

# INVISÍVEIS: A REJEIÇÃO AO ESTATUTO DO REFUGIADO AMBIENTAL

JOSÉ CARLOS LOUREIRO DA SILVA \*

FERNANDO REI\*\*

\* Doutorando em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos - UNISANTOS

\*\* Professor Associado do Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos - UNISANTOS. Professor Titular de Direito Ambiental da Fundação Armando Álvares Penteado - FAAP.

## RESUMO

Categoria nova no cenário mundial e que não conta nem mesmo com nomenclatura pacífica para designá-la, os refugiados ambientais representam crescente preocupação para o Direito Internacional. O aumento do número dessas pessoas, obrigadas a deixar seus locais de origem em razão de causas ambientais, é assustador. E a ausência de vontade política dos países mais desenvolvidos, o recrudescimento da xenofobia e da rejeição aos processos migratórios na contemporaneidade só fazem agravar o problema. Discorrer sobre as causas e consequências dessa novel diáspora e apontar propostas normativas de estudiosos do tema para sua solução é o objetivo deste trabalho.

## PALAVRAS-CHAVE

Refugiados Ambientais. Direito Internacional dos Refugiados. Organização das Nações Unidas. Estatuto dos Refugiados. Deslocados Internos.

## ABSTRACT

New category on the world stage and that does not count even with peaceful nomenclature to designate it, environmental refugees represent growing concern for International Law. The increasing number of these people, forced to leave their places of origin due to environmental causes, is scary. And the lack of political will of developed countries, the resurgence of xenophobia and rejection of the contemporary migration processes only make the problem worse. Talk about the causes and consequences of this new diaspora and point normative proposals from scholars of the subject for its solution is the objective of this work.

## KEYWORDS

Environmental Refugees. International Refugee Law. United Nations Organization. Status of Refugees. Internally Displaced.

## INTRODUÇÃO

A degradação acelerada do meio ambiente global criou uma nova categoria de pessoas: a dos refugiados ambientais. Defendido por alguns, criticado por outros, ironicamente o *status* de refugiado ambiental mostra que a principal causa dessa espécie de diáspora – a ambiental – é exatamente o motivo que impede que essas pessoas sejam protegidas pelo Direito Internacional dos Refugiados, como veremos alhures.

Os dados relativos a essa nova espécie de migrantes causam alarme, havendo o Centro de Estudos Sobre Deslocamentos Internos do Conselho Norueguês estimado que a construção de grandes projetos, tais como barragens e centros industriais, é responsável pelo deslocamento de 10 a 15 milhões de pessoas por ano (REKACEWICZ, 2013). Pelos cálculos da Universidade das Nações Unidas (UNU), em breve os ecorrefugiados ultrapassarão o número de pessoas em situação de risco, entre os quais os refugiados políticos e aqueles que buscam asilo por causa dos diferentes tipos de perseguições (DECININO, 2013).

Porém, em que pese a comprovada existência dessas legiões de vítimas, forçadamente desenraizadas por questões ambientais e necessitando de proteção para suas necessidades básicas, a comunidade internacional parece ignorá-las. A tal ponto de um Congresso sobre o tema havê-los denominado como “refugiados invisíveis”. Ademais, o discurso dominante entre os representantes de agências e programas da ONU como justificativa para a ausência de uma política adequada ao setor é o da negação absoluta da locução “refugiado ambiental” por conta de ausência de previsão normativa.

O agravamento do problema dos refugiados, ambientais ou não, é visível no mundo atual. As centenas de vidas ceifadas no processo da diáspora é notícia constante na imprensa internacional. Altamente significativo haver o Papa Francisco escolhido Lampedusa como destino da primeira viagem apostólica do seu pontificado, em julho de 2013, pois o local é cenário de constantes naufrágios de barcos superlotados de migrantes que tentam chegar à Europa. Afirmou o Sumo Pontífice na ocasião ter ido àquele lugar para “chorar os mortos que ninguém chora”, implorando por um despertar das consciências para combater “a globalização da indiferença”<sup>1</sup>.

### 1. TERMINOLOGIA

A nomenclatura desses migrantes já chama a atenção por sua diversidade: ecoevacuados, migrantes ambientalmente forçados, refugiados ambientais, refugiados ecológicos, pessoas ambientalmente deslocadas, ecovítimas, deslocados ambientais, ecomigrantes. Há autores que utilizam a locução refugiados ambientais como gênero do qual seriam espécies: refugiados em razão de catástrofes, refugiados por expropriação e refugiados por

deterioração do meio ambiente. Os estudiosos do assunto tentam encontrar uma locução que melhor defina essas pessoas e que tenha clareza suficiente para demonstrar a complexidade da situação em que elas se encontram. Porém, dentre essa miscelânea de expressões e das definições que as acompanham, até o momento nenhuma se revelou apta a lhes conferir um *status* peculiar. Ressalte-se que há até os que sustentam que a locução “refugiado ambiental” foi criada com o intuito de despolitizar as causas dos deslocamentos humanos e que sua utilização enfraquecerá a proteção dos “verdadeiros” refugiados (KIBREAD, 2013), cujo conceito já estaria tradicionalmente consagrado pelo Estatuto dos Refugiados.

Ademais, não há consenso acerca de quem estaria incluso na categoria de refugiado ambiental. O pioneiro no uso dessa locução foi o analista de ambiente Lester Brown, na década de 1970. Entretanto, as mais comentadas contribuições sobre o tema foram as de autoria de El-Hinnawi, em 1985, e Jodi Jacobson, em 1988 (BLACK, 2013). Mas tanto a definição pioneira de Brown, quanto a apresentada por Jacobson e a do professor El-Hinnawi são semelhantes. Esta última, elaborada por seu autor quando trabalhava para o Programa Ambiental da ONU (UNEP), no rescaldo dos deslocamentos causados pelo vazamento de gás em Bhopal na Índia e na catástrofe nuclear em Chernobyl, foi mencionada nos seguintes termos:

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 buscarem uma melhor 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 no recurso base), que o tornem, temporária ou permanentemente, impróprio para sustentar a vida humana.<sup>2</sup>

A ideia central das definições de Brown, de Jacobson e de El-Hinnawi é a mesma: referem-se àquelas pessoas que são afetadas por alterações ambientais que tornam as condições de vida adversas. Porém, os habitantes das grandes cidades poluídas se encaixam nesse contexto. Por essa perspectiva seriam, então, refugiados ambientais em potencial, o que expõe a inadequação das mencionadas definições.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) propôs a seguinte definição de refugiados ambientais:

[pessoas] obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona onde tradicionalmente viviam, em razão do visível declínio do ambiente, perturbando sua

existência e/ou a qualidade da mesma de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entrasse em perigo.<sup>3</sup>

Contudo, essa proposta do PNUMA não é aceita por muitos por causa da amplitude dos termos que utiliza, o que não permite uma interpretação segura.

A Organização Internacional para Migração (OIM), em parceria com o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), baseada em sugestões de participantes do seminário sobre migração e meio ambiente para a categorização do fenômeno, apresentou definições utilizando a locução “migrantes ambientais” de forma a permitir sua adequação a eventuais modificações no Direito Internacional e visando a colaborar com os tomadores de decisão e profissionais na escolha de 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. Esses migrantes são muitas vezes vistos como migrantes econômicos e seu movimento pode ser temporário ou permanente.

“Migrantes ambientalmente forçados” são definidos como aqueles que evitam o pior. Essas pessoas têm de sair por causa de uma perda de meios de subsistência e seu deslocamento é essencialmente permanente. Exemplos incluem o deslocamento ou migração em razão da 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 da 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. (RAMOS, 2011, f. 85-86)

De outra banda, ativistas brasileiros na Amazônia que denunciam madeireiros ilegais e são obrigados a fugir para outros locais por estarem ameaçados de morte já estão sendo chamados de refugiados ambientais pela imprensa estrangeira (PHILLIPS, 2013). Tudo isso expõe o enorme conjunto de variáveis que o tema engloba, causando perplexidade no mundo acadêmico, o qual se vê incapaz de apontar soluções definitivas para esse novo problema.

## 2. OS REFUGIADOS AMBIENTAIS E O DIREITO INTERNACIONAL

Há uma corrente que defende a tutela dos refugiados ambientais a partir das salvaguardas estabelecidas na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e respectivo Protocolo, de 1967. Por tais documentos, refugiado é:

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 se valer 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, em razão do referido temor, não quer voltar a ele.<sup>4</sup>

Contudo, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) não reconhece como incluso nessa definição o refugiado ambiental. Alega que os elementos que caracterizam o refugiado, segundo seu respectivo Estatuto, são: a perseguição ou seu fundado temor, motivação determinada, o necessário amparo por um outro Estado e a extraterritorialidade.

Com relação à perseguição, é ela entendida pelos especialistas como decorrente de acontecimento causado pelo homem. Há, portanto, necessidade da existência de um agente perseguidor. Catástrofes naturais como tsunamis, terremotos etc. não estão aqui contempladas.

No tocante à motivação, está ela restrita a problemas relativos à “raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”. O fator ambiental não se encontra presente nesse rol.

Com referência ao terceiro critério, a necessidade de proteção de um outro Estado, também encontra-se ele ausente, pois nas questões envolvendo os refugiados climáticos muitas vezes estes podem obter ajuda dos seus próprios Estados.

A extraterritorialidade também não é vista como característica sempre presente nos refugiados ambientais, já que eles podem ser vítimas de catástrofes afetas ao clima e se deslocar para outras áreas do seu próprio país (PEIXER, 2012, f. 54-59).

Válido ressaltar que a mencionada Convenção de 1951, bem como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, foram criados em razão das grandes migrações que ocorreram na Europa logo após a II Guerra Mundial. Porém, em consequência do surgimento de posteriores conflitos fora do continente europeu, foi-lhes conferido alcance mundial. Atualmente, entretanto, os instrumentos internacionais de amparo aos migrantes são cada vez mais restritivos no que diz respeito aos critérios para a concessão do *status* de refugiado. Isso, sem dúvida, faz parte da política contrária à imigração que nos dias de hoje vigora nos Estados Unidos e na Europa.

A Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, alterada pelo Protocolo de 1967, contém *numerus clausus* para a proteção desses migrantes, mas não podemos olvidar que, desde essa data, a quantidade de pessoas que se acham em condições semelhantes às dos refugiados clássicos aumentou. Porém, as condições jurídicas pelas quais um indivíduo pode buscar a tutela do mencionado Estatuto permanecem exatamente as mesmas desde o Protocolo (CLARO, 2012, f. 66); portanto, imutáveis há mais de 45 anos. E especificamente com relação aos refugiados ambientais, o Comissário para Refugiados das Nações Unidas, António Guterres, em evento paralelo realizado durante a COP-15, em Copenhague, afirmou: “Continua-se ainda à espera de um sistema internacional de proteção que efetivamente alcance essas pessoas e grupos”.<sup>5</sup>

### 3. A QUESTÃO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Não podemos olvidar que o problema dos refugiados ecológicos já abrolhou no Brasil. E a questão maior, na atualidade, é relativa aos haitianos que continuam chegando aos milhares em solo brasileiro. Aconteceu que a frágil estabilidade política do Haiti, o desrespeito aos direitos humanos que é uma constante naquela ilha, aliados ao caos gerado pelo devastador terremoto de 2010 obrigou inúmeros haitianos a migrarem para terras brasileiras. A chegada maciça deles está desafiando os instrumentos jurídicos nacionais relativos à matéria, levando o país, perplexo, a ora adotar medidas protetivas e ora impedir o ingresso desses já fragilizados migrantes.

Válido aqui relatar que quando o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão do Ministério da Justiça, concluiu que esses haitianos não se adequavam à condição de refugiados, encaminhou a questão ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Esse Conselho entendeu que se tratava de uma situação especial e humanitária, concedendo-lhes visto de permanência (o que possibilita aos haitianos viver e trabalhar no Brasil). Entretanto, com a continuidade do afluxo desses migrantes, o governo entendeu ser necessário restringir a situação e, sob o pretexto de implantar medidas de caráter humanitário, o CNIg publicou a Resolução Normativa n. 97, de 12 de janeiro de 2012. Dispõe ela sobre a concessão de visto permanente, previsto no art. 16 da Lei n. 6.815/80, aos nacionais do Haiti, por razões humanitárias. Tais razões estão estabelecidas na própria Resolução, sendo elas as decorrentes do agravamento das condições de vida dos haitianos em consequência do terremoto de 2010. Dispõe, ainda, que tal visto possui caráter especial, sendo concedido por meio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe, num limite anual de até 1.200, o que corresponde a uma média de cem concessões mensais. O prazo do visto, consoante art. 18 da Lei n. 6.815/80 (Estatuto do Estrangeiro), será de cinco anos, o que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro. Antes da finalização desse prazo, o haitiano será obrigado a comprovar sua situação laboral com a finalidade de convalidar sua permanência no Brasil, bem como expedir uma nova Cédula de Identidade de Estrangeiro.<sup>6</sup>

Publicada sem qualquer comunicado prévio, essa Resolução pegou de surpresa mais de uma centena de haitianos que se dirigiam ao Brasil. Com autorização de apenas algumas horas para passagem pelo Peru, atravessavam a ponte que liga a cidade de Iñapari à de Assis Brasil, mas pelo fato de não portarem o visto expedido pela Embaixada brasileira de Porto Príncipe, conforme exigia a Resolução, foram barrados pela Polícia Federal na extremidade brasileira da ponte. Viram-se, então, obrigados a retornar para o lado peruano, mas a Polícia do Peru impediu-lhes o acesso, já que a autorização que eles tinham para passagem por aquele país havia expirado. Resultado: o grupo ficou encurralado sobre a ponte.<sup>7</sup> E, por ironia, os migrantes, vítimas de tripla exclusão, ficaram confinados na chamada Ponte da Integração. Ficamos tentados a dizer que esse fato mostrou um cenário medieval no mundo globalizado. Porém, desconhecemos se, mesmo na Idade Média, algum povo em busca de refúgio tenha ficado retido numa ponte.

O Ministério Público Federal interveio no problema impetrando uma Ação Civil Pública visando a que o Judiciário obrigue a União a conceder o *status* de refugiado a esses haitianos. A ação foi julgada improcedente e o *Parquet* Federal apelou, recurso este que ainda está pendente de julgamento.

Constata-se, pois, que o problema se avoluma e ainda não foi encontrada uma solução definitiva para tal. Enquanto isso, os haitianos, falando francês e nada entendendo do nosso idioma, vivem em condições sub-humanas, amontoando-se nas praças públicas de pequenas cidades do Acre, cujo governo já não consegue, sozinho, arcar com o fornecimento do básico para que esses migrantes possam sobreviver.

## 4. OS DESLOCADOS INTERNOS

Existe ainda uma categoria de pessoas que foge dos seus locais de origem pelos mesmos motivos dos refugiados em geral, mas que, ao contrário destes, não cruzam uma fronteira internacional: são os deslocados internos. Esse deslocamento é uma das várias espécies de desenraizamento no mundo contemporâneo e traz consigo grandes desafios para a comunidade internacional. Mantêm esses deslocados todos os seus direitos de cidadãos, recebendo tutela do Direito Internacional dos Direitos Humanos e também do Direito Internacional Humanitário (ACNUR, 2013).

Os Princípios Norteadores sobre Deslocamento Interno (em inglês: *Guiding Principles on Internal Displacement*) constituem o mais importante documento relativo à regulamentação desses deslocados. Aprovado em 1977, trata-se de um conjunto de 30 recomendações para a proteção dos deslocados internos, definindo quem são eles, destacando as leis internacionais para a proteção dos direitos básicos dessas pessoas e apresentando as responsabilidades dos Estados na questão. Esclarece que os deslocados internos têm o direito de deixar o país e de obter proteção contra a repatriação forçada aos seus países de origem. Por esse instrumento, são eles assim definidos:

[Para os fins destes Princípios,] deslocados internos são pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou

obrigadas a escapar ou fugir das suas casas ou locais de residência habitual, em particular como resultado ou a fim de evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou de catástrofes naturais ou criadas pelo homem, e que não cruzaram uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida. (KÄLIN, 2013)<sup>8</sup>

Constata-se que essa definição se foca nas causas do deslocamento para separar os indivíduos que estão em deslocação interna daqueles que estão em outras espécies de deslocamento no interior de seus próprios países. Os elementos determinantes no deslocamento interno são a involuntariedade do movimento dessas pessoas e o não cruzamento das fronteiras dos seus próprios países. Aqueles que se movem de forma voluntária para outros lugares por motivos culturais, econômicos ou sociais não se encontram inclusos na definição supramencionada. Nela as pessoas, ou grupo de pessoas, hão de ser obrigadas a fugir do seu lugar de residência por motivo de algum tipo de tensão interna, conflito armado, violação de direitos humanos ou em razão de alguma catástrofe de causa antrópica ou natural. E, ademais, tais pessoas não podem ter cruzado fronteira nacional internacionalmente reconhecida.

Os citados Princípios Orientadores não constituem um documento vinculante. Porém, como muitas de suas disposições derivam de instrumentos internacionais obrigatórios, eles têm força indiscutível. Eduardo Cançado Oliveira (2004, p. 78) aponta a existência de lacunas de proteção e de tópicos nos quais disposições mais específicas são recomendáveis. Assegura que as discussões a respeito de uma convenção multilateral para esses deslocados não estão progredindo, justificando os atores que lidam com o tema que, no momento atual, “não há espaço político para a negociação de um instrumento internacional exclusivo para os deslocados internos”.

Os Estados têm obrigação de proteger toda e qualquer pessoa, seja nacional ou estrangeira, que esteja dentro dos limites das suas fronteiras. Mesmo quando o governo nacional não tem condições de dispensar tal proteção, e até mesmo quando os deslocados internos são resultados da atuação do próprio governo – como no caso da construção das hidrelétricas (MAB, 2011)<sup>9</sup> – essa obrigação legal se mantém. Portanto, com relação a tais deslocados, cuja retirada do local de origem tenha sido por causa ambiental ou não, merecem eles amparo do país onde se encontram.

Carolina de Abreu Batista Claro (2012, p. f. 64), com fundamento nos ensinamentos de Laura Westra, afirma que:

Apesar da grande importância dos princípios norteadores de proteção aos deslocados internos, a proteção jurídica dos deslocados ambientais, diante da ausência de normativa específica, continua problemática não apenas em virtude das incertezas impostas pelas mudanças climáticas ou da tensão político-migratória internacional, mas, sobretudo, em razão de a proteção dos deslocados internos representar uma tensão entre a soberania estatal e a demanda protetiva dos direitos humanos.

## 5. AUSÊNCIA DE VONTADE POLÍTICA DOS ESTADOS EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

O dilema dos refugiados sempre esteve relacionado a problemas políticos, econômicos e sociais. Eis que surge um problema ocasionado pela relação homem-natureza que expulsa os indivíduos do seu local de origem. A perplexidade se instala, não conseguindo os estudiosos se entenderem sobre a maneira de lidar com tal fenômeno. A indefinição sobre quem são os refugiados ambientais colabora para que essas vítimas dos fenômenos climáticos continuem carentes de proteção. E em que pese o fato de o assunto envolver questões ambientais, humanitárias e políticas, tal problema não encontra resposta no Direito Internacional, seja pela perspectiva do Direito Internacional Ambiental, do Direito Internacional dos Refugiados ou do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Observa-se, no mundo contemporâneo, evidente ausência de vontade política, principalmente dos países mais desenvolvidos, em solucionar o problema desses migrantes. A rejeição é uma constante na maioria dos processos migratórios, sendo mais evidente naqueles que envolvem pessoas de religião, etnia, idioma ou aparência acentuadamente diversa da população natural do lugar de destino. Um dos grandes paradoxos da atualidade é que a livre circulação de capitais, ideias e produtos, cada vez mais ampla, não encontra correspondência na liberdade de locomoção. Ao mesmo tempo em que caem barreiras alfandegárias, aumentam os controles fronteiriços de imigração. Ou seja: fronteiras internacionais cada vez mais abertas ao fluxo de bens e cada vez mais fechadas à circulação de pessoas (OLIVEIRA, 2004, p. 87).

Em recente relatório apresentado pelo relator especial sobre direitos humanos na Assembleia Geral da ONU consta:

a xenofobia, o racismo, o antissemitismo e a islamofobia estão aumentando na Europa Ocidental [...] O racismo se agravou em todo o mundo depois dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. O renascimento dos movimentos racistas e xenófobos na Europa Ocidental deve ser analisado no marco das atuais mudanças socioeconômicas, incluindo a politização da imigração. (DEEN, 2013)

Vistos pelos nacionais como causa de inflação dos custos dos serviços sociais dos Estados para onde migram, como competidores nos postos de trabalho e, naqueles países que recebem elevado número de migrantes, identificados como “delinquentes” e, mais recentemente, como “terroristas”, representam constante ameaça à estabilidade social e política local (MÁRMORA, 2000, p. 19). E sentimentos antimigratórios amiúde fomentam políticas nacionalistas e reações xenofóbicas, às vezes em detrimento do país receptor. A Alemanha, por exemplo, chega a receber 400 mil imigrantes anualmente e deles precisa para a continuidade das suas atividades nos mais diversos setores. Contudo, o país mantém uma postura negativa em relação a eles, tanto por parte da legislação quanto da opinião pública (MARTINE, 2013).

Esclarecedora a afirmação de Carolina Moulin (2012, p. 39):

No plano da segurança, vinculam todos os migrantes à narrativa da perda do controle das fronteiras enquanto espaço simbólico do poder, que justifica práticas intervencionistas e a ideia de que, a princípio, todos os migrantes são suspeitos. Os migrantes são construídos como potenciais criminosos, associados a práticas terroristas, tráfico internacional, esquemas de remessa ilegal de divisas, entre outras. O controle de documentação, o patrulhamento ostensivo das fronteiras terrestres e marítimas e, inclusive, a criação de mecanismos extraterritoriais de controle da imigração são desenvolvidos para simular a capacidade do Estado de manutenção da segurança nacional. Entre esses mecanismos extraterritoriais poderíamos salientar o sistema restritivo de emissão de vistos e acordos bilaterais entre países que garantem a extensão do controle de alguns Estados em fronteiras estrangeiras. Esse é o caso das políticas de harmonização sobre temas migratórios na Europa que criaram o que a literatura chama de “Fortaleza Europeia”.

No Mediterrâneo, é extensa a lista de catástrofes envolvendo refugiados. Em maio de 2005, agosto de 2006, agosto de 2008, março, julho e agosto de 2009, fevereiro, maio, junho e julho de 2011, em julho de 2012 e em outubro de 2013 ocorreram desastres que vitimaram muitos migrantes à procura de refúgio. Causa incredulidade saber que, em pleno século XXI, na Itália, existam leis que proibam o socorro aos barcos que se encontrem em situação de risco transportando imigrantes. Marinheiros, capitães de barco e pescadores que socorrerem refugiados e os levarem a local seguro podem ser processados por tráfico de pessoas. Essa lei foi aprovada em 2002, durante o governo de Silvio Berlusconi, e seu teor não difere muito de outras em vigor noutros países da União Europeia. O campo de refugiados grego se encontra em condições tão precárias que os tribunais alemães vetaram deportações para a Grécia, alegando ser contra a dignidade humana (BERGER, 2013).

## 6. PROPOSTAS NORMATIVAS

Apesar desse clima mundial desfavorável a qualquer espécie de migrante, tímidas propostas de tutela dos refugiados ambientais começam a surgir. Entre elas, destacamos o Projeto de Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, de autoria do grupo de trabalho da Universidade de Limoges, França, liderado pelo Prof. Michel Prieur; a do governo das Ilhas Maldivas, e a de um grupo de pesquisadores da Austrália, liderados por David Hodgkinson, que propõe a Convenção para as Pessoas Deslocadas pelas Mudanças Climáticas.

O grupo sob a liderança de Prieur é composto pelo CRIDEAU (Centre de Recherches Interdisciplinaires em Droit de l’Environnement, de l’Aménagement et de l’Urbanisme) e pelo CRDP (Centre de Recherches

sur les Droit de la Personne), equipes temáticas da OMIJ (Observatoires des Mutations Institutionnelles et Juridiques), com o apoio do CIDCE (Centre International de Droit Comparé de l'Environnement). Utiliza a expressão “deslocados ambientais” para conceituar

as pessoas físicas, as famílias e as populações confrontadas com um desastre brutal ou gradual em seu ambiente, afetando inelutavelmente suas condições de vida e lhes forçando a deixar, com urgência ou no seu decorrer, seus lugares habituais de vida e requerendo sua relocação ou realojamento.

A opção pela nomenclatura “deslocados ambientais” ao invés de “refugiados ecológicos” ou “refugiados ambientais” tem a seguinte explicação: o grupo entendeu que o vocábulo “deslocados” melhor reflete a diversidade de causas e formas dos deslocamentos, seu caráter não espontâneo e coletivo, pois a expressão “refugiados” poderia ocasionar confusão com a situação daqueles previstos na Convenção de Genebra, de 28 de julho de 1951, que criou o Estatuto dos Refugiados. E que a preferência pelo vocábulo “ambientais” no lugar de “ecológicos” visa a dar reforço à percepção de que tais deslocamentos não são oriundos somente de fenômenos naturais, mas sobretudo da ação antrópica e da influência que esta exerce na deterioração dos meios de sobrevivência.

Michel Prieur considera que a Convenção que trata dos refugiados clássicos dificilmente poderia ser modificada para tutelar as pessoas vítimas de tragédias ambientais. Além da inexistência da perseguição política como requisito para garantir à pessoa o *status* de refugiado, no caso dos deslocados ambientais há ausência do critério da extraterritorialidade, já que estes buscam, muitas vezes, sobreviver dentro dos limites de seus próprios países. Por conta disso, Prieur concluiu que a opção de criar um novel documento garantindo o respeito aos direitos fundamentais dessas pessoas se mostra mais adequada. Pois introduzir uma emenda na Convenção de 1951 com a finalidade de assegurar direitos às vítimas de desastres ambientais constituiria missão muito difícil (RIBEIRO, 2013).

O Projeto prevê aplicação de âmbito universal, não distinguindo os deslocamentos internos e os internacionais, além de incluir, entre suas causas, tanto as catástrofes ambientais repentinas quanto aquelas que ocorrem de forma gradativa e obrigam as pessoas a se retirarem dos locais onde vivem. Aponta alguns princípios, como o da responsabilidade comum, mas diferenciada, da proporcionalidade, o da não discriminação etc., como instrumentos para a garantia dos direitos aos deslocados ambientais. O objetivo desse Projeto é contribuir para que esses deslocados possam gozar dos seus direitos, organizar seu acolhimento, bem como seu eventual retorno aos lugares de onde partiram. Trata-se de um novo documento, cujo objetivo é fixar os direitos fundamentais dos deslocados ambientais, bem como colocar os países para lhes prestarem a ajuda. De acordo com o Projeto, os países que aderirem à Convenção ficarão obrigados, diante do princípio da solidariedade internacional, a assegurar o direito dos indivíduos deslocados por causas ambientais. Observa Prieur que o Projeto

está assentado nesse princípio para se evitar a polarização da questão a respeito das responsabilidades oriundas de discussões climáticas.

Reconhece esse Projeto de Convenção vários direitos comuns dos deslocados ambientais, entre os quais: direito à assistência e socorro, direito à água e à ajuda alimentar, direito à informação e à participação, direito à habitação, direito ao cuidado médico, direito ao respeito da unidade familiar etc. Os deslocados de forma definitiva também tiveram reconhecidos certos direitos específicos, como o direito ao realojamento e à nacionalidade. Ainda é prevista uma estrutura administrativa e organizacional com vistas a implementar a Convenção, em especial com a criação da Agência Mundial para os Deslocados Ambientais (CIDCE, 2013).

Os deslocamentos ambientais ocasionados por desastres ecológicos, tanto tecnológicos quanto naturais, constituem fenômeno gerador de violações aos direitos humanos dos deslocados. Nesse particular, Fernanda de Salles Cavedon e Ricardo Stanziola Vieira (2011, p. 179-206) defendem que o Projeto de Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais,

se efetivamente adotado, pode se transformar num grande exemplo de articulação entre o direito ambiental e os sistemas de proteção dos direitos humanos que, como demonstrado ao longo do texto, devem necessariamente estabelecer conexões para enfrentar as vulnerabilidades ambientais, realizar a justiça ambiental e estabelecer estratégias eficazes de prevenção, gestão e reparação dos desastres ecológicos. Ao mesmo tempo, pode constituir-se num importante instrumento para os sistemas de proteção dos direitos humanos, a exemplo da Corte Europeia de Direitos Humanos, que lhes permita integrar a dimensão ambiental nas análises de violação de tais direitos em situações de desastres ecológicos.

Já a proposta das Ilhas Maldivas pretende estabelecer a criação de um protocolo específico acerca dos refugiados ambientais, a ser incorporado ao Estatuto de 1951 e seu Protocolo de 1967, visando à reformulação deles. Propõe alargar o entendimento do critério da “perseguição”, no qual seriam incluídas, como fator para a concessão do *status* de refugiado, as mudanças climáticas. Tanto os deslocados internos quanto os internacionais são por ela abrangidos, aplicando-se aos casos de deterioração ambiental tanto por causas antrópicas quanto naturais.

Tratamos alhures da resistência de muitos especialistas em direito dos refugiados, inclusive no âmbito da ONU, em aceitar a modificação do Estatuto dos Refugiados para nele incluir os refugiados ambientais, pelas razões já expostas. Ademais, argumentam os defensores dessa corrente que não se pode olvidar de que nos trabalhos preparatórios da Convenção de 1951 não se aceitou a inclusão, entre os motivos do “fundado temor de perseguição”, das causas ambientais, em face de sua imprecisão (CLARO, 2011, p. 241-269).

Hodgkinson e colaboradores (2013) propõem a Convenção para as Pessoas Deslocadas pelas Mudanças Climáticas, que reconhece o efeito das alterações do clima nas migrações internacionais. Tem como objetivo estabelecer uma organização que conceba e administre um programa de pesquisa que trate das consequências migratórias das mudanças climáticas relacionadas à Convenção. Trabalha, ainda, com a ideia de mitigação das mudanças climáticas e adaptação às elas, sugere mecanismos de governança socioambiental e propõe ações concretas em favor dos refugiados e do meio ambiente (CLARO, 2012, f. 73).

## CONCLUSÃO

As mudanças no Direito, em geral, e no seu ramo Internacional, em especial, são excessivamente lentas, mesmo diante de novos problemas que exigem resposta imediata. Por isso os refugiados ambientais, para conseguirem abrigo, continuam a ter de contar com a sorte e a boa vontade dos países para os quais migram, pois há uma lacuna legislativa no setor, bem como uma ausência de vontade política para supri-la. As limitações do Direito Internacional para tratar desse problema contemporâneo forçam o repensar do sistema na sua totalidade, o que resultará, inevitavelmente, em transformações. Impossível fechar os olhos diante da realidade, ainda mais quando ela se apresenta repleta de seres humanos em situação de extrema vulnerabilidade.

Uma das características do Direito Internacional é sua tendência à fragmentação. Entendemos ser esse um impeditivo para que se chegue a uma solução adequada para os refugiados ambientais, pois as múltiplas especificidades que envolvem esse fenômeno impõem uma abordagem integrada do Direito. O Estatuto dos Refugiados, bem como a Convenção sobre Mudanças Climáticas foram incapazes, até o momento, de proteger esses refugiados ecológicos. Reiteramos: também inexistente boa vontade dos países em tentarem encontrar uma adequada solução para o problema. Fica parecendo que, pelo fato de alguns concluírem que os refugiados ambientais não se encontram matematicamente subsumidos a qualquer diploma legal existente, eles desaparecerão. Pelo contrário: diariamente aumenta o número dessas pessoas. E elas necessitam se vestir, trabalhar. Precisam de moradia, alimentar-se. De sobreviver, enfim.

Dissemos alhures que na sua primeira viagem apostólica, em julho de 2013, o Papa Francisco, na ilha de Lampedusa, exortou o mundo para a questão dos refugiados, pedindo a solidariedade de todos em relação a esses fragilizados migrantes. Três meses depois ocorria novo naufrágio, nesse mesmo local, de um barco superlotado de pessoas em busca de refúgio, onde mais de uma centena delas morreram afogadas. O apelo do Sumo Pontífice, portanto, não foi atendido. Oxalá não seja necessária a ocorrência de uma explosão social de grandes proporções, com invasões, saques e mortes, para que o mundo tome consciência da grave situação que paulatinamente se avoluma aos olhos de todos nós. E que, somente no meio do horror, todos sejam obrigados a admitir que os “refugiados invisíveis” existem, sim, e que

se “materializaram” da pior forma possível pelo fato de as autoridades terem sido incapazes de previamente reconhecê-los e protegê-los.

## REFERÊNCIAS

- ACNUR. *Fugindo em sua própria terra*. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/index.php?id=523>>. Acesso em: 15 out. 2013.
- BERGER, Alois. Após tragédia em Lampedusa, UE busca solução para refugiados. *Deutsche Welle*, 9 out. 2013. Disponível em: <<http://www.dw.de/ap%C3%B3s-trag%C3%A9dia-em-lampedusa-ue-busca-solu%C3%A7%C3%A3o-para-refugiados/a-17147237?maca=bra-uol-all-1387-xml-uol>>. Acesso em: 16 out. 2013.
- BLACK, Richard. New Issues in Refugee Research. *Working Paper*, n. 34, 2001. Environmental refugees: myth or reality? Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ae6a0d00.html>>. Acesso em: 16 out. 2013.
- CAVEDON, Fernanda de Salles; VIEIRA, Ricardo Stanzola. Conexões entre desastres ecológicos, vulnerabilidade ambiental e direitos humanos: novas perspectivas. *Revista de Direito Econômico Socioambiental*, v. 2, n. 1, Curitiba, Champagnat, jan./jun. 2011.
- CIDCE - Centre International de Droit Comparé de l'Environnement. *Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux*. maio 2010. Disponível em: <[http://www.cidce.org/pdf/Projet%20de%20convention%20relative%20au%20statut%20international%20des%20d%C3%A9plac%C3%A9s%20environnementaux%20\(deuxi%C3%A8me%20version\).pdf](http://www.cidce.org/pdf/Projet%20de%20convention%20relative%20au%20statut%20international%20des%20d%C3%A9plac%C3%A9s%20environnementaux%20(deuxi%C3%A8me%20version).pdf)>. Acesso em: 29 maio 2013.
- CLARO, Carolina de Abreu Batista. O aporte jurídico do direito dos refugiados e a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. In: RAMOS, André Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Orgs.). *60 Anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Refugiados Ambientais: Mudanças Climáticas, Migrações Internacionais e Governança Global*. 113 f. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Sustentável, Brasília, UnB, 2012.
- DECININO, Ronaldo. *Catástrofes naturais causam êxodo*. 21 maio 2008. Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/geografia/refugiados-ambientais.jhtm>>. Acesso em: 29 maio 2013.
- DEEN, Thalif. Derechos Humanos-Europa: Xenofobia en alza, *IPS Notícias*, 12 nov. 2004. Disponível em: <<http://www.ipsnoticias.net/2004/11/derechos-humanos-europa-xenofobia-en-alza/>>. Acesso em: 16 out. 2013.
- EL-HINNAWI, Essam. *Environmental refugees*. Nairobi: United Nations Environment Programme (UNEP), 1985.
- HODGKINSON, David; BURTON, Tess. *Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change*. Seminar presentation at the Grantham Research Institute on Climate Change. The London School of Economics, 6 March 2009. Disponível em: <<http://www.ccdpconvention.com/documents/DH%20TB%20LSE%20presentation.pdf>>. Acesso em: 16 out. 2013.
- IOM; UNHCR; UNU. *Climate adaptation continuum, migration and displacement: Copenhagen and beyond*. 16 dez. 2009. Disponível em: <[www.cop15.dk/](http://www.cop15.dk/)>. Acesso em: 4 maio 2013.
- KÄLIN, Walter. Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations. *Studies in Transnational Legal Policy*, n. 38. The American Society of International Law, The Brookings Institution - University of Bern Project on Internal Displacement, Washington, DC, 2008. Disponível em: <<http://www.asil.org/pdfs/stlp.pdf>>. Acesso em: 26 maio 2013.

KIBREAB, Gaim. *Environmental causes and impact of refugee movements: a critique of the current debate*. 1997. Disponível em: <[http://graduateinstitute.ch/webdav/site/political\\_science/shared/political\\_science/9957/Kibreab%201997.pdf](http://graduateinstitute.ch/webdav/site/political_science/shared/political_science/9957/Kibreab%201997.pdf)>. Acesso em: 2 maio 2013.

MAB. Hidrelétricas do rio Madeira. Energia para que? E para quem? *Cartilha de Estudos*, p. 6. Disponível em: <[http://www.mabnacional.org.br/campanhas/rio\\_madeira\\_cartilha\\_2ed.pdf](http://www.mabnacional.org.br/campanhas/rio_madeira_cartilha_2ed.pdf)>. Acesso em: 21 jan. 2011.

MÁRMORA, L. Perspectivas migratorias em el proceso de globalización. In: *Migrações Contemporâneas: Desafios à vida, à cultura e à fé*. Brasília: Centro Scalabrino de Estudos Migratórios, 2000.

MARTINE, George. *A globalização inacabada, migrações internacionais e pobreza no século 21*. Jul./set. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392005000300001](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392005000300001)>. Acesso em: 17 out. 2013.

MOULIN, Carolina. A construção do refugiado no pós-Guerra Fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR. *Carta Internacional*, v. 7, n. 2, jul./dez. 2012 [p. 23 a 49]. Publicação da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Disponível em: <<http://www.cartainternacional.abri.org.br>>. Acesso em: 17 out. 2013.

NOGUEIRA, Joana Laura. Refugiados ambientais: uma categoria das mudanças climáticas. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, PUCMINAS, 5 abr. 2007.

OLIVEIRA, Eduardo Cançado. A proteção jurídica internacional dos deslocados internos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, ano 5, v. 5, n. 5, Fortaleza, IBDH, 2004.

PAPA Francisco foi a Lampedusa “chorar os mortos que ninguém chora”. *Jornal Público Digital*, 8 jul. 2013. Disponível em: <<http://www.publico.pt/mundo/noticia/papa-francisco-escolhe-lampedusa-para-primeira-viagem-do-seu-pontificado-1599582#/0>>. Acesso em: 16 out. 2013.

PEIXER, Janaína Freiberger Benkendorf. *O reconhecimento da categoria de refugiados ambientais pela ordem jurídica internacional: possibilidades e desafios*. 165 f. Dissertação de Mestrado em Direito, Curitiba, PUCPR, 2012.

PHILLIPS, Tom. Amazon defenders face death or exile. *The Guardian*, 13 dez. 2012. Disponível em: <<https://brazilportal.wordpress.com/tag/brazil-environmental-refugees/>>. Acesso em: 5 maio 2013.

RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. 150 f. Tese de Doutorado em Direito, São Paulo, USP, 2011.

REKACEWICZ, Philippe. *Migração sem escolha*. 4 mar. 2008. Disponível em: <<http://diplo.org.br/imprima2299>>. Acesso em: 4 maio 2013.

RIBEIRO, Roseli. Prieur defende uma convenção específica para refugiados ambientais. *Observatório Eco*, 8 set. 2010. Disponível em: <<http://www.observatorioeco.com.br/index.php/prieur-defende-uma-convencao-especifica-para-refugiados-ambientais/>>. Acesso em: 16 jan. 2013.

## NOTAS

<sup>1</sup> PAPA Francisco foi a Lampedusa “chorar os mortos que ninguém chora”. *Jornal Público Digital*. Disponível em: <<http://www.publico.pt/mundo/noticia/papa-francisco-escolhe-lampedusa-para-primeira-viagem-do-seu-pontificado-1599582#/0>> Acesso em: 16 out. 2013.

<sup>2</sup> No original: “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”. EL-HINNAWI, Essam. *Environmental refugees*. Nairobi: United Nations Environment Programme (UNEP), 1985. p. 4-5. Tradução livre do autor.

- <sup>3</sup> Essa definição do PNUMA está disponível em: <[www.liser.eu/pt](http://www.liser.eu/pt)>. Acesso em: 3 maio 2013. A Liser - Living Space for Environmental Refugees - é uma fundação que tem como objetivo a proteção jurídica e humanitária dos refugiados ambientais. Também: NOGUEIRA, Joana Laura. Refugiados ambientais: uma categoria das mudanças climáticas. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, PUCMINAS, 5 abr. 2007. p. 2.
- <sup>4</sup> Art. 1º - Definição do termo “refugiado”.
- <sup>5</sup> Declaração feita em 16 de dezembro de 2009 no evento da IOM, UNHCR e UNU. *Climate adaptation continuum, migration and displacement: Copenhagen and beyond*. Disponível em: <[www.cop15.dk/](http://www.cop15.dk/)>. Acesso em: 4 maio 2013.
- <sup>6</sup> A íntegra dessa Resolução Normativa encontra-se disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf>>. Acesso em: 24 maio 2013.
- <sup>7</sup> Disponível em: <<http://www.agazetadoacre.com/geral/26261-grupo-de-haitianos-fica-encurralado-na-divisa-entre-assis-brasil-e-inapari.html>>. Acesso em: 24 maio 2013.
- <sup>8</sup> No original: “For the purposes of these Principles, internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized state border”. Tradução livre do autor.
- <sup>9</sup> Para que se tenha uma ideia, no Brasil, o Movimento de Atingidos por Barragem (MAB) estima que essas obras de Engenharia já prejudicaram um milhão de pessoas e inundaram 3,4 milhões de hectares de terras produtivas.

