

O ATUAL REGIME INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS E A INEXISTÊNCIA DE PROTEÇÃO AOS DESLOCADOS AMBIENTAIS

RICARDO BURRATINO FELIX*

RESUMO

Este artigo tem por objetivo o estudo do regime internacional à proteção dos refugiados, para isso, será feita uma breve análise ao principal motivo gerador de refúgio, a guerra. Destaca-se no estudo a formação do conceito de guerra justa, definida, sobretudo, pela teoria do realismo clássico de equilíbrio de poder. Assim, será descrita a criação do atual regime de proteção aos refugiados e os fatos que antecederam sua criação, além da análise da evolução do regime. Por fim, serão abordadas as novas realidades de migrações do cenário internacional, sobretudo as migrações forçadas por questões ambientais, para as quais, inexistem qualquer proteção no atual regime de proteção aos refugiados.

PALAVRAS-CHAVE

Regimes Internacionais. Direito Internacional dos Refugiados. Migrações Forçadas. Meio Ambiente. Direitos Humanos.

ABSTRACT

This paper aims the study of the international refugee regime, analyzing one of the main causes of refuge, the war and its concept of just war, defined mainly by the classical realism theory of balance of power. Thus, the creation of the current protection regime for refugees and its evolution will be described. Finally, the new realities of international migration scenario will be addressed, especially the lack of legal protection of the environmentally-displaced persons, victims who are not typical migrants, neither protected by the current International Refugee Law, not existing any specific legal protection able to promote their fundamental rights.

* Ricardo Burrattino Felix é mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos (UniSantos) e especialista em Negociações Econômicas Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (PUC-SP, UNESP e UNICAMP). É advogado do convênio ACNUR - CONARE no Centro de Acolhida para Refugiados na Caritas Arquidiocesana de São Paulo. É membro da Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais RESAMA, membro do grupo de pesquisa Direitos Humanos e Vulnerabilidades (UniSantos), membro do grupo de pesquisa Governança Global e Regimes Internacionais (UniSantos), e membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello (UniSantos).

1. INTRODUÇÃO

Atualmente, cada vez mais pessoas são forçadas a deixarem seus países por motivos que não são determinados pela Convenção de 1951 para refugiados, motivados, sobretudo, pela degradação do meio ambiente. Inexiste, portanto, proteção às diversas pessoas forçadas a migrarem por problemas ambientais, os deslocados ambientais, que não são típicas migrantes, tampouco são protegidas pelo regime dos refugiados devido à ausência de pressupostos legais.

Portanto, este artigo tem por objetivo o estudo do regime internacional à proteção dos refugiados, para isso, será feita uma breve análise sobre o principal motivo gerador de refúgio, a guerra. Destaca-se no estudo a formação do conceito de guerra justa, definida, sobretudo, pela teoria do realismo clássico de equilíbrio de poder, que tem por consequência não somente estabelecer fronteiras, como as disputas por novos territórios durante a Primeira Guerra Mundial, mas também ocasiona um elevado número de vítimas e refugiados.

Em sequência, será descrita a criação do atual regime de proteção aos refugiados, sendo abordados os fatos que antecederam sua criação, além da análise da evolução do regime, sendo demonstrados os esforços à ampliação e extensão do conceito de refugiado, sobretudo no âmbito regional africano e americano, com destaque, a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984.

Por fim, serão abordadas as novas realidades de migrações no cenário internacional, sobretudo as migrações forçadas por questões ambientais, para as quais, inexistente proteção legal no atual sistema internacional. A proteção dos Direitos Humanos, assim como as soluções às questões ambientais exigem tratamento global por atingirem todo o planeta, dessa forma, inevitavelmente, os Estados não devem relegar a discussão sobre a relação dos recentes fluxos migratórios com os problemas ambientais.

Refúgio, Consequência de Guerras

O fenômeno das migrações ocorre desde os primórdios das civilizações. O homem primitivo, quando constatava que na região onde habitava não havia mais meios suficientes de seu sustento, procurava por outras regiões. Tal fato permanece ainda nos dias atuais. Evidencia-se que o movimento migratório atual se intensifica, na medida em que informações, ideias, capital, culturas e pessoas estão cruzando fronteiras nacionais e continentais em grande escala, em uma velocidade jamais vista em toda a história da humanidade.

Registra-se também que movimentos migratórios são mais acentuados em algumas regiões do planeta, sobretudo em razão de guerras civis, conflitos políticos, problemas étnicos ou religiosos e problemas ocasionados por questões ambientais. Inegável que um deslocamento de grande quantidade

de pessoas de um país para outro pode acarretar sérias consequências, desde questões econômicas e culturais até as questões políticas e de segurança.

Os conflitos armados são considerados como das grandes causas que ocasionam o refúgio. A guerra, tida como instrumento de sanção dirigida à paz e à segurança, nos conceitos da escola realista clássica maquiavélico-hobbesiana de equilíbrio de poder, tem por consequência não somente estabelecer fronteiras, como foram as disputas por novos territórios durante a Primeira Guerra Mundial, mas também ocasionam um elevado número de vítimas e refugiados.

Sobre a guerra, destaca-se a teoria da guerra justa no pensamento de Francisco de Vitória (1539 *apud* FERRAJOLI, 2002). Sua teoria diz respeito à origem jusnaturalista da ideia de soberania, cujo primeiro direito natural é definido por Vitória como *ius communicationis*, ou seja, o direito de se comunicar, conseqüente ao postulado da “sociedade natural” das nações, surgindo assim as instituições e substituindo os homens, por “gentes”. Vitória ainda propõe como definição do direito internacional o que constitui regra natural entre todas as gentes, denominado o direito das “gentes” (FERRAJOLI, 2002).

Dessa definição, Vitória faz derivar uma longa série de outros direitos das “gentes”. O direito de viajar (*ius peregrinandi*); o direito de permanecer (*ius degendi*); o direito de trânsito e a liberdade dos mares; o direito do comércio (*ius commercii*), e por consequência a consagração jurídica de um grande comércio mundial unificado; o direito de ocupação (*ius accupationis*) sobre terras incultas e sobre as coisas que os índios, que formavam povos incultos, não coletam, a começar pelo ouro e pela prata, e o direito a migração (*ius migrandi*) (FERRAJOLI, 2002).

Assim, a sociedade assiste ao crescimento do Estado Soberano com o surgimento do direito de descobrimento (*ius inventionis*), de cunho privado, invocado por Colombo. Por terem sido os índios descobertos, há uma ideia de uma soberania universal do Império e da Igreja, ao fato de os índios serem infiéis, pecadores e de submissão voluntária, já que não eram considerados civilizados (FERRAJOLI, 2002).

Com a expansão territorial, surge o direito de anunciar e pregar o evangelho (*ius praedicandi et annuntiandi Evangelium*) e o dever dos índios em não lhe obstar o exercício. Surge também o direito-dever de censura fraterna (*correctio fraterna*) dos bárbaros, e o direito-dever de proteger os convertidos de seus caciques, e o direito de substituir estes por soberanos cristãos (FERRAJOLI, 2002).

Por fim, surge o direito mais importante, que equivale a uma norma conclusiva, o direito dos espanhóis, em que os índios não se persuadissem dessas suas boas razões de defenderem seus direitos e sua segurança, até mesmo com a medida extrema da guerra. É dessa forma que a concepção jurídica de Vitória, da comunidade internacional como sociedade natural de estados soberanos, permite fundar uma nova doutrina de legitimação de guerra justa (FERRAJOLI, 2002).

Para Guido Fernando Silva Soares, a ideia de guerra justa surgiu com (i) Santo Agostinho, que mescla o neoplatonismo com o pensamento cristão, (ii) é reforçada com São Tomás de Aquino, que introduz o conceito no conteúdo da Teologia Moral da Igreja Católica, (iii) é formalizada com Francisco de Vitória, que racionaliza a doutrina cristã existente sobre o tema até então, inserindo a relação entre a justiça da guerra e os limites do direito e determinando a necessidade de proporcionalidade entre os valores em choque, ou seja, o mal provocado pela guerra deve ser menor do que o mal que resultaria do não recurso da força, (iv) é fortalecido com Francisco Suares que introduz a noção de guerra como *ultima ratio* como um dos elementos de definição da justiça; (v) é laicizada por Hugo Grotius (SOARES, 2003).

Dentre muitas das consequências das guerras, há o legado de destruição, violência e morte, com isso os Estados enfrentam vários desafios, dos quais exigem cooperação em tomadas de decisões para que sejam estabelecidas normas à proteção das vítimas de guerra. Objetivando a proteção dos inúmeros refugiados ocasionados, sobretudo, pelas atrocidades das duas grandes guerras do século XX, os Estados se mobilizam na criação de um regime internacional de proteção dos refugiados, o qual será objeto de análise deste estudo.

A construção do regime internacional de proteção aos refugiados

Com objetivo de proteger as vítimas de guerra, o instituto dos refugiados surge em um contexto de grandes conflitos internacionais havidos no século XX. Com o fim da Primeira Guerra Mundial, “vencida” pela Tríplice Entente apoiada pelos Estados Unidos da América, foi então concebido o projeto da criação da Liga das Nações. Havia, à época, um novo cenário das Relações Internacionais, em que as ilusões sobre as virtualidades da balança de poderes como meio de prevenir conflitos já não existiam, além disso, contavam-se mais de vinte milhões de mortos em quatro anos de guerra e a Europa não era mais o centro do mundo político internacional (RIBEIRO, 2011).

Foi então criado o Alto Comissariado sobre Refugiados, com o propósito de fazer frente aos grandes deslocamentos de pessoas provocados pela divisão de alguns Estados na Europa, em virtude do Tratado de Versalhes (GUERRA, 2001). Além disso, o refúgio nasceu inspirado também pelo desejo de fornecer abrigo aos milhares de perseguidos pela Revolução Russa (AMARAL JÚNIOR, 2012).

A problemática dos refugiados passou a ganhar amplitude em decorrência da Segunda Guerra Mundial, quando milhares de pessoas se deslocaram de seus Estados de origem, o que gerou um cenário crítico, sobretudo na Europa. Com isso, em 1943, antes mesmo de iniciarem os trabalhos da ONU, foi criada a UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*), cuja agência transformou-se, em 1947, já na vigência das Nações Unidas, em organização internacional constituída com o propósito de cuidar da problemática do refúgio, a denominada Organização Internacional dos Refugiados. Contudo, diante da baixa adesão pelos Estados integrantes da ONU, decidiu-se criar um novo organismo que cuidasse dos refugiados,

dessa forma, em 3 de dezembro de 1949, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), com sede em Genebra e com tarefa de garantir a permanência do indivíduo em determinado Estado com a obtenção de proteção internacional por meio de um *status* no país em que forem recebidos (GUERRA, 2001).

Após as atrocidades das duas grandes guerras mundiais, foi adotada e proclamada na terceira sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas em Paris, pela Resolução 217 A (III), de 10 de dezembro de 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, com seus trinta artigos, que define de maneira clara e singela os direitos essenciais, iguais e inalienáveis de todos os seres humanos como alicerce da liberdade, da justiça e da paz no mundo (ALVES; BICUDO, 1997). Três anos após a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, é aprovada em 28 de julho de 1951, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, constituindo a carta magna em caráter universal a condição do refugiado, dispondo seus direitos e deveres, determinando assim a condição milhões de pessoas que atualmente possuem *status* de refugiado no planeta (PIOVESAN, 2012).

Considera-se refugiado, à luz do art. 1º da Convenção de 1951, toda pessoa que:

Em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, 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.

A Convenção de 1951 estabeleceu uma limitação temporal e geográfica, haja vista que a condição de refugiado se restringia aos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, apenas no continente europeu, o que se mostrou inoperante com o transcorrer do tempo.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos assegura o direito fundamental de que toda pessoa deve estar livre de qualquer perseguição, além do direito de procurar e gozar de proteção em lugar seguro. Dentre os direitos protegidos pela Convenção de 1951, destaca-se o direito do solicitante de refúgio de não ser devolvido ao país que sua vida, integridade física ou liberdade estejam ameaçadas, para tanto, o princípio do *non-refoulement*, ou seja, da não devolução, destaca-se como princípio geral dos Direitos dos Refugiados e dos Direitos Humanos de *jus cogens*, devendo ser reconhecido e respeitado pelos Estados.

Com a finalidade de ampliar o alcance da definição de refugiados, em 31 de janeiro de 1967, é elaborado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. O art. 1º, II e III, suprime as limitações temporal e geográfica, considerando que, desde a adoção da Convenção de 1951, surgiram novas categorias de refugiados.

Desde a adoção da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, constata-se o esforço para ampliar e estender o conceito de refugiado, sobretudo no âmbito regional africano e americano. Destacam-se a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984.

A Convenção da Organização da Unidade Africana,¹ adotada em 1969, rege os aspectos específicos da problemática dos refugiados e é aplicável aos países-membros da Organização da União Africana. Sem excluir as hipóteses previstas na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, tem por conceito de refugiado, em seu art. 1º, II:

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 em outro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

Dessa maneira, a Convenção introduz uma nova concepção, estendendo a proteção àqueles que são forçados a cruzar as fronteiras de seu país em razão de agressão estrangeira ou perturbação da ordem pública, independente ao temor de perseguição (PIOVESAN, 2012).

A Declaração de Cartagena sobre os refugiados,² aplicável aos países da América Latina, foi declarada em 1984 em decorrência aos inúmeros refugiados na área centro-americana. Restou recomendado que a definição de refugiado abranja também as pessoas que:

Tenham fugido dos seus países porque sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outra circunstância que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

A Convenção da Organização da Unidade Africana e a Declaração de Cartagena preveem a violação maciça dos direitos humanos como uma das condições ao refúgio, não excluindo as condições estabelecidas pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967. Dessa maneira, servem como normas complementares, adaptando a normativa internacional às realidades regionais.

No âmbito nacional, o Brasil aderiu em 1960 à Convenção de 1951. O direito ao refúgio é amparado pela Lei nº 9.474, de 1997, sancionada em 22 de julho de 1997 e publicada no Diário Oficial nº 139, de 23 de julho de 1997, data de sua vigência, na Seção I, páginas 15822-15824. Essa lei compreende oito títulos, dezessete capítulos, três seções e quarenta e nove artigos.

São assim organizados os oito títulos: (i) trata dos aspectos caracterizadores do refúgio, o conceito, a extensão, a exclusão e a condição jurídica do refugiado; (ii) trata do ingresso no território nacional e do pedido de refúgio; (iii) trata do CONARE; (iv) trata do processo de refúgio e do procedimento,

¹ Adotada pela Conferência dos Chefes de Estado e do Governo na Sexta Sessão Ordinária, Adis-Abeba, em 10 de setembro de 1969, em vigor desde 20 de julho de 1974, conforme disposto no artigo XI.

² Adotada pelo “Colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena das Índias, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984.

da autorização da residência provisória, da instrução e do relatório, da decisão, da comunicação, do registro e do recurso; (v) abrange os efeitos do reconhecimento da condição de refugiado sobre a extradição e a expulsão; (vi) título trata da cessação e da perda da condição de refugiado; (vii) trata das soluções duráveis, a exemplo da repatriação, da integração local e do reassentamento; (viii) apresenta as disposições finais.

A lei brasileira foi redigida em parceria com o ACNUR, com a participação da sociedade civil, e contempla todos os dispositivos de proteção internacional de refugiados, além de ter criado um órgão nacional, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), que tem como escopo ditar a política pública do refúgio e decidir quanto às solicitações de refúgio apresentadas no Brasil. O CONARE é composto, conforme dispõe o artigo 14 da Lei 9474/97, por um representante do Ministério da Justiça, que o preside, um representante dos seguintes órgãos: Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Trabalho; Ministério da Saúde; Ministério da Educação e do Desporto; Departamento da Polícia Civil e também por um representante de organização não governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no país. O ACNUR é sempre membro convidado às reuniões do CONARE com direito à voz, mas sem direito a voto.

O CONARE é assim um órgão misto, público-privado, devido à participação de vários segmentos de governo, os quais abrangem aspectos de integração social e laboral, de saúde, do diploma e do estudo no Brasil. A lei prevê ainda a participação da ONU, através do ACNUR, e a sociedade civil, por meio da Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro e da Cáritas de São Paulo, sendo, dessa forma, um órgão tripartite, formado pelo governo, pela sociedade civil e pelas Nações Unidas.

No Brasil já foram reconhecidos, até outubro de 2014, 7.289 refugiados de 81 diferentes nacionalidades, conforme dados do CONARE. Evidencia-se no Brasil maior incidência de novas solicitações de refúgio, cujo aumento significativo pode ter diversos motivos, quais sejam, a existência de diversos conflitos no cenário mundial, diversas regiões onde a violação de direitos humanos não é fato raro, e também a maior visibilidade do Brasil, sobretudo ao crescimento econômico e aos iminentes grandes eventos. As crises econômicas pelo mundo, em especial a crise europeia, também devem ser consideradas, uma vez que países enfrentam dificuldades internas e promovem maior rigidez no controle de suas fronteiras e adotam, com isso, revisões de políticas migratórias, ao contrário do Brasil e dos países considerados em desenvolvimento.

São diversos os eventos que, devido à violação de direitos humanos, ameaçam a vida e a integridade física humana e, por consequência, geram a migração de muitas pessoas a obter proteção internacional. Atualmente, são muitas as regiões do planeta que não dispõem da condição mínima às necessidades humanas, devido aos fatos recentes das alterações climáticas, do aquecimento global e dos danos ambientais ocasionados exclusivamente por fenômenos naturais ou pela intervenção antrópica no meio ambiente.

Surgem nesse contexto, novas modalidades de fluxos migratórios, as quais são delicadas ao cenário internacional, cujos países demonstram, até

aqui, ações ineficazes à criação de um regime internacional a identificá-las, e assim serem estabelecidas normas que assegurem o direito à proteção. A sociedade atual enfrenta novos desafios, os quais exigem cooperação e governança, pois na medida em que as relações humanas se tornaram mais dinâmicas, os arranjos internacionais devem também seguir a maneira dinâmica de adaptação para prover uma eficaz resposta às novas necessidades.

O regime internacional dos refugiados e os problemas ambientais

O estudo dos regimes internacionais tem como tendência preencher as lacunas do atual sistema anárquico, que, conforme a análise de Bull, é um sistema sem uma autoridade central para tornar os tratados e as regras de direito internacional mais eficazes (BULL, 2002). Vale destacar o pensamento de Stephen Krasner, cujo autor define, no início dos anos 1980, o regime como “um conjunto de princípios explícitos ou implícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em que as expectativas dos atores convergem para uma dada área das Relações Internacionais”. Para o autor, “as normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações” e as “regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação”. Nesse sentido, ele afirma que os meios são as normas e os princípios, enquanto os fins são as regras e os procedimentos, cujo resultado final é a criação de regimes internacionais (KRASNER, 1982).

Sob essa análise, o atual regime dos refugiados é um regime pronto e acabado, devido aos princípios, normas, regras e procedimentos definidos pela Convenção de 1951. Contudo, destaca-se que o regime dos refugiados foi criado em outro momento político, econômico, social e cultural global, muito diferente dos comportamentos atuais. Evidencia-se com isso uma mudança global, sobretudo ao ser analisada a abrangência do atual regime com questões de globalização e de mudanças climáticas.

Hoje em dia cada vez mais pessoas são forçadas a deixarem 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 resta alternativa senão a de buscar por novas terras que possam, ao menos, garantir-lhes a condição de vida. Tais pessoas não são típicas migrantes, tampouco são protegidas pelo regime internacional dos refugiados, devido à ausência de pressupostos legais que os protejam.

Evidente que há complexidade jurídica à questão. Destarte, uma primeira solução para a proteção aos deslocados ambientais, seria a criação de um Protocolo Adicional ao Estatuto dos Refugiados de 1951, promovendo, dessa forma, o alargamento do regime (*regime stretching*) a ser adotado na forma de uma Resolução da Assembleia Geral da ONU, ou mesmo como documento final de uma Convenção Internacional sobre Refugiados, promovida pelo ACNUR. Assim, seriam formalmente ampliadas as razões de atribuição do *status* de refugiado previstas no artigo 1º, §1º, (c) do Estatuto dos Refugiados (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

Porém, para essa solução, há o entrave sobre a capacidade de haver um consenso entre os Estados que compõem a sociedade internacional, que ao anuírem à expansão das razões de atribuições do *status* previstas na convenção de 1951 terão ampliadas as suas responsabilidades frente às normas de Direito Internacional dos Refugiados. Outra perspectiva viável à proteção dos “refugiados ambientais” seria a elaboração e posterior adoção de um instrumento internacional específico sobre a matéria. Documento elaborado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que poderia integrar a normativa internacional do Direito Internacional dos Refugiados, estabelecendo uma nova categoria de refugiados. Ainda, esse instrumento estaria apto a criar os princípios norteadores da proteção do refúgio originados por questões ambientais, definindo seus parâmetros e limites de aplicação, os direitos decorrentes do *status* de refugiado, bem como as medidas a serem aplicadas pelos Estados para a sua salvaguarda (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011).

Dessa forma, as razões ambientais, econômicas e em decorrência de outras formas de direitos humanos poderiam ser incluídas e definidas pelo novo documento, estendendo ao conceito de refugiados, a interpretação do elemento da perseguição no intuito de adaptá-lo às novas demandas do Direito Internacional dos Refugiados (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, 2011). Haveria com isso a revisão dos conceitos de perseguição, definidos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, o que exigiria alto nível de cooperação e governança.

Um dos primeiros teóricos sobre a migração, Ravestein, já relacionava em seu texto publicado em 1889 *The Laws of Migration*, as questões climáticas como geradoras de grandes fluxos migratórios (RAVESTEIN, 1889, *apud* FERNANDES; MILESI; FARIAS, 2011). A relação entre meio ambiente e migração foi relegada ao segundo plano, na medida em que sequer há consenso internacional para ampliar o conceito de refúgio. Além disso, diante da instabilidade do sistema econômico atual, os temas referentes à migração vêm enfrentando cada vez mais obstáculos impostos pelos Estados, de maneira que falar de estender o conceito e a proteção dos refugiados atualmente tem contrariado as tendências de muitos governos (FERNANDES; MILESI; FARIAS, 2011).

Soluções aos problemas relativos ao meio ambiente exigem ações que impliquem uma abordagem global, pois a poluição atmosférica, a contaminação de rios, o aquecimento global por consequência da emissão de gases de efeito estufa, ou a destruição da camada de ozônio atingem todo o planeta (GONÇALVES, COSTA, 2011). Da mesma perspectiva global da proteção ao meio ambiente, que implica mecanismos que não estão na esfera dos Estados nacionais, a proteção às migrações ocasionadas por degradação ambiental devem ser tratadas internacionalmente, a exemplo da Convenção de 1951 para refugiados, exigindo-se dos Estados elevado nível de consenso e cooperação.

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 delongar-se na ausência da mesma. 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; ASSIS DE ALMEIDA, 2011).

Considerações finais

As migrações ocorrem desde os primórdios das civilizações. O fluxo de migrações jamais esteve tão intenso como atualmente, isso devido a vários fatores como o aumento da população mundial, a intensificação da eficácia dos meios de transporte e comunicação, a interdependência havida no cenário internacional em movimento de globalização, e, sobretudo, a intensificação de conflitos e as alterações climáticas.

A guerra, como destacado nesse estudo, tida como instrumento de sanção dirigido à paz e à segurança, nos conceitos da escola realista clássica maquiavélico-hobbesiana de equilíbrio de poder, ocasiona um elevado número de vítimas e refugiados. Nesse cenário de disputa de poder, após as atrocidades das duas grandes guerras mundiais, foi adotada e proclamada em 10 de dezembro de 1948 a Declaração Universal dos Direitos Humanos, cooperação entre Estados com o objetivo de preservar os direitos essenciais, iguais e inalienáveis de todos os seres humanos, à liberdade, à justiça e à paz mundial.

Três anos após a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, é aprovada em 28 de julho de 1951 a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, constituindo o diploma legal, de caráter universal à condição do refugiado, dispondo seus direitos e deveres, determinando assim a condição de milhões de pessoas que atualmente estão na condição de refugiado no planeta.

Desde a adoção da Convenção de 1951, constata-se o esforço para ampliar e estender o conceito do refúgio. Com a adoção do Protocolo de 1967, foram excluídas as limitações geográfica e temporal, que restringiam a proteção ao refúgio somente aos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, no continente europeu, o que se mostrou inoperante com o transcorrer do tempo.

No âmbito regional africano e americano, destacam-se a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984. Ambas as convenções preveem a violação maciça dos direitos humanos como uma das condições ao refúgio, não excluindo as condições estabelecidas pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967. Dessa maneira, servem como normas complementares, adaptando a normativa internacional às realidades regionais.

Sob a teoria de Steph Krasner que regimes internacionais como “um conjunto de princípios explícitos ou implícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em que as expectativas dos atores convergem para uma dada área das Relações Internacionais”, o atual regime dos refugiados é um regime pronto e acabado, devido aos princípios, normas, regras e procedimentos definidos pela Convenção de 1951.

Vale, contudo, destacar que o atual regime teve origem em outro momento político, econômico, social e cultural. Questões atuais como globalização e mudanças climáticas exigem adaptações ao regime, na medida em que, hoje em dia, cada vez mais pessoas são forçadas a deixarem seus países por motivos que não são determinados pela Convenção de 1951 para refugiados, motivados, sobretudo, pela degradação do meio ambiente. Inexiste, portanto, proteção às diversas pessoas forçadas a migrarem por problemas ambientais, as quais não são típicas migrantes, tampouco são protegidas pelo regime dos refugiados devido à ausência de pressupostos legais.

A relação atual entre meio ambiente e migração é relegada pelos Estados ao segundo plano. Soluções às questões ambientais exigem ações que implicam tratamento global, na medida em que as consequências ambientais atingem todo o planeta. A proteção às pessoas que migram devido à degradação ambiental implica a criação de mecanismos, os quais não estão na esfera dos Estados nacionais, exigindo, portanto, elevado nível de consenso e cooperação.

REFERÊNCIAS

- AMARAL JÚNIOR, Alberto do. *Curso de Direito Internacional Público*. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- BICUDO, Helio (coord.); ALVES, José Augusto Lindgren. *A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: FTD, 1997.
- BITTAR, Eduardo C. B.; ASSIS DE ALMEIDA, Guilherme. *Curso de Filosofia do Direito*. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- BULL, Heldey. *A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem política mundial*. Coleção Clássicos IPRI. [Trad. Sérgio Bath] São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, EDUnB e IPRI, 2002.
- FERNANDES, Durval; MILESI, Rosita; FARIAS, Andressa. Do Haiti para Brasil: o novo fluxo migratório. In: *Refúgio Migrações e Cidadania*. Caderno de Debates. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2011.
- FERRAJOLI, Luigi. *A Soberania no Mundo Moderno*. São Paulo: Editora Martins Fontes, 2002.
- GONÇALVES, Alcindo; COSTA, José Augusto Fontoura. *Governança Global e Regimes Internacionais*. São Paulo: Almedina, 2011.
- GUERRA, Sidney. *Direito Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. Massachusetts: EUA, World Peace Foundation and the Massachusetts Institute of Technology. 1983. p. 01.
- PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.) *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Ed. CL-A Cultural, 2011.
- RIBEIRO, Manuel de Almeida. *A Organização das Nações Unidas*. 2 ed. Coimbra: Almedina, 2004, p. 26.
- SOARES, Guido Fernando Silva. *Legitimidade de Uma Guerra Preventiva em Pleno 2003?* Política externa. V. 12, n.1, jun./jul./ago. 2003. p. 9-9.