos refugiados. Este princípio imperativo respeitante aos refugiados, deve reconhecer-se e respeitar-se no estado atual do direito internacional, como um princípio de *jus cogens*.

[...]

**Nona** – Expressar a sua preocupação pela situação das pessoas deslocadas dentro do seu próprio país. A este respeito, o Colóquio chama a atenção das autoridades nacionais e dos organismos internacionais competentes para que ofereçam proteção e assistência a estas pessoas e contribuam para aliviar a angustiada situação em que muitas delas se encontram.

Sob a perspectiva da definição ampliada acima mencionada<sup>186</sup>, alguns autores sustentam que as catástrofes ambientais com impactos de larga escala estariam compreendidas no rol das *circunstâncias que causam grave perturbação à ordem pública*. Por essa razão, configurada a situação fática, os “refugiados ambientais” estariam aptos a receber a proteção jurídica prevista nos respectivos instrumentos regionais.

Ademais, a extensão da proteção conferida pelos instrumentos regionais a outras categorias de migrantes forçados é controversa, inclusive no tocante às pessoas afetadas por desastres naturais, como bem observa Antônio Augusto Cançado Trindade:

De acordo com o documento de 1989, a expressão “outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública” deve cobrir “o resultado de atos do homem e não de desastres naturais.” Além disso, não se deveriam confundir os “migrantes econômicos” com as “vítimas de desastres naturais”; estas últimas – agregou o documento de 1989 – não se qualificam como refugiados, a não ser que ocorram “circunstâncias especiais” intimamente ligadas à definição de refugiados.<sup>187</sup>

Dessa forma, permaneceriam desprotegidas as vítimas de desastres naturais, que necessitam igualmente de proteção internacional, sendo inadmissível um tratamento discriminatório a pessoas e grupos em situação semelhante que, segundo se defende na presente tese, pertencem a uma categoria única.

<sup>186</sup> Segundo Fabiano L. Menezes, a orientação do direito internacional dos refugiados é no sentido do não reconhecimento do conceito ampliado do direito regional. MENEZES, Fabiano L. de. Em defesa da descaracterização do conceito de refugiado ambiental. In: MENEZES, Wagner (Coord.). Estudos de Direito Internacional. *Anais do 8º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 152, v. XX. Tal orientação, em certa medida, explica o tratamento diferenciado aos solicitantes de refúgio fora do âmbito geográfico de aplicação dos instrumentos regionais.

<sup>187</sup> O documento de 89, mencionado por Cançado Trindade, refere-se aos “Princípios e Critérios para a Proteção e Assistência dos Refugiados, Repatriados e Deslocados Centroamericanos na América Latina”, apresentado por um Comitê de Peritos Jurídicos à Conferência Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) realizada na Guatemala em 29-31 de maio de 1989. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993, p. 133-134.

A depender dos atores interessados e do contexto político no qual se demanda a proteção e assistência aos refugiados, empresta-se maior ou menor flexibilidade na aplicação da definição de refugiado:

Pode-se identificar pelo menos duas grandes categorias conceituais que se utilizam de definições distintas do termo “refugiados”: uma utilizada por grupos humanitários, como agências que prestam assistência; e uma outra, mais rigorosa e precisa, utilizada por juristas e autoridades governamentais. Em ambas categorias os refugiados são pessoas consideradas desenraizadas, que têm necessidades prementes e não podem gozar da proteção do seu país de origem. Os refugiados não tem a proteção do seu país natal, tampouco a proteção nacional de outro país – motivo pelo qual necessitam de proteção internacional.<sup>188</sup>

Oportuno lembrar a situação de solicitantes de refúgio que, embora não se enquadrem na definição convencional de refugiado, necessitam da ajuda internacional. Nesse sentido, Liliana Lyra Jubilut esclarece como tal preocupação evoluiu no âmbito da atuação do ACNUR:

No início, as ações do ACNUR limitavam-se aos refugiados, mas, com a evolução deste tema, passaram também a ser atendidas as pessoas deslocadas e outras pessoas denominadas ‘de interesse do ACNUR’, que estão em situação análoga às dos refugiados, como os mencionados deslocados internos e apátridas, por exemplo.<sup>189</sup>

No entanto, ainda há muito a avançar no tocante ao tratamento das pessoas deslocadas:

As pessoas deslocadas em diferentes circunstâncias constituem uma categoria que requer cuidadosa atenção e não raro têm maior necessidade de proteção do que os refugiados que deixaram o país, - como o próprio documento de 1989 admitiu. Há, além disso, um íntimo vínculo entre os fluxos de refugiados e a proteção dos direitos humanos, porquanto as violações graves e amplas de direitos humanos acarretam fluxos – por vezes em escala maciça – de refugiados, levantando dificuldades para os mecanismos de proteção. A proteção de refugiados e pessoas refugiadas há assim de ser apropriadamente coordenada com os mecanismos de proteção dos direitos humanos (a nível global e regional). E a emergência de coletividades humanas em necessidade de atenção e proteção especiais – pessoas internacionalmente deslocadas, pessoas internamente deslocadas, os repatriados, os assim chamados “migrantes econômicos” etc. – dá uma dimensão nova e mais ampla ao direito internacional dos refugiados.<sup>190</sup>

---

<sup>188</sup> ANDRADE, José Henrique Fischel de. *A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas - sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)*. 2006. 327f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. XXXV-XXXVI.

<sup>189</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. Op. cit., p. 153.

<sup>190</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional*. Op. cit., p. 134-135.

Enquanto permanece indefinido o tratamento internacional próprio para os “refugiados ambientais”, o tratamento das pessoas deslocadas internamente (IDPs) ganha relevância para indivíduos e grupos que deixaram seus locais de residência impelidos por alterações severas no meio ambiente, obrigando-os a sair em busca de locais mais seguros dentro do próprio Estado.

Sendo assim, os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, embora não tenham o alcance e a força vinculativa desejada, constituem ferramenta importante para o desenvolvimento de políticas protetivas em nível nacional e para a contribuição ao desenvolvimento e à expansão de um regime próprio e mais abrangente aos “refugiados ambientais”.

Independentemente da interpretação adotada quanto à definição do termo “refugiado” – na modalidade restrita ou ampliada –, ambas partem de uma essência comum: o desenraizamento forçado, as necessidades urgentes das vítimas e a situação de ausência de proteção. Esses pontos essenciais, por sua vez, tornam sutis as diferenças entre as categorias de migrantes forçados:

“[...] Quando lidamos com refugiados, lidamos com pessoas que estão fugindo de perseguição ou de guerra”, disse o Alto Comissário da ONU para os Refugiados (ACNUR) – Antonio Guterres –, em conferência de imprensa após a conclusão da sessão do Comitê Executivo da agência na sexta-feira.

“Mas temos também mais e mais pessoas que têm de fugir por outras razões. Testemunhamos situações de privação extrema, alterações climáticas, degradação ambiental – em conjunto com os conflitos de guerra e perseguição. É cada vez mais difícil distinguir entre estas diferentes categorias de deslocamento forçado.”

Ele observou que as guerras muitas vezes são alimentadas pela escassez de recursos, o que pode ser impulsionado pela mudança climática. “Todas estas coisas estão cada vez mais misturadas e há um grande desafio para a comunidade internacional para encontrar maneiras de lidar com as formas de deslocamento forçado que tomam forma no século 21, e encontrar soluções inovadoras para lidar com isso. Em resposta, a comunidade internacional deve criar condições para facilitar a proteção, junto com “mais possibilidades significativas para a migração legal e políticas de cooperação para o desenvolvimento, abordando as necessidades prementes de algumas áreas do mundo que se tornaram particularmente vulneráveis”, disse ele.

[...] <sup>191</sup>

A dificuldade na categorização das migrações forçadas apenas reforça a necessidade de uma definição jurídica ampla para garantir padrões mínimos de proteção no

---

<sup>191</sup> UNITED NATIONS NEWS SERVICE. *Line between migrants and refugees is blurring, UN official says.* Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=24216&Cr=UNHCR&Cr1=>> Acesso em: 8 Oct. 2007. (Tradução livre)

âmbito internacional global. No caso dos “refugiados ambientais”, depende-se do reconhecimento formal da situação jurídica de pessoas e grupos gravemente afetados por eventos ambientais cuja sobrevivência e segurança demandam urgente proteção internacional, ainda que permaneçam dentro das fronteiras do próprio Estado.

Fica claro, portanto, que os “refugiados ambientais” assemelham-se, em parte, aos refugiados clássicos; em parte, aos deslocados internos. E permanecem duplamente expostos, seja porque não são reconhecidos como refugiados ao sair do país de origem, seja porque não há qualquer instrumento internacional vinculante que os acolha.

Dessa forma, a utilização da expressão “refugiados ambientais” é adequada para designar uma categoria nova, que demanda um regime jurídico próprio, mais abrangente que o regime convencional de proteção dos refugiados e que o tratamento atual conferido aos deslocados internos, de caráter não vinculante.

A nova proteção que se pretende deve ser mais ampla do que a concedida para o refugiado tradicional a fim de alcançar indivíduos e grupos que necessitam de proteção internacional em virtude do deslocamento forçado por graves perturbações ambientais, inclusive quando o deslocamento forçado ocorre internamente.

Posto isso, “refugiado ambiental” pode ser considerado, inclusive do ponto de vista jurídico, um tipo de migrante especial, com características do refugiado clássico (desenraizamento forçado e necessidade de proteção internacional) e traços distintivos próprios. Está-se, portanto, diante de uma nova categoria jurídica na ordem internacional global.

Assim sendo, tem-se procurado evitar a utilização na presente tese da expressão “deslocado ambiental” e “migrante ambiental”, defendida por grande parte dos autores, como visto no capítulo antecedente. Isso se justifica em razão de tais expressões serem insuficientes para traduzir a magnitude dos impactos dos eventos ambientais sobre a vida das pessoas atingidas, que geram desde a inviabilidade de sobrevivência em determinado território em virtude de desastres ou da degradação progressiva dos recursos ambientais (como a água e o solo) até o desaparecimento do próprio espaço territorial, situações que podem gerar a dispersão forçada de populações e comunidades inteiras internamente ou para fora do Estado.

A expressão “deslocado ambiental”<sup>192</sup> não parece adequada para traduzir a intensidade das perdas (materiais e não materiais) provocadas pelo desenraizamento humano

---

<sup>192</sup> O termo *deslocado*, na literatura nacional, não parece ter a mesma força que *desplazados* e *displaced persons* na literatura estrangeira, inclusive no meio acadêmico. Etimologicamente, o significado da expressão *displaced person* equivale tecnicamente a refugiado. Cf. OXFORD Advanced Learner’s dictionary. 6<sup>th</sup> ed. Oxford: Oxford

forçado devido às severas mudanças nas condições e na qualidade ambiental. Não é demasiado lembrar que a mobilidade humana, nesse caso, não permite escolha. É o único meio para preservar a própria segurança e a sobrevivência em situações extremas.

Da mesma forma, a designação “migrante ambiental” também não se mostra apropriada, haja vista que a figura do “migrante” geralmente é associada ao deslocamento voluntário por razões econômicas.<sup>193</sup>

Mais grave que a indefinição conceitual, que pouco tem contribuído para uma solução concreta da questão, é a manutenção dessa lacuna normativa e a consequente situação de “desproteção” a que esses indivíduos e grupos permanecem expostos. A depender da situação legal do migrante, a ameaça pode estar no país para o qual se desloca ou no próprio país do qual não desejava sair, mas não lhe ofereceu a devida proteção, conjuntura essa que pode gerar sofrimentos e violações ainda mais graves dos direitos da pessoa humana em situação de significativa fragilidade.

Além disso, tal vazio normativo não se coaduna com o atual estágio de evolução do próprio Direito Internacional, especialmente com a proteção internacional da pessoa humana – entendida de forma ampla –, na qual se insere a dimensão ambiental, que será ainda explorada neste capítulo.

É preciso lembrar, contudo, que o regime internacional de proteção a refugiados é produto do seu tempo.<sup>194</sup> No entanto, a dinâmica social inaugurada com o processo de globalização sinaliza que o problema dos refugiados tenderá a ser cada vez mais abrangente e demandará um planejamento de longo prazo.

Nesse sentido, o Direito Internacional dos Refugiados mostra-se inadequado para garantir a solução ampla e duradoura que se almeja para os “refugiados ambientais” porque o regime foi idealizado para ser restritivo e assim tem permanecido desde sua origem.

Ademais, questões de ordem política dificultam uma solução para a questão, como restará esclarecido com breves comentários acerca da posição das Nações Unidas sobre o tema, especialmente sobre as implicações práticas de uma eventual alteração no sistema

---

Press, 2000, p. 381. A utilização dos termos *desalojado* e *desabrigado*, geralmente empregados pela mídia nos noticiários, também não transmitem com a devida clareza a complexidade e a extensão dos impactos do meio ambiente sobre o ser humano.

<sup>193</sup> “**migração 1.** movimentação de entrada (imigração) ou saída (emigração) de indivíduo ou grupos de indivíduos, ger. em busca de melhores condições de vida [Essa movimentação pode ser entre países diferentes ou dentro de um mesmo país] \*cf. emigração e imigração **2.** ECO deslocamento periódico de espécies de animais de uma região para outra, ger. associado a mudanças cíclicas de características ambientais. \*cf. *dispersão* (ECO) \*passagem de um lugar para outro, emigração.” HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. *Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008, p. 1920.

<sup>194</sup> COOPER, Jessica B. *Environmental Refugees: meeting the requirements of the refugee definition*. New York University Environmental Law Journal, v. 6, 1998, p. 480.



internacional de proteção a refugiados. Logo, as dificuldades de ampliação da categoria de refugiados para contemplar aqueles atingidos por problemas ambientais permanecem, assim como a definição de responsabilidades para os Estados, no âmbito doméstico e internacional.

Apesar de ser questão delicada do ponto de vista político, merecem registro as propostas concretas no sentido da revisão do conceito de refugiado e o reconhecimento de uma nova categoria a partir dos elementos extraídos da própria Convenção.

A esse respeito, será brevemente comentada no item seguinte a iniciativa do Governo da República das Maldivas no tocante à elaboração da proposta de um novo Protocolo à Convenção de 1951, visando ao reconhecimento e à ampla proteção dos “refugiados ambientais”.

### **3.2.1 Revisão do conceito de “perseguição” e extensão do conceito de refugiado: apontamentos sobre a proposta das Maldivas.**

De forma pioneira, o Governo das Maldivas lançou à comunidade internacional, no ano de 2006, proposta para adoção de um novo Protocolo à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 com o escopo de reduzir e prevenir as perdas decorrentes de catástrofes causadas por fatores naturais, antropogênicos ou da ação combinada entre ambos, que envolvem seres humanos, recursos ambientais e biodiversidade em suas múltiplas dimensões – ambiental, econômica, social, cultural.

Ressalte-se que o surgimento da proposta do novo protocolo não foi uma ação isolada das Maldivas, mas da consulta a seus Ministérios, delegações da ONU, participação de Estados interessados<sup>195</sup>, reuniões com representantes de programas e Organizações Internacionais (FICV, OMS, UNICEF, PNUD e as agências japonesas - JICA e JIJA), além da colaboração de ONGs (LISER) e pesquisadores.<sup>196</sup> No quadro abaixo, constam os aspectos gerais acerca proposta em tela:

---

<sup>195</sup> Outros Estados (Angola, Argentina, Azerbaijão, Comores, Etiópia, Guiné-Bissau, Libéria, Tadjiquistão, Ruanda, Sri Lanka e Tuvalu) demonstraram interesse em colaborar para o desenvolvimento da proposta com ideias concretas ou simplesmente declarando apoio à iniciativa. A Malásia trouxe a experiência de cooperação de assistência dos refugiados ambientais do Tsunami de 2004. Posteriormente, aderiram à iniciativa: Bangladesh, Canadá, Egito, Equador, Monaco; *Asian Development Bank, Environment, Conflict and Cooperation* (Alemanha); *European Commission – Environment Directorate General*; *FIELD – Foundation of International Environmental Law and Development* (Reino Unido); *Friends of Earth – Australia*; *Kyoto USA*; *Tides Center*; *KK Chow*. Mensagens e comunicações: *European Investment Bank, Suécia, Professor Norman Myers*.

<sup>196</sup> JICA (*Japan Internacional Cooperation Agency*) e JOVC (*Japan Overseas Cooperation Volunteers*). No documento analisado, constava a previsão de reunião com o ACNUR na agenda de discussões sobre o protocolo. No entanto, não há registro sobre possíveis resultados obtidos ou mesmo da efetiva realização.

<b>Título da proposta</b>	Protocolo sobre refugiados ambientais: reconhecimento de refugiados ambientais na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados.
<b>Objetivos</b>	Salvar, proteger e reabilitar vidas das pessoas deslocadas interna ou externamente de ambientes ou <i>habitats</i> que foram, são ou serão destruídos por desastres naturais (força maior) ou por impactos ambientais provocados pelo homem.
<b>Alcance</b>	Pessoas deslocadas por impactos ambientais (internos e externos).
<b>Agentes causadores</b>	<p>Poluição do mar do ar, terra, água, rio, descargas, emissões de efluentes (causada pelo Estado, entidades privadas ou ambos), explosões químicas;</p> <p>Inundações, tempestades, ciclones, furacões, ondas de calor de efeitos prolongados;</p> <p>Desmatamento (causado pelo Estado, entidades privadas ou ambos);</p> <p>Desertificação e seca;</p> <p>Desvio de cursos d'água naturais interiores (causado pelo Estado, entidades privadas ou ambos);</p> <p>Terremotos;</p> <p>Contaminação de aterro e da migração dos resíduos para o subsolo e ecossistemas;</p> <p>Construção de grandes barragens (pelo Estado, entidades privadas ou ambos); Inundações e precipitações em grande escala;</p> <p>Derretimento de geleiras;</p> <p>Exploração de atividades de mineração, minerais metálicos, inorgânicos e combustíveis fósseis;</p> <p>Incineração de resíduos industriais ou militares, poluição nuclear, emissões e resíduos (causadas pelo Estado, entidades privadas ou ambos);</p> <p>Dispositivos incendiários ou explosivos - militares ou de guerra;</p> <p>Construção de usina, operação e desativação das plantas; instalações de combustíveis fósseis e energias renováveis (pelo Estado, entidades privadas ou ambos);</p> <p>Poluição ambiental residual de operações de Estado - comerciais e militares;</p> <p>Elevação do nível do mar;</p> <p>Descongelamento do Ártico e da Antártida;</p> <p>Resíduos tóxicos, perigosos, virais, bacteriológicos, biológicos, mutagênicos e radioativos;</p> <p>Tsunamis, furacões, ciclones, tempestades tropicais e furacões;</p> <p>Erupções vulcânicas;</p> <p>Zonas úmidas submersas ou desidratadas (causadas pelo Estado, entidades privadas ou ambos);</p> <p>Efeitos secundários da mudança climática (rol não exaustivo): contaminação de água doce, potável e abastecimento de água por inundações, infiltração da água do mar (salinização); dengue e malária; eventos climáticos extremos.</p>

<b>Direitos básicos</b>	Abrigo, comida, água potável e medicamentos, assistência médica.
<b>Atores e instituições</b>	Agência internacional criada em cooperação com a Cruz Vermelha Internacional (IFRC), Estratégia Internacional para Redução de Desastres (EIRD/ISDR), PNUMA, PNUD, UNICEF, OMS e outras organizações, coordenadas pelo ACNUR ou órgão especial designado para implementar o novo Protocolo.
<b>Financiamento</b>	Fundo de Adaptação a Impacto Ambiental (EIA-UNHCR): composto por doações da comunidade internacional e entidades privadas, destinadas aos Estados insulares sem conexão com o continente de acordo com critérios de vulnerabilidade estabelecidos pela comunidade internacional e aos países de acolhida das populações afetadas – financiamento parcial das ações de integração local (categoria A) e países considerados pela comunidade internacional como severamente afetados por eventos ambientais extremos;  Opção de Segurança global (GSO): iniciativa de longa duração, a partir de contribuições (com base na responsabilidade compartilhada da comunidade internacional), para proteger pessoas e grupos de países vulneráveis aos impactos ambientais.
<b>Instâncias decisórias</b>	Primeira instância: encaminhamento dos litígios à instituição criada ou designada pelo Conselho do Protocolo e, caso não fosse possível uma resolução nesse âmbito, o caso seria remetido para a Corte Internacional de Justiça (/ICJ/CIJ), para a Corte Internacional de Direitos Humanos (CIDH/ ICHR) ou para o Conselho de Segurança das Nações Unidas.  Segunda instância: abordagem multisetorial pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), Conselho de Direitos Humanos (CDH/ HRC), CIJ e CIDH, Conselho de Segurança e Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (CQNUMC/UNFCCC) com a designação de uma ou mais das entidades relacionadas ou na criação de nova entidade no âmbito das Nações Unidas para processar os casos e promover o cumprimento das decisões.

**Quadro 3 – Linhas gerais da proposta de Protocolo sobre “refugiados ambientais” de iniciativa do Governo das Maldivas.**

Fonte: Adaptado de Republic of Maldives (Ministry of Environment, Energy and Water), 2006.<sup>197</sup>

O primeiro ponto da proposta que merece destaque é a introdução de causas ambientais abrangentes para a concessão do *status* de refugiado, garantindo a proteção mesmo nas situações de desastres em que não há a interferência humana. Além disso, a proposta

<sup>197</sup> REPUBLIC OF MALDIVES (Ministry of Environment, Energy and Water). *First Meeting on Protocol on Environmental Refugees: recognition of Environmental Refugees in the 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Male, 14-15 August, 2006. Arquivo de texto (atualizado até 05.09.2006) enviado por Michael See – que colaborou com a redação da citada proposta – à autora da presente tese (e-mail pessoal). A versão final da proposta seria apresentada na reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2006 e entregue aos *stakeholders* interessados nos seguintes temas: mudança climática, migração internacional, impactos *intra* e transfronteiriços no meio ambiente e aspectos socioeconômicos, ajuda humanitária e cooperação em matéria de segurança global.

também inova quando estabelece a proteção para os deslocados internos, visando garantir que a ajuda internacional esteja sempre ao alcance dos indivíduos que dela necessitem.

Nesse sentido, em termos práticos, observa-se o quão fundamental seria uma proteção internacional abrangente nas situações de deslocamento ambiental forçado interno ou externo, contemplando situações conhecidas em que os próprios Estados são vítimas de graves impactos ambientais e se encontram totalmente incapacitados (exemplo do Haiti) ou inabilitados pelas circunstâncias de atender satisfatoriamente às demandas emergenciais da população afetada e à reconstrução do meio ambiente (exemplo do Japão). Nesses casos, é notório que o Estado nada ou pouco pode fazer pelos seus nacionais ou residentes.

A essência da proposta é, portanto, a revisão dos elementos-chave da Convenção de 1951, ampliando o sentido e alcance de seus termos.

Nessa linha, o texto sugerido pelo Protocolo incorpora o “medo da destruição, danos, comprometimento ou da perda da própria vida em razão de impactos ambientais severos ou o medo decorrente de decisões de Estados, entidades privadas ou ambas, responsáveis pelo deslocamento, acrescentando um novo significado ao “fundado temor de perseguição” e a expressão “por motivos de [...]”<sup>198</sup>, alterando sensivelmente a essência da definição jurídica de refugiado.

Em que pese todo o pioneirismo da iniciativa e relevância das mudanças sugeridas pela proposta, com as quais se coaduna a presente tese, é preciso reconhecer que o problema dos “refugiados ambientais” exige mais do que o reconhecimento do *status* jurídico (ocupação central do sistema internacional de proteção vigente), que constitui a primeira etapa rumo à existência formal da categoria.

A partir das ideias gerais apresentadas, tal proposta de adoção de um novo Protocolo à Convenção de 1951 implicaria em grandes e profundas transformações na essência do sistema de proteção internacional vigente e, principalmente, na responsabilidade e na atuação prática das instituições envolvidas, especialmente por meio da extensão significativa do mandato do ACNUR, que parece ir muito além de seu escopo.

---

<sup>198</sup> Nessa linha, Conisbee e Simms defendem que a Convenção deve ser expandida para incorporar a categoria “perseguição ambiental” (*environmental persecution*) fundada na ideia da degradação ambiental como instrumento utilizado para provocar danos, não podendo ser ignorada enquanto questão prioritária para a segurança global. CONISBEE, Molly; SIMMS, Andrew. *Environmental refugees: the case of recognition*. London: New Economics Foundation, 2003. Tal critério seria válido apenas para as vítimas de eventos ambientais, não atendendo ao escopo da proteção jurídica para os refugiados ambientais defendida na presente tese, que deve abranger as vítimas de desastres naturais que necessitam de igual proteção.

Por essa razão, é preciso compreender o posicionamento das Nações Unidas sobre o tema ora questão, de cujo órgão espera-se uma resposta internacional adequada para o problema.

### **3.2.2. O discurso dos “refugiados ambientais” no âmbito das Nações Unidas**

Diante das controvérsias conceituais e normativas apresentadas, reconhece-se que o debate em torno do reconhecimento dos “refugiados ambientais”, apesar da gravidade da questão, ainda não obteve o êxito esperado em direção a um regime jurídico e políticas internacionais específicas de proteção para essa categoria.

Em razão da escassa literatura específica acerca do tema, tem prevalecido em grande parte dos autores a preocupação de consolidar o máximo de informações da literatura especializada e dados científicos que possam sustentar para a defesa de uma nova categoria de pessoas na ordem internacional, estratégia adotada na presente tese.

No entanto, outros aspectos são fundamentais para a compreensão do problema, principalmente no tocante à busca da solução que se pretende que é justamente o instrumento normativo que garanta a proteção dessa categoria.

Por essa razão, é importante registrar como se desenvolve o discurso entre os representantes das organizações e agências envolvidas nas discussões sobre o tema, especialmente no âmbito da Organização das Nações Unidas, que é a principal referência de organismo multilateral e de quem se espera uma resposta adequada. Compreender como as agências e programas da ONU, envolvidos direta ou indiretamente com os “refugiados ambientais”, tratam a questão é ponto crucial para avançar concretamente no tema.

Nessa linha, Karen Elizabeth McNamara investiga os distintos posicionamentos nas agências e programas no âmbito das Nações Unidas utilizados para justificar a ausência de uma política de proteção para uma categoria potencial de refugiados. A partir dos dados empíricos coletados em entrevistas com representantes de agências e programas das Nações Unidas, a autora identifica os seguintes discursos, abaixo sintetizados<sup>199</sup>:

---

<sup>199</sup> Para a obtenção das informações, segundo relatado pela autora, foram realizadas quarenta e cinco entrevistas com embaixadores das Nações Unidas e diplomatas baseados em Nova Iorque, Washington, Londres, Genebra e Bangkok durante o ano de 2004. MCNAMARA, Karen Elizabeth. Conceptualizing discourses on environmental refugees at the United Nations. *Population and Environment*, v. 29, n. 1, p. 12-20, 2007.

1. O discurso dominante de absoluta negação da expressão “refugiado ambiental” em razão da ausência de previsão normativa<sup>200</sup>, da restrição do mandato do ACNUR<sup>201</sup> em relação a esse tipo de refugiado e da construção da ideia de que pessoas deslocadas não são verdadeiros refugiados;
2. A inexistência de uma definição clara em razão da multiplicidade de fatores que interferem no processo de deslocamento;
3. O enquadramento dos “refugiados ambientais” como migrantes econômicos, mas que a maioria dos países não aceita porque não contribuem para a vida econômica do país, conceito que deve ser repensado antes que a questão dos “refugiados ambientais” se torne um problema sério;
4. O reposicionamento da questão dos “refugiados ambientais” pelo ACNUR a partir da definição do ato de migrar (como ato voluntário) como forma de liberação dos problemas ambientais;
5. A mudança de foco do PNUMA, primeira agência a manifestar preocupação com o sofrimento e o número crescente de “refugiados ambientais”, para uma atuação voltada à integração das dimensões ambientais e preventivas visando conter os impactos causados por fluxos de refugiados e deslocados internos no meio ambiente;
6. No caso da UNFPA, também predomina o discurso da restrição do mandato, que não alcançaria especificamente esse tipo de movimento de população.

Os discursos ora apresentados mostram, portanto, a resistência liderada pelo ACNUR, em não assumir o encargo da proteção dos “refugiados ambientais”. Nessa linha, verifica-se também a tentativa de dissociar as dimensões ambientais das discussões futuras sobre refugiados, por meio da mudança do foco de atuação de agências e programas da ONU, reforçando-se o discurso da limitação dos respectivos mandatos.<sup>202</sup>

Além disso, a clara indisposição política de parte dos membros da comunidade internacional – em geral dos países de destino dos solicitantes de refúgio – também reforça o

---

<sup>200</sup> Parte dos autores nacionais toma por base esse discurso para descaracterizar juridicamente o conceito de “refugiado ambiental”. Nesse sentido, posicionam-se de forma mais contundente Fabiano L. de Menezes e Luciana Diniz Durães Pereira em trabalhos já citados na presente tese. Liliana Lyra Jubilut, com a devida cautela, enfatiza a dificuldade no enquadramento legal da categoria e da renegociação do Estatuto dos Refugiados. Em sentido oposto, Ivanilson Paulo Corrêa Raiol, também já referido, Regina Volpato e Rogério Portanova defendem a necessidade de “unificar para melhor proteger”, a partir de uma definição jurídica que alcance refugiados e deslocados internos por causas ambientais. VOLPATO, Renata; PORTANOVA, Rogério. Refugiados Ambientais, desabrigados na Convenção de Genebra. In: MENEZES, Wagner (Coord.). Estudos de Direito Internacional. *Anais do 8º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2010, v. XIX, p. 310-319.

<sup>201</sup> Liliane Breitwischer observa que, apesar da temática socioambiental ter conquistado espaço significativo nas Nações Unidas, inclusive no tocante ao manejo e proteção de refugiados, a preocupação do ACNUR, neste particular, está voltada para os impactos ambientais gerados pela ocupação precária dos campos de refugiados. BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves notas sobre sua proteção jurídica internacional. *Revista de Direito Ambiental, São Paulo*, ano 14, v. 56, out./dez. 2009, p. 147.

<sup>202</sup> “Rather, the quotation illustrates how discourses establish and maintain a limited mandate, and how a limited mandate shapes discourses about refugees.” MCNAMARA. Op. cit., p. 19-20.

cenário desfavorável ao reconhecimento dos “refugiados ambientais” a partir da mudança do Direito Internacional dos Refugiados:

Portanto, a principal razão para não reconhecer o conceito de *refugiado ambiental* é pela falta de viabilidade política para criar uma agenda para a sua caracterização no direito internacional dos refugiados, ou ainda, com a criação de um novo instrumento internacional.<sup>203</sup>

Em manifestação oficial sobre o tema, o ACNUR, apesar de reconhecer expressamente o vácuo normativo e a necessidade de proteção internacional em relação a “certos grupos de migrantes”, considera que eventual renegociação do regime de 1951 poderia resultar no indesejável enfraquecimento do regime internacional vigente:

However, UNHCR does recognize that there are indeed certain groups of migrants, currently falling outside of the scope of international protection, who are in need of humanitarian and/or other forms of assistance. Some states and NGOs have suggested that the 1951 Refugee Convention should simply be amended and expressly extended to include people who have been displaced across borders as a result of long-term climate change or sudden natural disasters. UNHCR considers that any initiative to modify this definition would risk a renegotiation of the 1951 Refugee Convention, which, would not be justified by actual needs. Moreover, in the current political environment, it could result in a lowering of protection standards for refugees and even undermine the international refugee protection regime altogether.<sup>204</sup>

Razoável concluir, na esteira dos discursos apresentados, que a grande dificuldade em avançar no tema é de ordem política e não jurídica.

Dessa forma, percebe-se mais claramente como a controvérsia em torno da terminologia e definição jurídica e a ausência de consenso entre os autores têm sido utilizadas para minimizar a importância desse debate e, de certa forma, desqualificar as iniciativas em curso, com base numa argumentação fundada nas divergências científicas e a ausência de dados estatísticos precisos para encobrir a falta de vontade política que predomina no atual cenário de alta restrição de fluxos imigratórios.

Apesar das críticas apresentadas, merece registro os esforços envidados pelo Sistema das Nações Unidas e inúmeras organizações internacionais na assistência às populações e Estados afetados por desastres ambientais, visando minimizar os impactos de

---

<sup>203</sup> MENEZES, Fabiano L. de. Em defesa da descaracterização do conceito de refugiado ambiental. In: MENEZES, Wagner (Coord.). Estudos de Direito Internacional. *Anais do 8º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2010, p. 155, v. XX.

<sup>204</sup> UNHCR. *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective (Policy paper)*. UNHCR, Oct. 2008, p. 9. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4901e81a4.html>>. Acesso em: 29 set. 2009.

tais eventos sobre a vida das pessoas.<sup>205</sup> Lamentavelmente, tal esforço não tem sido suficiente para lidar com a complexidade do fenômeno, que possui causas mais profundas a serem combatidas.

No contexto das mudanças climáticas, o ACNUR admite a necessidade de revisão do papel e da forma de atuação das organizações humanitárias para lidar com o aumento dos deslocamentos e da demanda humanitária. De outro lado, reconhece que algumas situações podem ser manejadas pelo atual sistema de proteção<sup>206</sup>, mas que situações específicas desafiam novas formas de cooperação, solidariedade e responsabilidade compartilhada entre Estados:

In tandem with deeper understanding of the scientific processes at play, UNHCR would encourage more reflection on the humanitarian and displacement challenges that climate change will generate. It is likely that most of the displacement provoked by climate change manifested, for example, through natural disasters, could remain internal in nature. Great strides have been made in developing the legal framework for the protection of internally displaced persons (IDPs). As part of United Nations humanitarian reform, a consensual division of labor for their assistance has also been established known as the Cluster Approach. It is likely that the multiplication of natural disaster scenarios will test the capacities of humanitarian actors, and may call for a new distribution of roles and/or new models of cooperation.

Some cross-border movement scenarios may be dealt with within the existing international refugee framework, which has proven to be flexible over the past decades, but others may require new approaches, premised upon new forms of inter-State cooperation, international solidarity and responsibility-sharing. Another angle requiring reflection is the phenomenon of statelessness.<sup>207</sup>

É notório, portanto, o fato de que os movimentos forçados em larga escala de indivíduos e grupos internamente ou para fora das fronteiras do Estado –, em razão de

---

<sup>205</sup> “UNHCR’s involvement with people who have been displaced within their own country as a result of natural disasters has traditionally been determined on a case-by-case basis. Generally speaking, when UNHCR had an established presence and programme in a country that was struck by such a disaster, the Office offered its support to the authorities as a sign of solidarity and as a contribution to broader international and UN relief efforts. However, the Cluster Approach is also relevant in natural disaster scenarios, since it has been agreed that, at country level, the leadership role for protection in natural disaster situations is decided upon by UNHCR, the Office of the UN High Commissioner for Human Rights and UNICEF, on a case-by-case basis. This formula has, however, come under criticism from, among others, the UN Emergency Relief Coordinator, as it does not bring about the necessary predictability or rapidity of response. All three protection agencies concerned, including UNHCR, are currently engaged in a thorough review of this arrangement.” UNHCR. *Idem*, p. 7.

<sup>206</sup> Leiam-se instrumentos regionais, que preveem a definição ampliada do termo refugiado, bem como os instrumentos gerais de proteção de direitos humanos.

<sup>207</sup> UNHCR. *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective (Policy paper)*. Op. cit., p. 2. Na hipótese de desaparecimento total do território permanece indefinida a questão da continuidade jurídica do Estado e os reflexos sobre seus nacionais, aventando-se, inclusive, eventual condição de apatridia dos nacionais desses Estados.



desastres naturais ou provocados pela ação humana, desafiam os padrões internacionais estabelecidos e parecem ultrapassar a capacidade das normas e instituições do sistema internacional para absorvê-los.

Diante desse cenário, não há outro caminho a seguir senão o de repensar e revisar conceitos, o papel dos atores e a própria na ordem internacional visando sensibilizar *decision makers* e *policy makers* acerca da urgência de viabilizar novas estratégias multilaterais e novos arranjos institucionais compatíveis com a nova dinâmica internacional de modo a oferecer uma resposta adequada a esse desafio global. Evidentemente, as Nações Unidas e os Estados são atores fundamentais nesse processo, mas não devem ser os únicos.

### **3.3 O Direito Internacional do Meio Ambiente e suas limitações.**

O reconhecimento da proteção do meio ambiente encontra-se intimamente ligado à proteção do ser humano. A convergência entre meio ambiente e direitos humanos esteve presente desde as origens da preocupação internacional com as questões ambientais, especialmente no âmbito global, materializada em inúmeros instrumentos internacionais. Assim, incontáveis interfaces e conexões podem ser identificadas entre os dois sistemas.

Assim como ocorreu com a proteção internacional dos direitos humanos com a adoção da Declaração Universal de 1948, a Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, adotada em Estocolmo em 1972, é o marco do processo de internacionalização Direito Internacional do Meio Ambiente e marca essa nova perspectiva de convergência entre a proteção do meio ambiente e dos direitos humanos:

Na verdade, ambas as declarações têm exercido o papel de verdadeiros guias e parâmetros na definição dos princípios mínimos que devem figurar seja nas legislações domésticas dos Estados, seja na adoção dos grandes textos do direito internacional da atualidade.<sup>208</sup>

Desde a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, em 1972, emergiu e fortaleceu-se por toda comunidade internacional uma enraizada consciência de que as questões relativas à proteção da ecologia diziam respeito não só aos elementos componentes do meio, tomados isoladamente ou em conjunto,

---

<sup>208</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. *A proteção internacional do meio ambiente*. Série Entender o Mundo, v. 2. Barueri: Manole, 2003, p. 45. Esse instrumento materializa a tomada de consciência, no âmbito das Nações Unidas, da importância das questões globais relativas à proteção do meio ambiente.

mas com particular ênfase na atuação e na finalidade de proteção ao próprio homem.<sup>209</sup>

Assim, destacam-se como aspectos essenciais do Direito Internacional do Meio Ambiente: a incorporação da *dimensão humana às questões ambientais*, a *preocupação com as gerações futuras* e a *transversalidade*, que dão a tônica a esse singular sistema de proteção.<sup>210</sup>

A dimensão temporal da proteção do meio ambiente, especialmente a que diz respeito à proteção das gerações futuras<sup>211</sup> é de significativa relevância para o presente estudo, dado o caráter irreversível ou irreparável que podem assumir as mudanças globais no meio ambiente, conforme explanado no capítulo primeiro. Daí a relevância das ações de prevenção, preparação e resposta aos efeitos de tais mudanças globais, que ameaçam não apenas as gerações presentes (vítimas efetivas), mas a própria existência das gerações vindouras (vítimas potenciais).

Tal linha de pensamento aplica-se com total pertinência ao tema tratado na presente tese. Muito além da questão do deslocamento humano reside a necessidade de compreender suas causas e reconhecer a necessidade de preveni-las e combatê-las. O Direito Internacional do Meio Ambiente permite visualizar com a devida nitidez todos esses aspectos.

Do ponto de vista histórico, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) foi primeira reunião internacional de magnitude a se realizar após o fim da Guerra Fria, que trata de questões ligadas ao meio ambiente e desenvolvimento, conectando-as aos princípios internacionais de direitos humanos, como os da indivisibilidade e interdependência, às normas internacionais de proteção ao meio ambiente e aos seus princípios informadores.<sup>212</sup>

A partir de então, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é alçado à condição de direito humano fundamental, corolário do direito à vida e à existência com dignidade, de cuja garantia depende a plena realização dos direitos humanos.

Nesta tese, serão pontuados aspectos da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima pertinentes ao objeto da presente tese. Como já demonstrado, a

---

<sup>209</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001, p. 70.

<sup>210</sup> SOARES, Guido Fernando Silva. *Idem*, p. 37.

<sup>211</sup> A expressão “gerações futuras” tem o mesmo significado de “gerações sucessivas”, constante na Carta da ONU.

<sup>212</sup> Os instrumentos adotados durante a “Rio-92” foram: a Convenção sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre Diversidade Biológica; a Declaração sobre Florestas e a *Agenda 21*, importante plano de ação criado com o objetivo o desenvolvimento sustentável em todos os Estados.

mudança do clima, além de ser considerada o desafio global do século, trouxe a problemática dos “refugiados ambientais” para a agenda internacional, uma vez que as condições climáticas globais têm contribuído sobremaneira para a mobilidade humana forçada cada vez maior.

Em linhas gerais, o regime internacional de mudanças climáticas consiste na Convenção-Quadro (CQNUMA/UNFCCC) e no Protocolo de Kyoto. A Convenção fornece um quadro de ação e de cooperação para os Estados no tocante às alterações climáticas. O Protocolo de Kyoto, por sua vez, impõe obrigações quantificáveis aos Estados dentro de suas responsabilidades e capacidades para reduzir seus níveis de emissões de gases de efeito estufa.

Até o momento presente, os instrumentos principais (Convenção e Protocolo<sup>213</sup>) e as decisões das COP/MOPs (por exemplo, o Acordo de Copenhague e a Declaração de Cancun) que compõem o atual regime de mudança climática não contemplaram especificamente a questão dos deslocamentos humanos, embora associados ao tema da adaptação. No entanto, a aplicação do regime aos “refugiados ambientais” também esbarra em limitações importantes referentes à própria natureza estrutural da Convenção:

Em nossa opinião, a UNFCCC - apesar de seu foco em adaptação - apresenta limitações estruturais para lidar com o deslocamento decorrente das alterações climáticas. Deslocamento não é seu foco, suas preocupações são outras. Sua estrutura e as instituições não são projetadas para atender o deslocamento e os problemas a ela associados. Além disso, como a conferência sobre mudança climática de Copenhague revela, a UNFCCC não pode ser facilmente alterada para acomodar pessoas deslocadas às alterações climáticas; lidar com as disposições existentes já é problemático.

Estes argumentos são sucintamente colocados por dois advogados da Universidade de Harvard que observam que a UNFCCC tem limitações legais para lidar com o deslocamento das alterações climáticas. Como tratado de direito ambiental, a UNFCCC, dizem eles, preocupa-se principalmente com as relações entre Estados, mas não discutem os direitos que os Estados têm a conceder a indivíduos ou comunidades, como as estabelecidas em matéria de direitos humanos ou no direito dos refugiados. É também de natureza preventiva e menos focado nas ações corretivas que são necessárias em um contexto de refugiados. Por fim, embora a UNFCCC tenha uma iniciativa para ajudar os estados com a adaptação às alterações climáticas, o programa não aborda especificamente a situação dos refugiados da mudança climática. Como o regime de refugiados, a UNFCCC não foi

---

<sup>213</sup> A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima foi adotada em 9 de maio de 1992 e promulgada pelo Decreto no 2.652, de 01 de julho de 1998. O Protocolo de Kyoto, adotado em 11 de dezembro de 1997, foi promulgado pelo Decreto n. 5.445 de 12 de maio de 2005.

projetada para, e até agora não devidamente tratado, o problema dos refugiados da mudança climática.<sup>214</sup>

Em tese, portanto, a aplicação desse regime à categoria dos “refugiados ambientais”, entendida em sua ampla dimensão (interna e externa), somente poderia ser viabilizada caso fosse modificado para contemplar essa categoria, o que poderia ser feito durante as Conferências e Encontros das Partes da Convenção, que acontecem anualmente. No entanto, nada foi feito nesse sentido até o momento.

Acerca da questão específica das pessoas deslocadas em razão das mudanças climáticas, David Hodgkinson, Tess Burton, Heather Anderson e Lucy Young propõem a adoção de uma “Convenção para as Pessoas Deslocadas pela Mudança Climática” (*Convention for Persons Displaced by Climate Change - CCDP Convention*)<sup>215</sup>, que visa superar as lacunas existentes nos atuais sistemas de proteção de direitos humanos, refugiados e direito humanitário. Para tanto, tal convenção abrangeria os deslocamentos internos e externos, estabeleceria critérios para a designação de um *status* em massa para os deslocados climáticos, sendo as obrigações de proteção e assistência partilhadas entre os Estados de origem e a comunidade internacional ou entre esta e os Estados de acolhimento, com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Apesar de não haver até o momento um esboço do texto de Convenção, dificultando possíveis críticas, não se pode deixar de reconhecer a importância da essência dessa proposta, que claramente procura integrar elementos e mecanismos dos vários sistemas internacionais de modo a contemplar especificamente a dimensão humana da mudança climática.

No entanto, em nosso sentir, tal sistema já nasceria limitado em sua aplicação, posto que alcançaria apenas pessoas e grupos atingidos pelas mudanças ambientais causadas por fatores exclusivamente climáticos.

Nesse sentido, não parece justificável, do ponto de vista da proteção dos direitos humanos, a construção de um sistema internacional de proteção unicamente para a categoria dos “refugiados climáticos” (*climate refugees*), uma vez que o alcance ficaria restrito à designação das populações e comunidades afetadas por causas ambientais decorrentes da

---

<sup>214</sup> CCDP Convention: A Convention for Persons Displaced by Climate Change. *Frequently Asked Questions*. Disponível em: <<http://www.ccdpconvention.com/documents/CCDPConventionFAQs.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2010. (tradução livre)

<sup>215</sup> HODGKINSON, David; BURTON, Tess; ANDERSON, Heather; YOUNG, Lucy. Copenhagen, Climate Change ‘Refugees’ and the need for a Global Agreement. *Public Policy*, v. 4, n. 2, 2009, p. 155-174.

mudança do clima, excluindo todos aqueles afetados por desastres ambientais causados por fatores não climáticos e que necessitam de idêntica proteção.

Até o presente momento, portanto, no âmbito do Direito Internacional Público, mesmo com todos os avanços conquistados no tocante à proteção internacional dos direitos humanos e do meio ambiente, não há qualquer resposta normativa no sentido de garantir a necessária, ampla e adequada proteção aos indivíduos forçadamente expulsos de seus locais de origem em razão das mudanças ambientais.<sup>216</sup>

### **3.4 Em busca do diálogo entre as dimensões humana e ambiental: a solidariedade como compromisso**

Restou demonstrado, a partir das reflexões do item antecedente, que o reconhecimento formal dos “refugiados ambientais” emerge, de forma incontestável, como nova demanda normativa e social na esfera internacional.

As iniciativas de adaptar e flexibilizar instrumentos internacionais vigentes com o fim de estender sua aplicação para alcançar novas e complexas situações jurídicas, esbarram em limitações estruturais, inerentes ao escopo da elaboração das referidas normas, bem como em limitações temporais, uma vez que tais instrumentos foram concebidos em outro contexto histórico. Somado a tais limitações, um cenário político altamente desfavorável à renegociação de regimes já consolidados completam esse quadro.

Por esta razão, defende-se a necessidade de um novo compromisso global fundado em bases mais amplas, equilibrando-se a atribuição de responsabilidades aos Estados - com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas -, e a responsabilidade de toda a comunidade internacional, com base no princípio da solidariedade, que possa assim conferir uma proteção internacional sem discriminação aos “refugiados ambientais”.

É possível identificar, inclusive, iniciativas concretas seguindo essa linha de pensamento.

---

<sup>216</sup> “*There is at present no coherent multilateral governance framework that adequately protects climate change displaced people (CCDPs). There has been no coordinated response by governments to address human displacement due to climate change. Given the nature and magnitude of the problem, ad hoc measures based on existing domestic regimes are likely to lead to inconsistency, confusion and conflict.*” CCDP Convention: A Convention for Persons Displaced by Climate Change. Op. cit., p. 3.

<b>Título do projeto</b>	Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos “Deslocados Ambientais”.
<b>Objetivos e Princípios</b>	<i>Objetivos:</i> garantir direitos aos deslocados ambientais, organizar seu acolhimento e eventual retorno em aplicação ao princípio da solidariedade. <i>Princípios:</i> solidariedade; responsabilidades comuns, porém diferenciadas; proteção efetiva e não discriminação. *Previsão de aplicação do princípio do <i>non refoulement</i> e imunidade penal.
<b>Alcance</b>	Universal: deslocamentos ambientais interestatais e intraestatais, temporários e definitivos, inclusive os deslocamentos ambientais causados por conflitos armados e atos de terrorismo.
<b>Agentes Causadores</b>	<i>Deterioração ambiental súbita</i> de origem natural e/ou humana. <i>Deterioração ambiental gradual</i> de origem natural e/ou humana, lenta, progressiva ou programada.
<b>Direitos</b>	<i>Direitos das pessoas ameaçadas de deslocamento:</i> informação e participação; direito ao deslocamento e direito de recusa ao deslocamento (salvo em caso de perigo grave e iminente). <i>Direitos comuns aos deslocados intraestatais e interestatais:</i> estar seguro; ser resgatado; assistência; personalidade jurídica; água e ajuda alimentar; habitação salubre, adequada e segura; retorno; direitos civis e políticos de origem; respeito à unidade familiar; educação e formação; identidade cultural; subsistência pelo trabalho; identidade cultural. <i>Direitos específicos dos deslocados definitivos:</i> nacionalidade.
<b>Atores e Instituições</b>	Conferência das Partes Agência Mundial para os Deslocados Ambientais (AMDA) Alta Autoridade Comissões Nacionais sobre deslocados ambientais *ONGs
<b>Financiamento</b>	<i>Fundo Mundial para os Deslocados Ambientais (FMDA):</i> mantido por contribuições voluntárias dos Estados e atores privados e contribuições obrigatórias mantidas por uma taxa baseada principalmente nas causas de desastres brutais ou graduais suscetíveis de gerar deslocamentos ambientais.
<b>Mecanismos de Implementação e Instâncias Decisórias</b>	<i>Cooperação:</i> instituições da Convenção com as organizações internacionais e regionais e secretariados das convenções internacionais de proteção do meio ambiente ou defesa dos direitos humanos <i>Reunião das Partes</i> <i>Relatórios Nacionais.</i> <i>Instâncias decisórias:</i> negociação e meios pacíficos (primeira instância); Corte Internacional de Justiça (segunda instância).

**Quadro 4 – Linhas gerais do Projeto de Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos “Deslocados Ambientais”.**

Fonte: Adaptado de CRIDEAU/CRDP/Universidade de Limoges/CIDCE, 2010.<sup>217</sup>

<sup>217</sup> CRIDEAU/CRDP/UNIVERSITÉ DE LIMOGES/CIDCE. *Projet de Convention Relative au Statut International des “Desplacés Environnementaux”*. Deuxième version. Montaigut, commune de St Yrieix la

Nessa direção, cumpre mencionar o Colóquio Internacional sobre Refugiados Ambientais realizado em Limoges, França, no ano de 2005, do qual resultou “O apelo de Limoges” (*L’Appel de Limoges*)<sup>218</sup>.

Por meio de tal documento, expressamente se conclamou Estados, organizações internacionais e regionais, ONGs e atores locais à tomada de consciência sobre a situação dos “refugiados ambientais”, no sentido de reconhecer e proclamar um estatuto internacional para essa categoria, agir preventivamente no combate às causas desses fluxos migratórios, responder às situações de urgência e construir políticas de longo prazo para promover a proteção dos “refugiados ambientais”, inclusive por meio da elaboração de uma convenção ou acordo internacional específico.

---

Perche, Limousin (FRANCE), le 31 mai 2010 (tradução livre). Disponível em: <<http://www.cidce.org/pdf/Projet%20de%20convention%20relative%20au%20statut%20international%20des%20d%C3%A9plac%C3%A9s%20environnementaux%20%28deuxi%C3%A8me%20version%29.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2011. Projeto elaborado pelo CRIDEAU (*Centre de recherche interdisciplinaire en droit de l’environnement, de l’aménagement et de l’urbanisme*) e CRDP (*Centre de recherche sur les droits de la personne*), equipes temáticas do OMIJ (*Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques*), Faculdade de Direito e Ciências Econômicas da Universidade de Limoges (*PRES Limousin Poitou-Charente*) juntamente com o CIDCE (*Centre International de Droit Comparé de l’Environnement*). A versão original do projeto é de 2008. Redatores: **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; **Jean-François Dubost**, jurista, *responsable du service Réfugiés-Migrants à Amnesty International France*; **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.

Colaboradores: **Maria Valeria Berros**, Avocate et doctorante à Université Nationale du Littoral, Santa Fe (Argentine); **Frédéric Bouin**, Maître de conférences en droit public, associé au CRIDEAU, Université de Perpignan; **Florence Burgat**, Directeur de recherche à l’INRA, Université Paris I; **Fernanda De Salles Cavedon**, Avocate au sein de l’ONG « Voluntarios pela Verdade Ambiental », Santa Catarina (Brésil); **Monique Chemillier-Gendreau**, Professeur émérite de droit public et de sciences politiques, Université Denis Diderot Paris VII; **Christel Cournil**, Maître de conférences en droit public, Université Paris XIII; **Van Dinh**, Docteur en droit public, CRIDEAU, Université de Limoges; **François Gemenne**, Docteur en science politique, chercheur à Science Po, IDDRI, Paris; **François Julien-Laferrrière**, Professeur émérite de droit public, Université Paris XI; **José Juste**, Professeur de droit à l’Université de Valence, Espagne; **Yves Lador**, représentant permanent de Earthjustice auprès des Nations Unies à Genève; **Dorothee Lobry**, Doctorante, Université de Paris XIII; **Jean-Eric Malabre**, Avocat à Limoges, membre du Gisti (Groupe d’information et de soutien des immigrés) et président de l’Anafé (Association national d’assistance aux frontières pour les étrangers); **Pierre Mazzege**, Géophysicien, Directeur de recherche au CNRS, Toulouse; **Agnès Michelot**, Maître de conférences en droit public, Université de La Rochelle; **Jean-Baptiste Migraine**, Chargé d’étude, Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (AFPCN); **Dinah Shelton**, membre de la Commission interaméricaine des droits de l’homme, Professeur de droit, George Washington University Law School; **Anne-Marie Tournepiche**, Professeur de droit public, Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges.

<sup>218</sup> L’Appel de Limoges sur Réfugiés Écologiques [et Environnementaux]. Disponível em: <<http://www.cidce.org/pdf/Appel%20de%20Limoges.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2009.

A elaboração da proposta teve início em 2008 e foi gradualmente aperfeiçoada, sendo que, na presente tese, optou-se por comentar a versão mais atualizada cujos pontos centrais encontram-se sintetizados no quadro a seguir apresentado.

Em relação às propostas anteriores, o projeto de convenção avança concretamente, contemplando as inúmeras situações jurídicas relacionadas à condição de “refugiado ambiental”, além de prever os mecanismos institucionais e financeiros para concretizar tal proteção.

Três pontos importantes, pelo caráter inovador que representam, merecem destaque: a proposta de uma agência específica para tratar do problema – Agência Mundial para os Deslocados Ambientais (AMDA); a previsão da participação expressa de atores não estatais na composição do órgão decisório (Alta Autoridade) e a previsão de um fundo específico – Fundo Mundial para os Deslocados Ambientais (FMDA) – que contará com contribuições obrigatórias – pelos Estados - e voluntárias, por pessoas físicas e jurídicas.

No tocante ao alcance subjetivo da convenção, o projeto também apresenta inovações: a previsão de direitos para as vítimas potenciais - ameaçadas de deslocamento – de ter acesso à informação prévia relativa às ameaças ambientais e à participação nas políticas de prevenção e preparação para as situações de desastres.

Também se visualiza a previsão de um sistema de governança, mediante a cooperação entre as instituições da convenção com as organizações internacionais regionais e a conexão dos órgãos da convenção com as autoridades locais (por meio das Comissões Nacionais), bem como a cooperação com os secretariados de convenções internacionais em matéria de meio ambiente e direitos humanos.

Sob esse olhar, portanto, o desenraizamento humano provocado pelas mudanças ambientais globais pode ser visto sob dupla perspectiva na seara da responsabilidade internacional: como violação direta do compromisso - que obriga a todos, independentemente de fazerem parte de tratados específicos - de cooperar para a proteção e manutenção do equilíbrio ambiental e a conseqüente violação dos compromissos assumidos no âmbito dos direitos humanos, entre os quais podem ser destacadas as questões relativas à nacionalidade, família, trabalho, residência, cultura e todos os direitos que relacionados a uma existência digna.<sup>219</sup>

---

<sup>219</sup> LEÃO, Márcia Brandão Carneiro. Direitos Humanos e Meio Ambiente: mudanças climáticas, “refugiados” ambientais e Direito Internacional. Disponível em: <[http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/artigos/clima\\_e\\_refugiados\\_ambientais\\_marcia\\_brandao\\_carneiro\\_leao.pdf](http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/artigos/clima_e_refugiados_ambientais_marcia_brandao_carneiro_leao.pdf)>. Acesso em: 24 ago. 2010.



É esse tipo de abordagem integrada que se defende insistentemente na presente tese, pois somente através dela se permitirá atingir as raízes do problema, ou seja, as causas que geram os deslocamentos.

A complexidade e a amplitude dos temas internacionais contemporâneos como o que ora se apresenta permitem visualizar, na leitura do Professor Alberto do Amaral Júnior<sup>220</sup>, elementos de um direito internacional de solidariedade, presente na noção de interesses comuns a toda humanidade, contribuindo, desta forma, para uma mudança estrutural significativa no Direito Internacional que está em pleno curso.

---

<sup>220</sup> AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Introdução ao direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 650.

## 4 CONCLUSÃO

É certo que a complexidade dos desafios globais da contemporaneidade tem surpreendido a comunidade internacional, desafiando a capacidade dos Estados e das instituições em atender às crescentes demandas surgidas com a nova dinâmica social.

As lacunas e limitações do Direito Internacional em face de inusitados desafios promovem um saudável repensar do funcionamento do sistema como um todo, abrindo-se, então, um espaço apropriado para transformações.

O tema da proteção jurídica dos “refugiados ambientais” insere-se nesse contexto, permeado de incertezas científicas e indefinições jurídicas, e reforçando a necessidade de uma abordagem integrada pelo Direito, que leve em conta não apenas o problema dos deslocamentos forçados em si, mas a solução coerente com as múltiplas especificidades do fenômeno analisado.

Mesmo com toda divergência e controvérsia entre cientistas, acadêmicos e atores políticos acerca da conexão entre mudanças ambientais e mobilidade humana, não é possível ignorar a realidade que se apresenta aos nossos olhos.

A presença fática de “refugiados ambientais” em todo o mundo é irrefutável e tem gerado situações inaceitáveis de flagrante violação de direitos humanos – especialmente o direito de todos os homens, indistintamente, a uma ordem social e internacional que permita a plena realização desses direitos –, reflexo direto da indefinição jurídica em que se encontram.

As lacunas constatadas no quadro normativo e de políticas internacionais voltadas ao problema emergente dos “refugiados ambientais” exigem resposta. No entanto, tal resposta não se restringe à assistência humanitária.

Por essa razão, enfatizou-se no presente trabalho, a necessidade de abordagem e solução integradas para o problema dos “refugiados ambientais”, estabelecendo-se as devidas conexões entre a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente e seus institutos, perspectiva ainda pouco explorada pela academia, já que predominam, em relação ao tema, abordagens compartimentadas e, por essa razão, inadequadas para atender ao objetivo de proteção dos “refugiados ambientais”.

Tanto a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados – que não possui um mandato ambiental –, bem como a Convenção sobre Mudança Climática – que não é centrada na proteção dessa nova categoria de pessoas, tampouco nos processos de restauração

ecológica –, apresentam limitações para lidar com as novas situações jurídicas advindas do reconhecimento de uma nova categoria de refugiados.

Assim, um instrumento internacional para contemplar esse desafio emergente deve desenvolver-se independentemente desses regimes, porém conectado a eles, incorporando princípios, normas e mecanismos que possam ser adaptados a fim de atender à complexidade das novas demandas.

Dessa forma, a adoção de uma convenção internacional específica, cuidadosamente elaborada para lidar com a categoria emergente dos “refugiados ambientais”, apresenta-se como o melhor caminho para garantir uma proteção ampla dos direitos humanos em jogo, a ajuda humanitária e a restauração do ambiente a todos aqueles obrigados a deixar seus locais de origem e seus modos de vida em razão da deterioração do meio ambiente, assim como estratégias de prevenção e adaptação para lidar com os efeitos adversos da deterioração ambiental causada por fatores naturais e humanos.

Nesse sentido, procurou-se analisar sob o aspecto conceitual e normativo as diversas abordagens existentes voltadas a uma adequada compreensão do processo que caminha no sentido do reconhecimento formal da categoria dos “refugiados ambientais”, ressaltando-se as estratégias possíveis para atingir tal escopo.

A partir do debate terminológico e conceitual, a solução que se mostrou mais adequada foi a de “unificar para melhor proteger”.

Somente uma definição jurídica ampla da expressão “refugiados ambientais”, que abranja o desenraizamento forçado interno e externo, poderá garantir padrões mínimos e unificados de proteção em nível global às pessoas e grupos gravemente afetados por eventos ambientais cuja sobrevivência e segurança demandam igualmente a proteção internacional, independentemente de estarem dentro ou fora dos limites de seu Estado de origem ou residência habitual.

A responsabilidade pela proteção e assistência deve ser então compartilhada entre os Estados afetados e toda a comunidade internacional, a partir da adoção de um compromisso global alicerçado em normas de coexistência, cooperação e solidariedade.

Importante reforçar, portanto, o papel do Estado na institucionalização das ações sem as quais não será possível o reconhecimento formal dessa nova realidade. No entanto, é preciso reconhecer que a assinatura de acordos e tratados não serão suficientes para resolver o problema se suas causas permanecerem inalteradas.

A cooperação internacional e a participação dos chamados “novos atores” também se fazem imprescindíveis nesse processo, especialmente em relação aos Estados mais

sensíveis e vulneráveis às mudanças ambientais globais, geralmente aqueles com menos capacidade de resposta a tais mudanças, seja sob o aspecto preventivo, seja no tocante à adaptação aos eventos ambientais.

Conforme pontuado neste trabalho, os custos econômicos das medidas de prevenção sempre irão existir, e dependerão de um grande esforço global nesse sentido, mas é certo também que tais custos são infinitamente menores que os custos das perdas humanas e das perdas materiais das vítimas, assim como da assistência material e jurídica às vítimas e da reconstrução ambiental. A falta de preparação e controle representa uma ameaça muito maior à segurança global, diante da ausência de reação internacional rápida e minimamente organizada para lidar com esses novos desafios.

O reconhecimento do vínculo entre degradação ambiental global, migrações forçadas e instabilidade é importante para o desenvolvimento de instrumentos e políticas adequadas para evitar o surgimento de conflitos e guerras, aperfeiçoar as ações de promoção da paz e segurança internacionais e prevenir cenários mais graves no futuro.

A adoção de sistema específico de proteção defendida na presente tese não visa apenas ao reconhecimento formal de uma nova categoria de refugiados e sim a um compromisso global de proteção das pessoas nessa condição, favorecendo assim a internalização futura de tais compromissos na legislação interna nos Estados e estimulando a ação coordenada dos atores envolvidos nos temas dos refugiados, das migrações, do meio ambiente e dos direitos humanos, inclusive sob o aspecto preventivo.

Na condição de país com reconhecida cultura de acolhimento de refugiados e migrantes de distintas origens e nacionalidades, o Brasil deve estar atento e participar ativamente desse debate, inclusive pelo fato de que os acontecimentos recentes demonstraram a falsa crença de que o Brasil está livre de grandes catástrofes, revelando o real estado de insegurança e despreparo do poder público e da sociedade diante da magnitude dos impactos de eventos ambientais ocorridos recentemente no país.

Não se pretendeu aqui exaurir assunto tão amplo e com tantas peculiaridades, mas sim permitir ao leitor visualizar a grande complexidade que o tema envolve, alertando sobre a urgência em superar as dificuldades jurídicas e institucionais lançadas a partir do debate internacional sobre os “refugiados ambientais” e também para o perigo de negligenciar a questão. É indubitável que uma solução para o problema está longe de ser perfeita e acabada, mas deve-se tê-lo em evidência para que se busque o caminho que seja o melhor possível dentro do conhecimento e condições existentes.

## REFERÊNCIAS

### DOCTRINA

AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *O direito de assistência humanitária*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

\_\_\_\_\_. *Introdução ao direito internacional público*. São Paulo: Atlas, 2008.

ANDRADE, José H. Fischel de. *Direito internacional dos refugiados: evolução histórica (1921-1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

\_\_\_\_\_. *A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas - sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)*. 2006. 327f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BARBOSA, Luciana Mendes. *A construção da categoria de refugiados ambientais: uma análise pós-estruturalista do regime para refugiados das Nações Unidas*. 1º Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP E PUC-SP). São Paulo, 12 a 14 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/mendes.pdf>>. Acesso em: 21 nov. 2009.

\_\_\_\_\_. *Explorando a construção de ameaças: a União Européia e a securitização das mudanças climáticas (Resumo)*. Disponível em: <[http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/30\\_6\\_2009\\_21\\_23\\_44.pdf](http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/30_6_2009_21_23_44.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2009.

BARBOSA, Luciana Mendes; SILVA, Carla. Segurança ambiental: entre a perspectiva nacional e humana. Anais do II Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Programa “San Tiago Dantas” (UNESP, UNICAMP e PUC/SP). São Paulo, 16 a 18 de Novembro de 2009. Disponível em: <<http://www.unesp.br/santiagodantassp>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

BARBOSA, Luciana Mendes; SOUZA, Matilde. Securitização das mudanças climáticas: o papel da União Europeia. *Contexto Internacional*, v. 32, n. 1, janeiro/junho 2010. p. 121-153.

BATES, Diane C. Environmental refugees? Classifying human migrations caused by environmental change. *Population and Environment*. Human Sciences Press, v. 23, n. 5, p. 465-477, May 2002.

BECK, Ulrich. *O que é globalização? equívocos do globalismo: respostas à globalização*. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. *La Sociedad del Riesgo Global*. Traducción de Jesús Alborés Rey. Madrid: Siglo Veinteuno de España Editores, 2002.

\_\_\_\_\_. *World at risk*. Translated by Ciaran Cronin. Cambridge: Polity Press, 2009.

\_\_\_\_\_. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BETTS, Alexander. Conceptualising interconnections in global governance: the case of refugee protection. *RSC Working Paper* n. 38, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Dec. 2006.

\_\_\_\_\_. *Towards a 'soft law' framework for the protection of vulnerable migrants*. UNHCR Working Paper n. 162. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/population/meetings/seventhcoord2008/Betts\\_SoftLaw\\_Paper.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/seventhcoord2008/Betts_SoftLaw_Paper.pdf)>. Acesso em: 07 dez. 2009.

BLACK, Richard. *Environmental refugees: myth or reality?* UNHCR Working Paper n. 34. Geneva, March 2001.

BOANO, Camillo; ZETTER, Roger; MORRIS, Tim. *Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*. Forced Migration Policy Briefing 1. Refugee Studies Centre – Oxford Department of International Development. University of Oxford, Nov. 2008.

BORN, Rubens Harry. O custo ambiental: mudanças climáticas e verdades inconvenientes. In: *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, Instituto Pólis, ano 2, n. 24, p. 4-5, jul. 2009.

BORRÀS PENTINAT, Susana. Refugiados ambientais: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. *Revista del Derecho*, Valdivia, v. 19, n. 2, p. 85-108, dic. 2006.

\_\_\_\_\_. *Aproximación al concepto de refugiado ambiental: origen y regulación jurídica internacional* (Conferencia). In: III Seminario sobre los Agentes de la Cooperación al Desarrollo: Refugiados Ambientales, Refugiados Invisibles? Universidad de Cádiz, 1 de abril 2008. Disponível em: <[http://www.uca.es/web/servicios/uca\\_solidaria/contenido/formacion/iii\\_seminario\\_agentes\\_cooperacion/ponencias/1\\_abril\\_aprox\\_concepto\\_refugiado\\_ambiental.pdf](http://www.uca.es/web/servicios/uca_solidaria/contenido/formacion/iii_seminario_agentes_cooperacion/ponencias/1_abril_aprox_concepto_refugiado_ambiental.pdf)>. Acesso em: 06 nov. 2009.

BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves notas sobre sua proteção jurídica internacional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 56, ano 14, out./dez. 2009. p. 142-166.

BROWN, Lester R. *Redefining national security*. Worldwatch Paper 14. Washington, D.C.: Worldwatch Institute, October 1977.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

CAVARZERE, Thelma Thais. *Direito internacional da pessoa humana: a circulação internacional de pessoas*. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

CASTLES, Stephen. Environmental change and forced migration: making sense of the debate. *UNHCR Working Paper*, n. 70, Geneva, Oct. 2002. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3de344fd9.pdf>>. Acesso em: 14 jul. 2007.

CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. *Conexões entre desastres ecológicos, vulnerabilidade ambiental e direitos humanos: novas perspectivas*. In: BENJAMIN, Antonio Herman; LECEY, Eladio; CAPELLI, Silva (Coord.). Anais do 13º

Congresso de internacional de direito ambiental: direito ambiental, mudanças climáticas e desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural. São Paulo: Imprensa Oficial, 2009. p. 545-561. v. 1.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2ª edição, 1991.

CONISBEE, Molly; SIMMS, Andrew. *Environmental refugees: the case of recognition*. London: New Economics Foundation, 2003.

COOPER, Jessie B. Environmental refugees: meeting the requirements of the refugee definition. *New York University Environmental Law Journal*, 1998. Disponível em: <<http://www1.law.nyu.edu/journals/envtllaw/issues/vol6/2/6nyuelj480.html>>. Acesso em: 13 out. 2009.

COURNIL, Christel. Les réfugiés écologiques: quelle(s) protection(s), quell(s) statu(s)? *Revue du Droit Public*, n. 4, juillet-août, p. 1035-1066, 2008.

\_\_\_\_\_. A la recherche d'une protection por les "réfugiés environnementaux": actions, obstacles, enjeux et protection. *Revue Asylon(s)*, n. 6, novembre 2008, Exodes écologiques. Disponível em: <<http://www.reseau-terra.eu/article843.html#nb23>>. Acesso em: 07 jan. 2010.

DOW, Kirstin; DOWNING, Thomas E. *O atlas da mudança climática: o mapeamento completo do maior desafio do planeta*. Tradução de Vera Caputo. São Paulo: Publifolha, 2007.

DUN, Olivia; GEMENNE, François. Defining 'environmental migration'. In: *Forced Migration Review 31: Climate change and displacement*. Oxford: Refugee Studies Centre – University of Oxford, October 2008. p. 10-11.

EINSIEDEL, Sebastian von; NIETZSCKE, Heiko; CHABRA, Tarun. Evolution of the United Nations Security Concept: Role of the High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change. In: BRAUCH, Hans Günter; SPRING, Úrsula Oswald; MESJASZ, Czeslaw *et al.* (eds.). *Globalization and Environmental Challenges: Reconceptualizing Security in the 21st*



*Century*. Berlin: Springer-Verlag (Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace, vol. 3). p. 621-636.

EL-HINNAWI, Essam. *Environmental refugees*. Nairobi: United Nations Environment Programme – UNEP, 1985.

ENCICLOPEDIA DO MUNDO CONTEMPORÂNEO. 3 ed. Tradução de Jones de Freitas, Japiassu Brício, Renato Aguiar, Inés Dominguez Menendez. São Paulo: Publifolha; Rio de Janeiro: Terceiro Milênio, 2002.

FERNANDES, Cláudio Tadeu Cardoso. A segurança ambiental e os dilemas da reconstrução nos países em desenvolvimento arrasados por catástrofes naturais e conflitos: cooperação internacional ou capitalismo de desastre? *Universitas – Rel. Int.*, Brasília, v. 4, n. 1, jan./jul. 2006. p. 85-94.

FONSECA, Fúlvio Eduardo. A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional. *Rev. Bras. Polít. Int.* 50 (1): 121-138, 2007.

GIDDENS, Anthony. *A política da mudança climática*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. *Modernização Reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora UNESP, 1997.

HODGKINSON, David; BURTON, Tess; ANDERSON, Heather; YOUNG, Lucy. Copenhagen, Climate Change ‘Refugees’ and the need for a Global Agreement. *Public Policy*, v. 4, n. 2, 2009. p. 155-174.

HOFMEISTER, Wilhelm. Apresentação. *Cadernos Adenauer IX (2008), n. 3: Governança Global*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, março 2009.

HOGAN, Daniel; MARANDOLA JR., Eduardo (Org.). *População e mudança climática: dimensões humanas das mudanças ambientais globais*. Campinas: Núcleo de Estudos de População – Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2009.

HOMER-DIXON, Thomas F.; BOUTWELL, Jeffrey H.; RATHJENS, George W. Environmental Change and Violent Conflict: Growing scarcities of renewable resources can contribute to social instability and civil strife. *Scientific American*, February 1993. p. 38-45.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. Grande Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

JACOBSON, Jodi L. *Environmental refugees: a yardstick of habitability*. Worldwatch Paper 86. Washington, D.C.: Worldwatch Institute, Nov. 1988.

JUBILUT, Liliana Lyra. Migrações e desenvolvimento. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do (Org.). *Direito Internacional e desenvolvimento*. Barueri: Manole, p. 123-154, 2005.

\_\_\_\_\_. *O Direito Internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

\_\_\_\_\_. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, São Paulo 6(1), p. 275-294, jan-jun 2010. p. 275-294.

JURASIN, Ina; LINDROOS-KOPOLO, Nina; REUCHLIN, Philip. *Economic and environmental aspects of migration*. OSCE Yearbook 2007, v. 13, Institute for Peace Research and Security Policy at the University of Hamburg/IFSH (Ed.) 13, Baden-Baden, 2007. p. 327-339.

KANT, Immanuel. *A paz perpétua*. Porto Alegre: L&PM, 2008.

KEANE, David. The environmental causes and consequences of migration: a search for the meaning of “environmental refugees.” *Georgetown International Environmental Law Review*; p. 209-223, 16; 2; ABI/INFORM Global, Winter 2004.

KIBREAB, Gaim. Environmental causes and impact of refugee movements: a critique of a current debate. *Disasters*, 1997, 21(1), p. 20-38.

LEÃO, Márcia Brandão Carneiro. *Direitos Humanos e Meio Ambiente: mudanças climáticas, “refugiados” ambientais e Direito Internacional*. Disponível em: <[http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/artigos/clima\\_e\\_refugiados\\_ambientais\\_marcia\\_brandao\\_carneiro\\_leao.pdf](http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/artigos/clima_e_refugiados_ambientais_marcia_brandao_carneiro_leao.pdf)>. Acesso em: 24 ago. 2010.

LEHMAN, Jessica. Environmental refugees: the construction of a crisis. UNU-EHS Summer Academy 2009. United Nations University, Bonn, 2009. Disponível em: <<http://www.ehs.unu.edu/file.php?id=662>>. Acesso em: 12 dez. 2009.

MARANDOLA JR., Eduardo; HOGAN, Daniel Joseph. As dimensões da vulnerabilidade. *São Paulo em perspectiva*, v. 20, n. 1, jan./mar. 2006. p. 33-43.

MARGESSON, Rhoda. Ligação de segurança: refugiados ambientais. *Estado do Mundo 2005: estado do consumo e o consumo sustentável*. Worldwatch Institute/Universidade da Mata Atlântica (WWI/UMA). Salvador: UMA Editora, 2005. p. 45-47.

MCNAMARA, Karen Elizabeth. Conceptualizing discourses on environmental refugees at the United Nations. In: *Population and Environment*, v. 29, n. 1, p. 12-24, 2007.

MENEZES, Fabiano L. de. Em defesa da descaracterização do conceito de refugiado ambiental. In: MENEZES, Wagner (Coord.). Estudos de Direito Internacional. *Anais do 8º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2010. p. 150-157. v. XX.

MYERS, Norman. *Environmental refugees: an emergent security issue*. 13th OSCE Economic Forum, Session III – Environment and Migration. Prague: 23-27 May 2005.

\_\_\_\_\_. *Environmental Refugees: A growing phenomenon of the 21st century*. Disponível em: <<http://www.nicholas.duke.edu/people/faculty/myers/myers2001.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Environmental exodus: an emergent crisis in the global arena*. Washington DC: Climate Institute, 1995.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. *O percurso do conceito de paz: de Kant à atualidade*. 1º Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP E PUC-SP). São Paulo, 12 a 14 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/bazzano.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2010.

OJIMA, Ricardo; NASCIMENTO, Thais Tartalha do. *Meio Ambiente, Migração e Refugiados Ambientais: Novos Debates, Antigos Desafios*. In: Encontro Nacional da ANPPAS, 4, 2008, Brasília. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT13-358-132-20080424170938.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

OXFORD Advanced Learner's dictionary. 6<sup>th</sup> ed. Oxford: Oxford Press, 2000.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito de "refugiado ambiental"*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

PRIEUR, Michel. Le Conseil de l'Europe, les catastrophes et les droits de l'homme. *Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement*, numéro hors série (8), octobre 2010. Disponível em: <<http://vertigo.revues.org/10270>>. Acesso em: 13 mai. 2011.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *Ultrapassando fronteiras: a proteção jurídica dos refugiados ambientais*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

RENAUD, Fabrice; BOGARDI, Janos J.; DUN, Olivia; WARNER, Koko. *Control, adapt or flee: how to face environmental migration?* InterSecTions – Interdisciplinary Security Connections – Publication Series of UNU-EHS n. 5/2007.

RENNER, Michael. *National security: the economic and environmental dimensions*. Worldwatch Paper 89. Washington, D.C.: Worldwatch Institute, May 1989.

REKACEWICZ, Philippe. Refugiados globais: migração sem escolha. *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo: Instituto Pólis, ano 1, n. 8, p. 30-31, mar. 2008.

SACHS, Jeffrey D. *Common Wealth: Economics for a crowded planet*. London: Allen Lane, 2008.

SADER, Emir; JINKINGS, Ivana; NOBILE, Rodrigo; MARTINS, Carlos Eduardo (Coord.). *Latinoamericana: enciclopédia contemporânea da América Latina e do Caribe*. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Laboratório de Políticas Públicas da UERJ, 2006.

SANDERSON, Matthew R. Globalization and the Environment: Implications for Human Migration. *Human Ecology Review*, v. 16, n. 1, 2009. p. 93-102.

SASSINE, Vinícius. *Haitianos refugiados ganham o direito de permanecer no Brasil*. *Correio Braziliense*, Brasília, 18 mar. 2011. Disponível em: <[http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2011/03/18/interna\\_brasil,243363/haitianos-refugiados-ganham-direito-de-permanecer-no-brasil.shtml](http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2011/03/18/interna_brasil,243363/haitianos-refugiados-ganham-direito-de-permanecer-no-brasil.shtml)>. Acesso em: 20 abr. 2011.

SAUNDERS, Patricia L. Environmental refugees: the origins of a construct. In: STOTT, Phillip; SULLIVAN, Sian (Ed.). *Political ecology: science, myth and power*. School of Oriental and African Studies – University of London. London: Arnold Publishers, p. 218-246, 2000.

SOARES, Guido Fernando Silva. *Direito internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo: Atlas, 2001.

\_\_\_\_\_. *A proteção internacional do meio ambiente*. Série Entender o Mundo, v. 2. Barueri: Manole, 2003.

STAVROPOULOU, Maria. Drowned in definitions? *Forced Migration Review* 31: Climate change and displacement. Oxford: Refugee Studies Centre – University of Oxford, p. 11-12, Oct. 2008.

ST. JEAN, Liz. The Changing Nature of “International Security”: *The Need for an Integrated Definition*. Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, Ottawa,

Ontario, Canada, 2006. Disponível em: <<http://www.iusafs.org/pdf/stjean.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2010.

STERN, Nicholas. *Stern review: the economics of climate change*. Disponível em: <[http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview\\_report\\_complete.pdf](http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2009.

SUHRKE, Astri. *Pressure points: environmental degradation, migration and conflict*. Monograph. Cambridge, Massachusetts: American Academy of Arts and Sciences, 1993.

TRENNEPOHL, Natascha. *Seguro ambiental*. Salvador: Juspodivm, 2008.

TURTON, David. *Conceptualising forced migration*. RSC Working Paper n. 12, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oct. 2003. Disponível em: <<http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/workingpaper12.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. *Refugees and 'other forced migrants'*. RSC Working Paper n. 13, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oct. 2003. Disponível em: <<http://www.rsc.ox.ac.uk/PDFs/workingpaper13.pdf>>. Acesso em: 8 dez. 2009.

ULLMAN, Richard H. Redefining Security. *International Security*, v. 8, n. 1 (Summer, 1983), p. 12-153.

VEYRET, Yvette (Organizadora). Os riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente. Tradutor Dilson Ferreira da Cruz. São Paulo: Contexto, 1ª edição, 2007.

VOLPATO, Renata; PORTANOVA, Rogério. Refugiados Ambientais, desabrigados na Convenção de Genebra. In: MENEZES, Wagner (Coord.). Estudos de Direito Internacional. *Anais do 8º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*. Curitiba: Juruá, 2010, v. XIX, p. 310-319.

WARNER, Jeroen. Global environmental security: an emerging concept of control? In: STOTT, Phillip; SULLIVAN, Sian (Ed.). *Political ecology: science, myth and power*.

School of Oriental and African Studies – University of London. London: Arnold Publishers, 2000. p. 247-265.

WARNER, K.; EHRHART, C.; DE SHERBININ, A.; ADAMO, S.B.; CHAI-ONN, T. *In search of shelter: mapping effects of climate change on human migration and displacement*. CARE Internacional/UN University, 2<sup>nd</sup> Edition, November, 2009.

WIJNBERG, Harry. *Environmentally-induced forced migration*. 2007. 13 f. Dissertação (Mestrado em Migração e Integração - excerto). Faculty of Social Sciences, Erasmus University, Rotterdam. 2007.

#### **ARTIGOS DE JORNAL E SITES**

ALERTNET. Haiti Earthquake 2010: Haiti's biggest tremor in 200 years, 17 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.trust.org/alertnet/crisis-centre/crisis/haiti-earthquake-2010>>. Acesso em: 19 abr. 2011.

BRANCATELLI, Rodrigo. Um ano depois da tragédia que devastou SC, ainda há 24 mil pessoas sem casa. *O Estado de São Paulo*, Blog da Metrópole, 22/11/2009, Seção Meio Ambiente. Disponível em: <[http://blog.estadao.com.br/blog/metropole/?title=um\\_ano\\_depois\\_da\\_tragedia\\_que\\_devastou\\_s&more=1&c=1&tb=1&pb=1](http://blog.estadao.com.br/blog/metropole/?title=um_ano_depois_da_tragedia_que_devastou_s&more=1&c=1&tb=1&pb=1)>. Acesso em: 22 nov. 2009.

BRASIL, Kátia; FREITAS, Fábio. Mil refugiados haitianos devem trabalhar na Zona Franca de Manaus. *Folha.com*, São Paulo, 28 mar. 2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/895190-mil-refugiados-haitianos-devem-trabalhar-na-zona-franca-de-manaus.shtml>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal. *Brasil terá sistema de alerta sobre eventos climáticos a partir do próximo verão*. Disponível em: <

sobre-eventos-climaticos-a-partir-do-proximo-verao/impressao\_view>. Acesso em: 17 jan. 2011.

DEUTSCHE WELLE. *Refugiados ambientais, a dimensão humana do aquecimento global*. Disponível em: <<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,3704948,00.html>>. Acesso em: 10 out. 2008.

FOLHA DE SÃO PAULO. *Brasil desconhece suas áreas de risco*. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/864669-brasil-desconhece-suas-areas-de-risco.shtml>>. Acesso em: 23 jan. 2011.

LE MONDE DIPLOMATIQUE BRASIL. Atlas do meio ambiente: aquecimento global, destruição das florestas, escassez de água – a crise ambiental e as propostas para salvar o planeta. São Paulo: Instituto Pólis, 2010.

OBSERVATÓRIO ECO. *Tragédias ambientais afetaram mais de 30 milhões de pessoas*. Disponível em: <<http://www.observatorioeco.com.br/tragedias-ambientais-afetaram-mais-de-30-milhoes-de-pessoas/>>. Acesso em: 2 mai. 2011.

OBSERVATÓRIO DE INFORMAÇÕES MUNICIPAIS. *Brasil tem cinco milhões de pessoas em áreas de risco*. Disponível em: <[http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=detalhe\\_noticia&noticia\\_id=28032](http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=detalhe_noticia&noticia_id=28032)>. Acesso em: 18 jan. 2011.

PROCURADORIA DA REPÚBLICA NO ACRE. Audiência pública discutirá situação jurídica de haitianos em solo brasileiro. *PR/AC*, Acre, 20 fev. 2011. Disponível em: <<http://www.prac.mpf.gov.br/news/audienciahaitianos>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

UNITED NATIONS NEWS SERVICE. *Line between migrants and refugees is blurring, UN official says*. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=24216&Cr=UNHCR&Cr1=>>> Acesso em: 8 Oct. 2007.



UNU/EHS (United Nations University/Institute for Environment and Human Security). *As ranks of “environmental refugees” swell worldwide, calls grow for better definition, recognition, support.* World Day for Disaster Reduction (release). Bonn, 11 Oct. 2005. Disponível em: <<http://www.ehs.unu.edu/file.php?id=58>>. Acesso em: 14 jul. 2007.

UNU-VIE/UNU-EHS. *Press release.* Bonn, 20 April 2011. Disponível em: <<http://www.ehs.unu.edu/file/get/8494>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

## DOCUMENTOS DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

ACNUR. *La protección de los refugiados y la migración mixta: El plan de los 10 Puntos en acción (edición provisional) y notas informativas.* DIPS/PPLAS, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7267.pdf>> e <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7206.pdf>>. Acesso em: 22 de dez. 2009.

\_\_\_\_\_. Colóquio sobre a proteção internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá e Declaração de Cartagena sobre Refugiados. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

IOM (International Organization for Migration) & UNFPA (United Nations Population Fund). *International Dialogue on Migration n. 10. Expert Seminar: migration and the environment.* IOM: Geneva, 2008.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). *Climate Change: The IPCC 1990 and 1992 Assessments.* Disponível em: <[http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/IPCC\\_1990\\_and\\_1992\\_Assessments/English/ipcc-90-92-assessments-full-report.pdf](http://www.ipcc.ch/ipccreports/far/IPCC_1990_and_1992_Assessments/English/ipcc-90-92-assessments-full-report.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *IPCC Second Assessment: Climate Change 1995.* Disponível em: <<http://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-en.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Climate Change 2001: Synthesis Report*. Disponível em: <[http://www.grida.no/climate/ipcc\\_tar/vol4/english/pdf/spm.pdf](http://www.grida.no/climate/ipcc_tar/vol4/english/pdf/spm.pdf)>. Acesso em: 13 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. *Climate Change 2007: Synthesis Report (Annex II Glossary)*. Disponível em: <[http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/ar4/syr/en/annexessglossary-r-z.html](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/en/annexessglossary-r-z.html)>. Acesso em: 13 dez. 2010

OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs). *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos*. Disponível em: <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29%2F9AC2C458B50ACCAC8025709E0041A9EA/\\$file/GPPortuguese.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29%2F9AC2C458B50ACCAC8025709E0041A9EA/$file/GPPortuguese.pdf)>. Acesso em: 22 dez. 2009.

UNDP (United Nations Development Programme). *Human Development Report 1994*. Disponível em: <[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_en\\_chap2.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_en_chap2.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2011.

UNEP (United Nations Environment Programme). *Global Environment Outlook 3 (GEO-3): past, present and future perspectives*. London: Earthscan, 2002.

\_\_\_\_\_. *Global Resource Information Data (GRID-Europe)*, 2004.

\_\_\_\_\_. *Guide for negotiators of multilateral environmental agreements: division of environmental law and conventions*, Dec. 2006. Disponível em: <<http://www.unep.org/DEC/docs/Guide%20for%20Negotiators%20of%20MEAs.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2009.

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees). *2008 global trends: refugees, asylum-seekers, returnees, internally displaced and stateless persons*. Geneva, 16 June 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4a375c426.html>>. Acesso em: 22 dez. 2009.

\_\_\_\_\_. *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective (Policy Paper)*. UNHCR, Oct. 2008. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4901e81a4.html>>. Acesso em: 29 set. 2009.

WBGU. (Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen/ German Advisory Council on Global Change). *World in transition: climate change as a security risk*. WBGU/Earthscan, 2007. Disponível em: <[http://www.wbgu.de/wbgu\\_jg2007\\_engl.pdf](http://www.wbgu.de/wbgu_jg2007_engl.pdf)>. Acesso em: 07 abr. 2010.

## **INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS**

ACNUR. Declaração de São José para Refugiados e Pessoas Deslocadas. S. José, 5-7 de dez. 1994. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

BRASIL. Carta da Organização das Nações Unidas. Promulgada pelo Decreto n. 19.841 de 22 de outubro de 1945. Disponível em: <[http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/legislacao-pfdc/paz/carta\\_nacoes\\_unidas.pdf](http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/legislacao-pfdc/paz/carta_nacoes_unidas.pdf)>. Acesso em: 28 jan. 2010.

BRASIL. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Promulgada pelo Decreto n. 50.215 de 28 de janeiro de 1961. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/refugiados.htm>>. Acesso em: 12 dez. 2010.

BRASIL. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Adotada em 9 de maio de 1992. Promulgada pelo Decreto no 2.652, de 01 de julho de 1998. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/20245.html>>. Acesso em: 28 jan. 2010.

BRASIL. Protocolo de Kyoto. Adotado em 11 de dezembro de 1997. Promulgado pelo Decreto n. 5.445 de 12 de maio de 2005. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/dai/m\\_5445\\_2005.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/m_5445_2005.htm)>. Acesso em: 3 dez. 2010.

BRASIL. Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados. Promulgado pelo Decreto n. 70.946 de 7 de agosto de 1972. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/dai/m\\_70946\\_1972.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/m_70946_1972.htm)>. Acesso em: 12 dez. 2010.

COMISSÃO ECONÔMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in

Environmental Matters. 25 jun. 1998. Disponível em: <<http://www.unece.org/env/pp/>>. Acesso em: 8 jan. 2011.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. 15th Conference of the Parties. Decision 2/CP.15. 18 dez. 2009. Disponível em: <[http://unfccc.int/documentation/documents/advanced\\_search/items/3594.php?rec=j&piref=600005735#beg](http://unfccc.int/documentation/documents/advanced_search/items/3594.php?rec=j&piref=600005735#beg)>. Acesso em: 3 dez. 2010.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA. 16th Conference of the Parties. Decision 1/CP.16. 10-11 dez. 2010. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=2>>. Acesso em: 11 abr. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. A/RES/43/131. 75th plenary meeting. 8 dez. 1988. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r131.htm>>. Acesso em: 17 out. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. A/RES/53/243. 107<sup>th</sup> plenary meeting. 6 out. 2009. *Declaração e do Programa de Ação sobre uma Cultura de Paz*. Disponível em: <<http://daccess-ods.un.org/TMP/7913680.67264557.html>>. Acesso em: 17 out. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Secretário-Geral. A/47/277 - S/24111. 17 jun. de 1992. *An Agenda for Peace, preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Disponível em: <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>. Acesso em: 17 out. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança, 5663rd Meeting, 17 abr. 2007.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Disponível em: <[www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc)>. Acesso em: 8 dez. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em:

<<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=576>>. Acesso em: 8 dez. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral. Resolução 217 A (III). 10 dez. 1948. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Programa de Ação de Viena. A/CONF.157/23. 25 jun. 1993. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Sistema-Global.-Declara%C3%A7%C3%B5es-e-Tratados-Internacionais-de-Prote%C3%A7%C3%A3o/declaracao-e-programa-de-acao-de-viena.html>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA (OUA). Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege aspectos específicos dos problemas de refugiados na África. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

## PROPOSTAS DE CONVENÇÃO

CCDP Convention: A Convention for Persons Displaced by Climate Change. *Frequently Asked Questions*. Disponível em: <<http://www.ccdpconvention.com/documents/CCDPConventionFAQs.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

CRIDEAU/CRDP/UNIVERSITÉ DE LIMOGES/CIDCE. *Projet de Convencion Relative au Statut International des "Desplacés Environnementaux"*. Deuxième version. Montaigut, commune de St Yrieix la Perche, Limousin (FRANCE), le 31 mai 2010. Disponível em: <<http://www.cidce.org/pdf/Projet%20de%20convention%20relative%20au%20statut%20international%20des%20d%C3%A9plac%C3%A9s%20environnementaux%20%28deuxi%C3%A8me%20version%29.pdf>>. Acesso em: 13 mai. 2011.

\_\_\_\_\_ . L'Appel de Limoges sur Réfugiés Écologiques [et Environnementaux].

Disponível em: <<http://www.cidce.org/pdf/Appel%20de%20Limoges.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2009.

REPUBLIC OF MALDIVES (Ministry of Environment, Energy and Water). *First Meeting on Protocol on Environmental Refugees: recognition of Environmental Refugees in the 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, Male, 14-15 August, 2006.