

“REFUGIADOS AMBIENTAIS”: DESAFIO PARA A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

RICARDO BURRATTINO FÉLIX*

RESUMO

Este artigo tem como objetivo o estudo das migrações ocasionadas por condições ambientais e a problemática dos denominados “refugiados ambientais”. Atualmente, mais e mais pessoas são forçadas a fugir de seus países por motivos que não são determinados pela Convenção de 1951 para refugiados, inexistindo proteção jurídica no cenário internacional. A temática será analisada pela perspectiva do ACNUR, por meio do Alto Comissário António Guterres, e elucidada por duas sérias preocupações, Ilhas Maldivas e Bangladesh, regiões vulneráveis, sobretudo, pelo aquecimento global. Será também abordada a relação dos “refugiados ambientais” com a segurança internacional, tema discutido em 2007 no Conselho de Segurança da ONU. Por fim, o artigo tem por reflexão a necessidade de cooperação internacional para que seja definido um regime internacional à proteção dos “refugiados ambientais”, garantindo, assim, seus Direitos Humanos para terem condições dignas de vida, de trabalho, de dignidade e de bem-estar.

PALAVRAS-CHAVE

“Refugiados Ambientais”. ACNUR. Conselho de Segurança das Nações Unidas. Cooperação Internacional. Direitos Humanos.

ABSTRACT

This paper aims the study of migrations caused by environmental consequences and the problem of “environmental refugees”. Actually, more and more people are being forced to flee from their countries due reasons that are not covered by the 1951 convention relating to the Status of Refugees, thus, there is no legal protection in the international community. This issue will be analyzed by the ACNUR’s perspective, specially, through the High Commissary, António Guterres, and also demonstrated by serious concerns, Maldivas Islands and Bangladesh, two vulnerable countries, specially due the global warming. Furthermore, the consequences of environmental migrations on international security will be analyzed, concern which was discussed at the United Nations Security Council in 2007. Lastly, the urgency to developed and implement an effective regime to protect the “environmental refugees” is a fact, ensuring their Human Rights to live worthily, with comfortable livelihoods and welfare.

* Advogado do convênio ACNUR/CONARE no Centro de Acolhida para Refugiados na Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). Especialista em Negociações Econômicas Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (PUC-SP, UNESP e UNICAMP). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades da Universidade Católica de Santos - UNISANTOS. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Governança Global e Regimes Internacionais da Universidade Católica de Santos - UNISANTOS. Pesquisador da Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA). Membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello - UNISANTOS

KEYWORDS

Environmental Refugees. UNHCR. United Nations Security Council. International Cooperation. Human Rights.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo o estudo da problemática dos denominados “refugiados ambientais”¹. O deslocamento humano não constitui um fenômeno recente, já que desde os primórdios da história os seres humanos deslocam-se por interesse próprio ou involuntariamente, procurando melhores condições de vida.

Evidencia-se que o movimento migratório intensifica-se a cada ano, provocando preocupações, muitas vezes seguidas de ações, de vários seguimentos da sociedade civil. Por isso, serão abordados o tema do refúgio e seu regime internacional específico e consolidado, o qual não concede proteção às novas necessidades migratórias. Assim, a preocupação entre os problemas ambientais e as migrações será abordada por meio do discurso do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, António Guterres, realizado em novembro de 2011 no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Serão analisadas algumas das regiões mais vulneráveis no planeta: Ilhas Maldivas, Bangladesh e Haiti. Além disso, as migrações ambientais serão relacionadas ao problema de segurança internacional, com a análise da discussão sobre a mudança climática no Conselho de Segurança das Nações Unidas, evidenciando certa assimetria nas relações internacionais. Por fim, serão abordadas a cooperação e a solidariedade, essenciais para a construção da proteção internacional aos migrantes ambientais.

1. O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E AS NOVAS NECESSIDADES MIGRATÓRIAS

A partir do século XX, especialmente após o término da II Guerra Mundial, diversos Estados passaram a reconhecer o refúgio, caracterizado pela fuga por medo de perseguição em função de raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a grupo social, como um direito do indivíduo, protegido pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951². O Estatuto surgiu após o fim da II Guerra Mundial, quando os países aliados se preocuparam com a estabilidade da Europa, a fim de encontrar uma solução humanitária para os cerca de 40 milhões de deslocados dos regimes totalitários que se implantaram na Europa na primeira metade do século XX e, também, depois das atrocidades da II Guerra Mundial (HOBBS-BAWM, 1995).

Nesse sentido, a proteção aos refugiados é norma estabelecida por meio de um regime internacional dos refugiados. Tanto a Convenção de 1951, quanto o Protocolo Adicional de 1967³ previram regras básicas, de cumprimento obrigatório pelas partes. Permite-se, inclusive, que as legislações nacionais elevem o nível mínimo de proteção a exemplo do que sucedeu no Brasil com a Lei n. 9.474 de 1997, que incluiu a violação grave e generalizada dos direitos humanos ao seu artigo primeiro, definindo nova modalidade de perseguição (AMARAL JÚNIOR, 2012).

Atualmente, mais e mais pessoas são forçadas a fugir de seus países por motivos que não são determinados pela Convenção de 1951 para refugiados. Na medida em que vão perdendo seus meios de trabalho e sustento, sobretudo em razão da degradação do meio ambiente, não lhes resta alternativa senão se deslocarem a outras terras. Essas pessoas não são típicas migrantes, tampouco são protegidas pelo regime internacional dos refugiados, ausentes, assim, pressupostos legais que as protejam.

O fenômeno das migrações ambientais é uma realidade atual. Eventos extremos e grandes catástrofes ambientais não são, é certo, exclusividades dessa época; no entanto, alterações no ambiente global têm tornado tais eventos cada vez mais frequentes. Elevação do nível do mar, mudanças drásticas de temperaturas, inundações, enchentes, ciclones, erosão, destruição de florestas, desertificação e secas são alguns trágicos exemplos de perturbações ambientais.

Com o desenvolvimento da sociedade capitalista, que supõe ter a Natureza sob controle por meio de um sistema tecnicamente capacitado para compreender e controlar os fenômenos do mundo e traduzi-los em modernidade, atualmente surgem os riscos desse processo. Esses riscos, considerados como perigos externos emergentes, tornaram-se indissociáveis à modernidade e a sua produção de futuros problemas para o meio ambiente e para a própria humanidade, e dentre os efeitos atuais que mais preocupam estão os provocados pelas mudanças climáticas (SANTOS, 2005).

Diante da dependência da humanidade com a Natureza, tais eventos extremos ocasionam movimentos migratórios que afetam a vida de milhões de pessoas. Nesse contexto, surgem os chamados "refugiados ambientais", definição popularizada em 1985 por Essam El-Hinnawi, então pesquisador do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Para Essam, em um sentido amplo, todos os indivíduos deslocados podem ser definidos como "refugiados ambientais", pois foram forçados a deixar seu habitat original, ou saíram voluntariamente, buscando por proteção por causa de danos causados ou, ainda, em busca de uma melhor qualidade de vida. Em sentido estrito, "refugiados ambientais" é a definição dada aos indivíduos que são forçados a deixar seu habitat, temporária ou permanentemente, em razão de marcante perturbação ambiental, seja desencadeada pela ação humana ou natural, a qual coloca em risco sua existência ou seriamente afeta sua qualidade de vida. Ainda para o pesquisador, por "perturbação ambiental", nessa definição, entendem-se quaisquer mudanças físicas, químicas ou biológicas no ecossistema que o tornem, temporária ou permanentemente, impróprio para sustentar a vida humana. De acordo com essa 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” (EL-HINNAWI, 1985).

Apesar de a definição proposta por Essam El-Hinnawi ter quase 30 anos, não há ainda no cenário internacional sequer uma definição do termo que os reconheça, a fim de que haja um sistema de proteção aos seus direitos fundamentais. Dessa forma, os “refugiados ambientais”, especialmente aqueles que cruzam fronteiras a fim de reconstruírem suas vidas, carecem de proteção internacional.

A ausência de um sistema internacional de proteção os deixa ainda mais vulneráveis, na medida em que seus direitos dependem de esforços dos governos e da política dos Estados de origem ou de destino, os quais, muitas vezes, são os principais responsáveis pela violação de seus direitos. Por isso, deve-se defender a criação de um sistema de proteção abrangente, tomando como exemplo o regime internacional dos refugiados.

2. DESLOCAMENTOS POR MOTIVOS AMBIENTAIS NA PERSPECTIVA DO ACNUR

No regime internacional dos refugiados, o ACNUR, órgão criado em 3 de dezembro de 1949 pelas Nações Unidas e com sede em Genebra, tem como função básica dar proteção aos refugiados, ou seja, para pessoas que não gozam de proteção em seu país de origem ou de residência habitual. Nesse sentido, o ACNUR trabalha para garantir a permanência do indivíduo em determinado Estado com a obtenção de um *status* favorável no país em que foi recebido, assim como procura assistir os refugiados em termos materiais, inserindo-os na sociedade que os protege (GUERRA, 2011).

Atualmente, António Guterres é o décimo Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados. Eleito pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 15 de junho de 2005 ao cumprimento do mandato de cinco anos, Guterres foi reeleito em abril de 2010 ao segundo mandato, pelo mesmo período de cinco anos (ACNUR, 2013).

Como órgão das Nações Unidas responsável pela temática do refúgio e diante da complexidade atual das migrações por razão climáticas, é válido analisar a questão sob a ótica da segurança e da estabilidade mundial. Em 23 de novembro de 2011, no curso de seu mandato, o Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, António Guterres, discursou de maneira bastante convicta e racional em Nova Iorque, em reunião no Conselho de Segurança da ONU (UNHCR, 2011).

António Guterres inicia seu discurso mencionando a situação atual do mundo e suas relações, na medida em que informações, ideias, capital, cultura e pessoas estão cruzando fronteiras nacionais e continentais em grande escala, em uma velocidade jamais vista em toda a história da humanidade. A respeito da movimentação dos seres humanos, o Alto Comissário acrescenta que os padrões de migrações, de mobilidade e dos deslocamentos estão mudando.

Para ele, está cada vez mais difícil a distinção entre migrantes que atravessam a fronteira em busca de uma vida melhor e os refugiados, que são forçados a fugir de seus países por perseguições e conflitos, os quais são protegidos pela clássica definição do Estatuto dos Refugiados de 1951.

Ressalta, ainda, que a cada dia mais e mais pessoas estão sendo forçadas a fugir por motivos que não são determinados pela Convenção de 1951 para refugiados. Isso ocorre na medida em que vão perdendo seus meios de trabalho e sustento em razão da degradação do meio ambiente; com isso, o deslocamento se torna, para muitos, a única alternativa. Eles não são típicos migrantes, tampouco são protegidos pelo regime internacional dos refugiados, ausentes, assim, pressupostos legais que os protejam⁴.

Em muitas regiões do mundo, refugiados, solicitantes de asilo, migrantes ilegais, vítimas de massacres e de tráfico de pessoas seguem as mesmas rotas, utilizando os mesmos meios de transportes, confrontando os mesmos riscos e perigos, especialmente ao viajarem por vias marítimas. Na medida em que os padrões de mobilidade humana estão mudando, o volume de pessoas se deslocando tem crescido e muito (UNHCR, 2011).

Naquela ocasião, António Guterres mencionou dados do ACNUR em que 43,7 milhões de pessoas teriam se deslocado ao redor do mundo por causa de conflitos armados e violações de Direitos Humanos. Desse número, 27,5 milhões são deslocados em seus países sem cruzarem. Analisando os números, o ACNUR constatou o aumento de 10 milhões nos últimos 12 anos. Segundo Guterres, a grande maioria dessas pessoas tem como destino países em desenvolvimento, os quais não têm capacidade de responder a essa grande demanda populacional.

As causas pelas quais essas pessoas deixam seus países não são difíceis de serem identificadas. Além de perseguições, violência e autoritarismo, colapsos econômicos e desastres naturais têm, a cada dia, resultados em um número ainda maior de migrantes (UNHCR, 2011).

Para ele, o principal problema do mundo contemporâneo é a aceleração das mudanças climáticas, na medida em que a comunidade internacional falha em adotar medidas internacionais necessárias a essa questão⁵. A mudança climática é definida como o grande desafio de nosso tempo, da mesma forma que outras questões se tornaram de grande importância, tais como o aumento da população, a urbanização, a crise de alimentos, de água e de energia. A esses desafios ainda é acrescido a problemática do deslocamento humano, cuja organização é de suma importância para a manutenção da paz e da segurança.

A questão climática não deve ser isolada de outras variáveis, como as questões econômicas, sociais, políticas e ecológicas, as quais determinam o nível de segurança das pessoas ao redor do planeta. Questões como aquecimento global, aumento dos níveis dos mares e alterações climáticas podem ocasionar uma mudança no contexto da paz e da estabilidade mundial, fomentando conflitos e deslocamentos em massa.

O processo de alteração climática limitará a quantidade de terra disponível ao cultivo de alimentos em muitos dos países em desenvolvimento, o

que simultaneamente reduzirá a produtividade agrícola. Com o aumento no nível de pobreza e da instabilidade da produção agrícola, mais e mais jovens se deslocarão das áreas rurais às áreas urbanas, gerando, assim, uma tremenda luta por empregos. Ademais, perante a grande quantidade de jovens desempregados, aliada aos problemas de escassez de alimentos, escassez de energia e alteração dos preços das *commodities*, ocasionará, seguramente, uma desordem política e social (UNHCR, 2011).

Alerta António Guterres que a alteração climática tenderá a ser um relevante motivo aos conflitos entre os Estados, sendo intensificado o nível de competição por recursos, incluindo água, pastos e terras cultiváveis, o que reduzirá o nível de cooperação. Alguns estudiosos já ousam comentar sobre a guerra pela água, recurso vital à vida, cuja escassez resultará em grande disputa.

De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, o grave conflito em Darfur, região oeste do Sudão, tem sido parcialmente movido por questões de alterações climáticas, em razão das degradações ambientais e das violentas disputas por terras férteis e água (UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, 2013).

Outra questão analisada pelo Alto Comissário é a do aumento da frequência dos desastres naturais que estão ligados à alteração climática. Os desastres naturais geram migrações em massa, com consequências que podem ser trágicas, como conflitos relativos às migrações, os quais o ACNUR já enfrenta tradicionalmente. Afirmou, ainda, que de acordo com estimativas, mais de 40 milhões de pessoas se deslocaram por desastres naturais no ano de 2010 (UNHCR, 2011).

Ele também fez uma observação sobre cidadania e os deslocados ambientais. Para onde irão essas pessoas quando a vida em seus países se tornar impossível? Algumas delas talvez consigam uma segunda nacionalidade. Mas como essas pessoas serão documentadas? Estará o mundo preparado para aceitar a ideia de um Estado sem território? Essas são questões as quais a comunidade internacional apenas começa a considerar e que já requer uma grande atenção.

De maneira categórica, ele afirma que a alteração climática constitui uma grave ameaça à paz e à segurança mundial. Em um mundo que está se tornando cada vez menor e pela primeira vez está enfrentando um limite físico ao crescimento econômico, a ameaça tende a crescer (UNHCR, 2011).

As questões que envolvem alterações climáticas, crescimento da população, falta de segurança alimentar e escassez de água devem ser debatidas individualmente em diferentes reuniões, em debates apartados. Não há hoje na comunidade internacional um fórum específico a essas questões, cuja falha deve ser suprida por eficientes estratégias internacionais aos relevantes e vitais temas para a segurança e paz.

Nas palavras do Alto Comissário, a comunidade internacional deve remediar essa falta de governança e fomentar um espírito cooperativo para reduzir o impacto das mudanças climáticas. Em razão do conflito de interesses e da inexistência de cooperação sobre o tema, a comunidade internacional

reluta a enfrentar o problema de forma adequada, ignorando, muitas vezes, que inúmeras pessoas vivem em regiões vulneráveis por causa das situações ambientais alarmantes.

3. ALGUMAS DAS REGIÕES MAIS VULNERÁVEIS À MUDANÇA CLIMÁTICA: ILHAS MALDIVAS, BANGLADESH E HAITI

Em razão da progressão da mudança climática e da maneira em que a sociedade atualmente tem transformado o meio ambiente, algumas regiões do planeta se tornaram vulneráveis, enfrentando diversos problemas ambientais, isso por fatores geográficos, ou por catástrofes naturais ou provocadas pela ação humana, ou, ainda, por fatores políticos por causa da ineficácia de gestões de seus recursos naturais. As catástrofes naturais não são exclusivas dos dias atuais; contudo, diante da intervenção antrópica ao meio ambiente, tais eventos intensificam-se.

O alarmante problema advindo do aquecimento global afeta sobremaneira as Maldivas. As Maldivas formam um arquipélago de 1.192 ilhas, das quais apenas 358 são habitadas por seres humanos. Grande parte das ilhas está a menos de dois metros do nível do mar, cujo ponto mais elevado está apenas a 2,3 metros acima do nível do mar (CIA, 2013). Dessa forma, qualquer aumento no nível dos oceanos interfere diretamente na geografia do país, ocasionando a necessidade de inúmeras emigrações em busca de condições de vida.

As principais fontes econômicas da região correspondem ao turismo e à agricultura, as quais já sofrem impactos das alterações climáticas. De acordo com o *ranking* mundial de Desenvolvimento Humano (IDH), as Maldivas encontram-se no 109º posto, *ranking* elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2013).

O governo das Ilhas Maldivas já adota algumas medidas na tentativa de conter as consequências nocivas a sua população. Já foi construída uma ilha artificial, próxima à capital Malé, para abrigar milhares de habitantes; além disso, as principais ilhas do arquipélago foram cercadas com uma parede de rochas, na tentativa de protegê-las do avanço do mar (COLLECTIF ARGOS, 2010). Os esforços locais se tornam insuficientes à solução dos problemas ambientais da região, pois as soluções dependem da cooperação internacional.

Outro país em situação de alta vulnerabilidade é Bangladesh, localizado no Golfo de Bengala, continente asiático, cuja população corresponde a mais de 163 milhões de habitantes, com taxa de crescimento populacional de 1,59%, e com uma das maiores densidades demográficas do mundo (CIA, 2013). O país é extremamente vulnerável, pois sofre com as constantes chuvas de monções, as quais alagam cercam de um terço do país. A região ainda sofre com tornados, tsunamis e ciclones tropicais, eventos naturais que se tornam mais frequentes (COLLECTIF ARGOS, 2010).

Bangladesh está em 146º no *ranking* mundial de Desenvolvimento Humano (PNUD, 2013). Além disso, o país sofre com diversos problemas sociais e econômicos, já que metade da sua população vive abaixo da linha da pobreza (CIA, 2013). Constantes conflitos políticos entre partidos de oposição ao governo *Awami League* dificultam ainda mais as condições de vida de seus nacionais. Ressalte-se a grande influência do clima ao país, na medida em que a agricultura é a fonte essencial de subsistência das famílias, abalando a garantia de segurança alimentar.

Diante dessa realidade e considerando a alta população do país, em razão das necessidades de sustento e de bem-estar, muitos bengaleses deixarão Bangladesh em um alto fluxo migratório, e os prováveis receptores desses “refugiados ambientais” não têm condições de receber milhões de bengaleses em busca de abrigo, pois os países da região, tais como Índia, China e Mianmar, são regiões de intensa densidade demográfica, já enfrentando problemas de alta população (UNHCR, 2011).

Surge, portanto, a questão quanto ao destino dessa população: para onde deverá seguir essa leva enorme de “refugiados ambientais”?

Não são poucas as regiões de onde originam os “refugiados ambientais”; destarte, o Brasil já enfrenta essa questão. Um grande fluxo de haitianos segue em curso, encontrando no Brasil o principal país de destino. Não são eles considerados refugiados, diante da ausência de pressupostos legais, seja na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, seja na Lei n. 9.474/97⁶; contudo, em busca de soluções, os haitianos recebem a concessão de um visto brasileiro por razões humanitárias.

Conforme a Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração n. 97 de 12 de janeiro de 2012, a eles são concedidos vistos permanentes conforme redação do art. 16 da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de cinco anos. A Resolução considera razões humanitárias as resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

Nota-se, portanto, que a problemática dos “refugiados ambientais” não é meramente local, exclusividade de poucas regiões do planeta. Torna-se preocupante a constatação de que as respostas e as soluções à questão não estão na lista de prioridades da agenda internacional dos principais países, os quais têm condições financeiras e políticas para criação de soluções e de alternativas aos problemas que já afetam as Ilhas Maldivas, Bangladesh, Haiti e muitas outras regiões vulneráveis do planeta.

4. AQUECIMENTO GLOBAL E SEGURANÇA INTERNACIONAL

A questão do aquecimento global entrou na pauta de discussões do Conselho de Segurança da ONU em 2007, iniciando discussões sobre as consequências das alterações climáticas que geram instabilidade e novos conflitos.

Nota-se que no cenário internacional já existe uma preocupação comum com o meio ambiente; contudo, há diferentes perspectivas e gerenciamento de esforços à mitigação do problema. Enquanto países mais vulneráveis como República Democrática do Congo, Bangladesh e Ilhas Maldivas têm em seus discursos a real preocupação com o meio ambiente, fator gerador de intensos conflitos, países mais desenvolvidos, os que detêm maior poder econômico e político, centram seus discursos em tons diplomáticos de desenvolvimento, governança e democracia.

Isso pode ser constatado nos discursos realizados na 5.663ª reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas, realizada em 17 de abril de 2007 (UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL, 2013). Basile Ikouebe, diplomata representante da República Democrática do Congo, iniciou seu discurso afirmando que a humanidade terá de lutar por terra, água, comida e moradia, em tamanha escala que trará desastrosos efeitos à paz. Alerta, com isso, a responsabilidade, ou irresponsabilidade, em manter os padrões de consumo atuais, produzidos por, segundo o diplomata, destruições ambientais que ocasionam grandes desastres ambientais; além disso, a escassez de recursos tem intensificado os conflitos já existentes.

As Ilhas Maldivas, tendo seus interesses representados pelo Ministro das Relações Exteriores, Abdulla Shahid, alertaram, calorosamente, ao iminente problema do aumento do nível dos oceanos em razão do aquecimento global, o que fatalmente deixaria todo um país submerso, fazendo que a população local procure condições de vida e sustento em outros países, clamando para a atenção internacional. A questão é tão iminente como problemática e exige esforços em curto prazo, diferindo dos discursos de representantes de países menos vulneráveis e mais estáveis. O Ministro alertou sobre a responsabilidade de todos a aderirem e cumprirem os compromissos internacionais, tais como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, Protocolo de Kyoto, Princípios da RIO 92 e a implementação da Agenda 21. Afirmou, ainda, que a alteração climática já é um fato e não uma questão que envolve incertezas científicas. Resta à comunidade internacional transformar as palavras em ações.

Muhammad Ali Sorcar, Ministro das Relações Exteriores de Bangladesh, afirmou que as alterações climáticas têm potencialidades a se tornarem motivos dos mais graves conflitos e preocupações sobre segurança internacional, isso se houver apatia e falta de ações que superem tais questões. Explicou que Bangladesh é cercado por dois poderosos rios, Ganges e Brahmaputra, que ditam o destino de mais de uma centena de milhões de pessoas. O aquecimento global gera o derretimento de geleiras do Himalaia; além disso, por causa da mudança climática, as chuvas têm sido cada vez mais frequentes, ocasionando, por ambas as situações, aumento considerável no nível das águas. Milhões de pessoas terão de migrar, sendo um dos países mais afetados pelas mudanças climáticas. Enalteceu ainda a necessidade de cooperação internacional para que cada país participe de ações que mitiguem o problema, amparados pelo princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada.

Já o discurso do representante dos EUA, Alejandro D. Wolff, também demonstra preocupação com o aquecimento global, problematizando as questões energéticas e o desenvolvimento e enaltecendo alguns programas em parcerias com demais países, principalmente com o Brasil na questão do biocombustível e com a China para substituição do carvão como matriz energética. Mencionou a importância da democracia, afirmando que um bom governo democrático traz crescimento e prosperidade, eficientes aos desafios ambientais, sobretudo ao aquecimento global.

Chineses, em crescimento econômico e elevação de padrão de consumo, também estão preocupados com os desafios ambientais e, assim, foram representados por Liu Zhen Ming, cujo discurso foi em favor do desenvolvimento sustentável, tendo cada país diferentes responsabilidades sobre as questões ambientais. Defenderam também que as questões climáticas, por serem de alta complexidade, não devem ser enfrentadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas.

O Secretário-Geral, Ban Ki-moon, iniciou seu discurso mencionando que na história da humanidade muito se disputou por terras, fontes de energia e riqueza. A escassez de bens de consumo amplia os conflitos e gera instabilidades aos padrões internacionais de condutas. Mencionou as palavras do ex-Secretário-Geral, Kofi Annan, quando este afirmou que a degradação ambiental tem potencial desestabilizador em regiões propensas a conflitos, especialmente quando agravadas pelos problemas de desigualdades de acesso e escassez de recursos naturais.

Ao que indicam os discursos dos representantes de vários países, o aquecimento global e as questões ligadas ao meio ambiente são entraves à segurança internacional. Escassez de recursos e migrações, que são problemas de toda história humana, se intensificam atualmente, exigindo ainda mais esforços e cooperação internacional.

5. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E SOLIDARIEDADE

Inexiste atualmente no Direito Internacional Público um tratamento adequado às migrações ocasionadas por questões ambientais. Urge, portanto, um consenso em torno de uma definição jurídica, uma vez que não é aceita a nova categoria de “refugiados ambientais”; além disso, a definição de um regime de proteção internacional, tendo como base as normas vigentes do Direito Internacional dos Refugiados, do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Público (RAMOS, 2011).

Sem proteção internacional aos “refugiados ambientais”, inexistente amparo aos direitos fundamentais, contemplados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), no Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos (1966) e no Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966). A Declaração Universal dos Direitos Humanos considera em seu preâmbulo que a dignidade é inerente a todos os membros da família humana, e dos seus direitos iguais e inalienáveis constitui o fundamento da liberdade, da justiça e da paz mundial. Para a proteção dos direitos humanos,

é essencial um regime de direito desenvolvido por meio de relações amistosas e cooperativas entre os Estados.

Em seu artigo primeiro, a Declaração assume que os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos; não obstante, o artigo segundo permite a qualquer ser humano invocar os direitos e liberdades proclamados em seu texto, sem distinção de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Nota-se, com isso, que os Direitos Humanos não visam aos privilegiados, e não são excluídos ao destino geográfico ou nacional; com isso, visam à proteção de todos, sobretudo dos mais vulneráveis no cenário assimétrico das relações internacionais.

Os Direitos Humanos de terceira dimensão, os direitos à solidariedade, à proteção do patrimônio histórico, cultural e ambiental, têm a intenção de reprimir os danos ambientais e assegurar uma vida digna para as gerações futuras e presentes. Destarte, o meio ambiente é onde se expande a vida humana, de maneira que, se o ser humano for privado das mínimas condições ambientais, inexistente a proteção aos Direitos Humanos.

Aos indivíduos que deixam seus países por causa da degradação do meio ambiente é necessária a criação de um regime de proteção; para isso, é de extrema relevância a definição da categorização ou tipologia para os "refugiados ambientais", sejam eles deslocados internos ou refugiados (RAMOS, 2011). Para isso, como alternativa, pode-se criar um Protocolo Adicional ao Estatuto dos Refugiados, ampliando o atual regime de proteção aos refugiados, ou elaborar um instrumento internacional específico sobre a matéria, o qual estabeleça uma nova categoria de refugiados, criando, assim, princípios norteadores à proteção do refúgio originado por questões ambientais (PEREIRA, 2011).

Contudo, tais iniciativas jamais acontecerão se não houver cooperação internacional ao tratar assuntos comuns como prioridade, os quais muitas vezes são opostos aos interesses internos de determinados Estados. Isso exige cooperação em alto grau de solidariedade, sobretudo a posição brasileira, que tem como um de seus princípios fundamentais a solidariedade. Sobre isso, vale destacar da obra "60 anos de ACNUR":

Para que a solidariedade? Para que tolerar e por que tolerar? Na Constituição Federal de 1988, a solidariedade constitui princípio fundamental que se desprende do inciso I do artigo 3º do seu texto. Com efeito, ao expressar que o primeiro dos objetivos fundamentais do Estado consiste em construir uma sociedade livre, justa e solidária, instala o valor solidariedade no conjunto dos relacionamentos humanos, à maneira de princípio. Veja-se que a liberdade e a justiça social acompanham o valor em pauta, robustecendo a ideia de que o crescimento econômico, social e cultural depende de uma ação coletiva, guiada pela necessidade de satisfazer as necessidades de todos (ALARCÓN, 2011, p. 124).

Com isso, entende-se solidariedade como o compromisso pelo qual as pessoas se obrigam umas às outras a promoverem ações, movidas, ora pelos sentimentos de piedade, ora pelos sentimentos de empatia, e, sobretudo, por equidade e justiça. O destino de cada sociedade está além de suas diferentes atitudes, otimistas ou pessimistas, realistas ou idealistas, pois a história ensina que um sistema de garantias não se constrói sem cooperação, tampouco sem decisões. A decisão é uma tomada de posição, é o epílogo de algo que poderia se delongar na ausência dela. Decidir é, muitas vezes, um ato de coragem e de solidariedade, ato que preenche o vácuo da incapacidade de dar uma resposta a uma demanda (BITTAR E ALMEIDA, 2011).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Independentemente das causas que ensejam as migrações ambientais, à maneira natural ou desencadeada pela ação humana, o problema não deve ser visto sob a perspectiva nacional ou local deste ou daquele país, mas sim por um âmbito internacional de uma sociedade de seres humanos, a qual busca a igualdade em direitos e deveres. As realidades vividas nas Ilhas Maldivas, em Bangladesh ou no Haiti são apenas alguns exemplos de como o deslocamento humano, ocasionado por questões ambientais, é relevante e deve ser tratado com urgência e responsabilidade, sobretudo pelos atores que, no momento, não são diretamente atingidos por esse fluxo migratório.

Evidencia-se certa assimetria, não somente de poder e influência no cenário internacional, mas também de interesses e preocupações ambientais, visto que, enquanto alguns países, por questões econômicas, políticas ou meramente por questões geográficas, gozam de melhores condições de vida, muitos outros enfrentam circunstâncias extremas à sobrevivência, principalmente ao buscarem pelo mínimo labor necessário à vida humana.

Um regime à proteção dos “refugiados ambientais” somente será construído se houver cooperação internacional; para isso, é necessário criar um eficaz conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões implícitas ou explícitas em torno das quais convergem as expectativas em uma área das Relações Internacionais (KRASNER, 1983) – nesse caso, a proteção dos Direitos Humanos dos “refugiados ambientais”.

Os Estados devem buscar soluções aos problemas de movimentos migratórios desencadeados por questões ambientais, pois a condição humana depende da relação com a natureza, sendo certo que na mesma medida em que a sociedade aumenta em tamanho populacional e busca um estado de bem-estar cada vez mais artificial, aumentam as complexidades de organização social em busca da paz e da estabilidade internacional, do equilíbrio e do bem-estar humano e, sobretudo, de um ambiente global digno às condições essenciais ao desenvolvimento das capacidades humanas.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. *Antônio Guterres: Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados*. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/alto-comissario-das-nacoes-unidas-para-refugiados/>>. Acesso em: 20 out. 2013.
- ALARCÓN, Pietro de Jesus. Valores constitucionais e Lei n. 9.474 de 1997. Reflexões sobre a dignidade humana, a tolerância e a solidariedade com fundamentos constitucionais da proteção e integração dos refugiados no Brasil. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011. p. 124.
- AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- BITTAR, Eduardo C. B.; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Curso de Filosofia do Direito*. São Paulo: Atlas, 2011.
- CIA. *The World Factbook*. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>. Acesso em: 20 out. 2013.
- COLLECTIF Argos. *Climate refugees*. Cambridge: MIT, 2010.
- EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environment Programme (UNEP), 1985.
- GUERRA, Sidney. *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- HOBSBAWM, Eric. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. Massachusetts: World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, 1983.
- PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Uma visão brasileira do conceito “refugiado ambiental”. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011.
- PNUD. *Ranking IDH Global*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH_global_2011.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Ranking2011>. Acesso em: 20 out. 2013.
- RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional*. Tese (Doutorado em Direito Internacional), São Paulo, USP, 2011.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *A Globalização das Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez, 2005.
- UNHCR. *Statement by António Guterres. United Nations Security Council Briefing. 23 November 2011*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4ee21edc9.html>>. Acesso em: 20 out. 2013.
- _____. *Refworld*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain>>. Acesso em: 20 out. 2013.
- UNITED Nations Environment Programme. *Environmental Degradation Triggering Tensions and Conflict in Sudan*. Disponível em: <<http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?ArticleID=5621&DocumentID=512&l=en>>. Acesso em: 20 out. 2013.
- UNITED Nations Security Council. *5663rd Meeting*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/meetings/records/2007.shtml>>. Acesso em: 20 out. 2013.

NOTAS

- ¹ Neste estudo, o termo “refugiados ambientais” é usado entre aspas para destacar o fenômeno do aparecimento de uma nova categoria de pessoas, sobre a qual ainda não há consenso internacional, tampouco proteção específica, distinguindo-se do sentido convencional do termo refugiado, categoria definida pela Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados.
- ² Convenção adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. *Série “Tratados da ONU”*, n. 2.545, v. 189, p. 137.
- ³ Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos refugiados, convocado pela Resolução n. 1.186 (XLI) de 18 de novembro de 1966 do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) e pela Resolução n. 2.198 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Assinado em Nova Iorque em 31 de janeiro de 1967, entrou em vigor em 4 de outubro de 1967, de acordo com o artigo 8º. *Série “Tratados da ONU”*, n. 8.791, v. 606, p. 267. O art. 1º, II e III, do Protocolo suprime as limitações temporal e geográfica do art. 1º da Convenção de 1951, considerando que, desde a adoção da Convenção de 1951, surgiram novas categorias de refugiados.
- ⁴ Texto original em inglês: *“More and more people are being forced to flee due to reasons that are not covered by the 1951 Refugee Convention. As they lose their livelihoods and coping mechanisms to environmental degradation, they often find themselves with no other option but to move on. They are not migrants in the typical sense, but neither are they covered by the refugee protection regime”*.
- ⁵ Texto original em inglês: *“In this context, a principal reality of the contemporary world is the accelerating pace of climate change, as well as the international community’s failure to address this issue in an effective manner”*.
- ⁶ Lei n. 9.474, publicada em 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências à instrumentalização do procedimento de solicitação do reconhecimento da condição de refugiado.