

ISSN 2236-0859

DIREITO & DESENVOLVIMENTO

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

NOVOS DEBATES SOBRE AS MIGRAÇÕES
CLIMÁTICAS E SUA REGULAÇÃO INTERNACIONAL

ERNANI CONTIPELLI
DANIEL FRANCISCO NAGAO MENEZES
THAÍS GIORDANI

VOLUME 11 | NÚMERO 1 | JAN/JUN 2020

NOVOS DEBATES SOBRE AS MIGRAÇÕES CLIMÁTICAS E SUA REGULAÇÃO INTERNACIONAL

NEW DEBATES ON CLIMATE MIGRATION AND ITS INTERNATIONAL REGULATION

Recebido: 24/08/2019
Aprovado: 10/03/2020

Ernani Contipelli¹
Daniel Francisco Nagao Menezes²
Thaís Giordani³

RESUMO:

As migrações humanas induzidas pela mudança e variabilidade climática têm aumentado exponencialmente nas últimas décadas. A pesquisa em questão possui a finalidade de arguir as divergências terminológicas acerca dos refugiados (ou deslocados) ambientais, bem como sua importância para um reconhecimento jurídico global, após, discutir o nexo de causalidade entre as referidas migrações com as mudanças climáticas, para então adentrar na discussão sobre a Legislação Ambiental Internacional acerca dos Refugiados Ambientais. Na pesquisa, chegou-se a conclusão que, tanto o Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo (1967) permitem uma interpretação ampliativa do conceito de refugiado de maneira a contemplar o refugiado climático. A metodologia adotada para a presente pesquisa é bibliográfica, caracterizada como dedutiva, qualitativa e teórica.

Palavras-chave: Migração internacional. Refugiados (ou deslocados) Climáticos. Mudanças climáticas.

ABSTRACT:

The exponential increasing of human migration during the last decades is caused by the climate change and variability. The present research aims to discuss the terminological divergences

¹ Possui graduação em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (1998), especialização em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2000), mestrado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2004) - bolsa CNPQ e doutorado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2009) - bolsa CAPES, pós-doutoramento em Direito Constitucional Comparado pela Universidad Complutense de Madrid (2011) - bolsa CAPES e pós-doutoramento em Política Comparada pela Universitat Pompeu Fabra (2012) - bolsa Generalitat de Catalunya. Atualmente, colabora como pesquisador visitante no Centro Interdepartimentale di Ricerca e di Formazione sul Diritto Pubblico Europeo e comparato (DIPEC) da Università di Siena (Itália), no Observatorio de la Evolución de las Instituciones da Universitat Pompeu Fabra (Espanha), no Instituto de Derecho Comparado da Universidad Complutense de Madrid (Espanha), no Institut de Recherche Juridique da Université Paris I Pantheon-La Sorbonne (França), no Centre de Recherches et études sur les Droits Fondamentaux (CREDOF) da Université Paris 10 Ouest Nanterre (França), no Korean Institute of Southeast Asian Studies (Coreia do Sul) e no Center for European Strategic Research (Itália). É Professor Vistante no Departamento de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Albacete da Universidad Castilla-La Mancha (Espanha), na Universidad Autónoma de Coahuila (México), na Universidad Lomas de Zamorra (Argentina), na Korea University (Coreia do Sul) e na Universidad Autónoma de Chile (Chile), Tem experiência na área de Direito Público e Política Comparada, desenvolvendo trabalhos principalmente sobre cooperação internacional e desenvolvimento, Direito Constitucional e Federalismo e, recentemente, potencias emergentes e governança global. Atualmente, é Professor do Programa de Pós-graduação Strictu Sensu em Direito da Universidade Comunitária da Região de Chapecó (UNOCHAPECO). Email: ernanicontipelli@gmail.com

² Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas, especializações em Direito Constitucional e Direito Processual Civil ambos pela PUC-Campinas, Especialização em Didática e Prática Pedagógica no Ensino Superior pelo Centro Universitário Padre Anchieta, Mestre e Doutor em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Pós-Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro do CIRIEC-Brasil. Email: nagao.menezes@gmail.com

³ Mestranda em Direito - Universidade Comunitária da Região de Chapecó UNOCHAPECO, bolsista CAPES/FAPESC. Email: thaigio@unochapeco.edu.br

about the climate refugees (or climate displaced persons) as well as its relevance to the global legal recognition to this vulnerable category of persons. After the debate concerning the causality between migration and climate change, it is important to discuss the question about the international environmental legislation on climate refugees. Considering the terms of the research, the conclusion argues that the Refugee Statute (1951) and its Protocol (1967) provide an expansive interpretation of the concept of refugee in order to encompass the climate refugee. The methodology adopted for the present research is bibliographical, characterized by deductive, qualitative and theoretical instruments.

Keywords: International Migration. Climate Refugees (or Climate Displaced Person). Climate Change.

INTRODUÇÃO

Atualmente, estima-se que em 2050 haverá aproximadamente 200 milhões de pessoas que devem deixar seus habitats originais em razão do processo de degradação e consequentes desastres ambientais, especialmente como resultado da crise climática. Em 2010, já havia 80 milhões de pessoas em tais condições. O Relatório Mundial de Desastres realizado em 2012 pela Cruz Vermelha revelou que há aproximadamente 30 milhões de deslocados internos por força de fatores ambientais.

A crise climática global não pode ser considerada apenas uma questão de caráter ambiental ou econômica, mas deve ser investigado juntamente com a necessidade de proteção dos direitos das pessoas afetadas, assegurando dignidade e respeito aos indivíduos e grupos em uma posição especial de vulnerabilidade (A propensão ou predisposição para ser afetado negativamente. Vulnerabilidade incorpora uma variedade de conceitos como sensibilidade ou suscetibilidade para sofrer danos e a falta de capacidade para reagir e adaptar-se, IPCC, 2013: 28).

A própria CQNUMC, ao estabelecer o conjunto de definições para interpretação de seu conteúdo, conceitua “efeitos negativos da mudança do clima” como as mudanças no meio ambiente físico ou biota resultante da mudança do clima que tenham efeitos deletérios significativos sobre a composição, resiliência ou produtividade de ecossistemas naturais e administrados, sobre o funcionamento de sistemas socioeconômicos ou sobre a saúde e o bem-estar humanos. Essa disposição revela, ademais de uma preocupação com o processo de adaptação, uma íntima relação entre dignidade e crise climática, para assegurar o bem-estar de camadas mais vulneráveis da sociedade contra os efeitos negativos de tal fenômeno.

Recordamos que a relação entre proteção ambiental e direitos humanos faz parte do processo histórico de construção da legislação internacional ambiental, como, pro exemplo, no artigo 1º da Declaração de Estocolmo (1972) que prevê “o direito fundamental à liberdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar”, ou mesmo a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a qual, em seu princípio 1, sustenta que “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza”.

A presente pesquisa irá abordar aspectos relevantes acerca de um conceito terminológico adequando para as pessoas que migram em razão de fatores climáticos e sua importância, bem como a necessidade de um marco internacional para a regulamentação da situação destas pessoas.

A metodologia adotada para a presente pesquisa é bibliográfica, caracterizada como dedutiva, qualitativa e teórica.

1 PROBLEMA TERMINOLÓGICO

A terminologia relacionada com a categorização da migração ambiental⁴ e, especificamente, climática, não reflete adequadamente a complexidade da situação, gerando uma multiplicidade de termos (pessoas ambientalmente deslocadas, refugiados climáticos, migrantes climáticos, eco-migrantes, vítimas do desenvolvimento, refugiados ambientais, etc.), que conduzem a uma incompreensão prejudicial à proteção dessa categoria de pessoas.

Os documentos e estudos de referência apresentam certo vazio quanto a um enquadramento jurídico nacional ou internacional das pessoas forçadas à deslocação por motivos ambientais, remetendo esta categoria tipológica para a situação geral do refugiado. “(...) A noção de refugiado ambiental é contestada pelos autores, que se baseiam em uma definição clássica de refugiado, baseada em situações estritamente políticas e sociais” (Pentinat, 2006, p. 93, tradução nossa).

O termo refugiado não é convergente com um instrumento jurídico, seja ele de alcance global, como a Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo (1967), seja ele de alcance regional, como o Protocolo de Cartagena sobre os Refugiados Americanos (1984) (CLARO, 2012, p. 17).

Por exemplo, discute-se a hipótese de que se considerarmos o termo “refugiado” como adequado para categorização de tais pessoas, será mais difícil assimilar a extensão dos critérios que garantem o status de refugiado aos deslocados por motivos ambientais pela lei internacional de refugiados e seus mecanismos já estabelecidos e consolidados pela Convenção de Genebra (1951) e seu Protocolo (1967), especialmente, no que se refere ao elemento de “fundado receio de perseguição” e suas razões determinantes.

Deixando de lado a utilização de instrumentos tradicionais e considerando que as classificações e instituições devem seguir a dinâmica das transformações globais e não se engessarem em interpretações conservadoras, o uso do termo refugiado ambiental (mobilidade externa) e deslocado ambiental (mobilidade interna) poderia ser aceitável para definir essa nova categoria legal. Em essência, eles possuem a mesma origem e continuam esperando por um sistema de proteção efetiva a nível global.

O conceito de refugiado ambiental proposto por Essan El-Hinnawi (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, 1985) busca analisar a complexidade do fenômeno: “*aqueles que foram forçados a deixar seus habitats tradicionais, temporalmente ou permanentemente, em razão de um distúrbio ambiental (natural ou gerado por humanos) que coloca em risco e/ou afeta seriamente a qualidade de suas vidas*”.

Na mesma linha de pensamento de El-Hinnawi, Jodi L. Jacobson apresentou em 1988 uma nova definição para o termo “refugiado ambiental”, definindo-o como:

Those people temporarily displaced due to local environmental disruption, such as an avalanche or an earthquake; those who migrate because environmental degradation has undermined their livelihood or poses unacceptable risks to health; and those who

⁴ “The term “environmental refugee” was first formally used in the 1970s, and was heavily influenced by neo Malthusian assumptions that population growth would lead to migration and conflict caused by resource scarcity. Such views were not supported by evidence, and environmental pressure as a fundamental cause of migration has been generally downplayed until recently, when increased attention to the impacts of climate change has refuelled the debate.” (TACOLI, Cecília. Crisis or adaptation? Migration and climate change in a context of high mobility. In Environment & Urbanization International Institute for Environment and Development (IIED). Vol 21, n2, 2009, p. 516)

resettle because land degradation has resulted in desertification or because of other permanent changes in habitat (1988, p. 37).

Já Norman Myers e Jeniffer Kent afirmam que:

Environmental refugees are persons who can no longer gain a secure livelihood in their traditional homelands because of what are primarily environmental factors of unusual scope. These factors include drought, desertification, deforestations, soil erosion and other forms of land degradation; resource deficits such as water shortages; decline of urban habitats through massive over-loading of city systems; emergent problems such as climate change, especially global warming; and natural disasters such as cyclones, storm surges and floods, also earthquakes, with impacts aggravated by human mismanagement. There can be additional factors that exacerbate environmental problems and that often derive in part from environmental problems: population growth, widespread poverty, famine and pandemic disease. Still further factors include deficient development policies and government systems that “marginalize” people in senses economic, political, social and legal. In certain circumstances, a number of factors can serve as “immediate triggers” of migration, e.g. major industrial accidents and construction of outsize dams. Of these manifold factors, several can operate in combination, often with compounded impacts. In face of environmental problems, people concerned feel they have no alternative but to seek sustenance elsewhere, either within their countries or in other countries, and whether on a semipermanent or permanent basis (1995, p. 18).

A Organização Internacional para as Migrações (IOM) propôs a seguinte definição para migrantes ambientais: “pessoas ou grupo de pessoas que, por razões imediatas ou progressivas que alteram o meio ambiente com efeitos adversos em suas condições de vida, são obrigadas a deixar seus lares habituais, ou escolhem fazer isso, seja temporal ou permanentemente, e se deslocam dentro de seu país ou fora”.

A primeira categoria refere-se aqueles que foram deslocados temporalmente pela degradação ambiental (inundações, ciclones, terremotos), como tal caso, eles possuem a oportunidade de retornar a seus habitats originais. Essa categoria inclui migrantes afetados por um único evento (como o Furacão Katrina). Isso não quer dizer que seu status temporário é menos degradante que os demais, simplesmente significa que eles são capazes de voltar ao lugar que eles deixaram e reconstruir o que foi destruído, para manter a qualidade de vida similar ao que tinham antes do desastre natural.

A segunda categoria compreende aqueles que foram deslocados permanentemente e recolocados em uma nova área, em razão das mudanças profundas em seus habitats originais causados pela perturbação ambiental. Um exemplo ocorreu na província de Ningxia Hui em China, com a realocação pelo governo de mais de 300.000 pessoas que foram afetadas pela mudança climática, a partir da construção de 161 vilas.

Podemos mencionar ainda uma terceira categoria que consiste em indivíduos e grupos que migraram de seus habitats originais, temporalmente ou originalmente, para um novo local dentro das fronteiras nacionais ou em direção ao estrangeiro, para buscar uma melhor qualidade de vida, pois seus habitats originais eram inadequados para prover necessidades básicas causadas pela progressiva degradação dos recursos naturais.

Sobre tal assunto, a Estratégia Internacional para Redução de Desastres das Nações Unidas afirma que “a redução da capacidade do meio ambiente de encontrar objetivos e necessidades sociais e ecológicas causada pela degradação ambiental pode alterar a frequência e a intensidade de desastres naturais e aumentar a vulnerabilidade de comunidades” (2009).

Por todo arrolado e, em que pese à falta de pacificação e aceitação, em âmbito nacional e internacional, de um termo que defina os indivíduos que migram por questões climáticas

e mesmo que estes não componham uma classificação de refugiados aceita largamente em âmbito global, resta evidente que o assunto é de extrema relevância para as pautas da atualidade, sendo imprescindível a proteção para tais migrantes. As questões climáticas e todos seus reflexos representam uma questão essencial para a humanidade.

2 MIGRAÇÃO CLIMÁTICA E NEXO CAUSALIDADE

A degradação ambiental, seja causada por fenômenos naturais ou pela ação humana (antropogênica), é conhecida como um fator que contribui para o aumento da migração forçada dentro do território dos Estados ou além das fronteiras. A ideia contrária também pode ser constatada: o crescente número de pessoas afetadas por eventos extremos pode ser considerado um importante indicador da extensão e do grau de deterioração ambiental global.

O século XX foi marcado por inovações tecnológicas que assolaram a sociedade de forma expressiva, ocasionando mudanças de paradigmas, aspecto que é notável através da celeridade das informações e os novos mecanismos oferecidos pela rede mundial de computadores. “Uma revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da informação começou a remodelar a base material da sociedade em ritmo acelerado” (CASTELLS, 1999, p.39).

A primeira lei da ecologia declara que “tudo está interconectado”, isso significa que existe um vínculo essencial entre os fenômenos que afetam o ecossistema, por exemplo, o processo de deflorestação, desertificação e a mudança climática, esses fenômenos possuem como reflexo a redução da capacidade de adaptação natural dos ecossistemas e como consequência a ocorrência de mais terremotos, ciclones, inundações e etc.

Com o desenvolvimento tecnológico em escala mundial, o processo de industrialização, que teve início com a Revolução Industrial, e a globalização em curso, intensificou a pressão sobre o meio ambiente e sobre seus recursos naturais e colocou em perigo a sobrevivência do próprio homem. “Desde o final do século passado a humanidade depara-se com uma nova crise mundial agravada pelas consequências da degradação ambiental em curso” (FIDÉLIS, 2017, p. 7).

As consequências da degradação ambiental, como os graves danos econômicos, humanos e materiais, que por vezes derivam de desastres naturais, geralmente possuem impacto maior para os países menos desenvolvidos economicamente e, acima de tudo, tecnologicamente, visto que não possuem meios suficientes para detectar possíveis desastres naturais, muito menos para enfrentar suas consequências devastadoras (PENTINAT, 2006, p. 96, tradução nossa).

Esta crise sem precedentes na história, que afetou vastamente o meio ambiente, vem dando novos horizontes ao fenômeno dos deslocamentos humanos forçados em razão das alterações dos seus habitats e constitui um dos maiores desafios políticos, sociais, econômicos e jurídicos da sociedade atual (CLARO, 2012, p.11). Conforme Blank (2015, p. 167-168), um aspecto de relevante projeção é a do aumento de pessoas deslocadas por causas ambientais, produzindo uma quantidade grande de indivíduos que, repentinamente ou em face de um processo gradual de destruição do meio ambiente, serão forçados a abandonar seus lares em busca de outro lugar onde lhes seja garantidos um mínimo existencial para sobreviver.

A migração é um fenômeno bastante complexo, tendo em vista que geralmente envolve mais de um fator que condiciona o fluxo migratório individual, familiar ou grupal. Fala-se, por isso, na existência de fluxos migratórios mistos que comportam sempre mais de uma causa motivadora do movimento migratório (CLARO, 2012, p. 34).

A complexidade da interação entre causas que geram migração e questões sobre a real existência de um vínculo direto com a deterioração ambiental não devem representar

um obstáculo para encontrar soluções ao problema. Neste contexto, ingressa o debate sobre a necessidade de reconhecimento por parte da legislação internacional de indivíduos e grupos que se deslocam em razão da degradação ambiental.

É importante ressaltar que a mudança ambiental global pode afetar indivíduos e grupos dentro das nações em que ocorrem, assim como em nações vizinhas ou nações não afetadas (impactos transfronteiriços). Não há uma relação de causa e efeito entre lugares que ocorrem à transformação do meio ambiente e os locais em que a migração forçada se origina e se destina. Os efeitos globais da mudança climática confirmam essa afirmação, formando o nexo de causalidade como demonstra Cecília Taconi (2009, p. 516).

The key problem with the concept of environmental refugees is the implicit assumption that there is a direct causal link between environmental change and migration. The figure proposed is an estimate of the numbers of people at risk – that is, of the populations living in areas most likely to be affected by the negative impacts of climate change – rather than the number of people who are effectively likely to move. This oversimplified view is based on “common sense” rather than on an understanding of the complex relationship between environmental change (and perceptions of it) and human agency, which includes adaptation that reduces the need to move away from affected areas, as well as the multiple factors that affect migration decisions. It also overlooks the fact that migration requires financial resources and social support, both of which may decline with climate change, which may thus result in fewer rather than more people being able to move

Exemplo é a atual Guerra Civil na Síria, a qual tem por pano de fundo uma profunda seca ocorrida entre 2007 e 2010. Foi a pior seca dos últimos séculos, causando uma quebra generalizada das colheitas e uma migração em massa de famílias de agricultores para os centros urbanos, desestabilizando relações sociais e econômicas diante da ausência de capacidade de reação da sociedade e do Estado. As mudanças no regime de chuvas na Síria estão ligadas ao aumento da pressão média do nível do mar no leste do Mediterrâneo decorrentes de uma tendência de aquecimento a longo prazo no Mediterrâneo Oriental, acelerando a diminuição da umidade do solo. Nenhuma causa natural é aparente para essas tendências, enquanto que a seca e o aquecimento observados são vinculados ao aumento de gases de efeito estufa (KELLEYS et al., 2015, p. 3241).

No Relatório Mapping the Effects of Climate Change on Human Migration and Displacement, produzido em 2009 pela UN Refugee Agency (UNHCR), com a colaboração de diversas entidades do Terceiro Setor, são apontados alguns pontos chave para compreensão dos fenômenos naturais como causa de migração⁵.

- Climate change is already contributing to displacement and migration. Although economic and political factors are the dominant drivers of displacement and migration today, climate change is already having a detectable effect.
- The breakdown of ecosystem-dependent livelihoods is likely to remain the premier driver of long-term migration during the next two to three decades. Climate change will exacerbate this situation unless vulnerable populations, especially the poorest, are assisted in building climate-resilient livelihoods.
- Disasters continue to be a major driver of shorter-term displacement and migration. As climate change increases the frequency and intensity of natural hazards such as cyclones, floods, and droughts, the number of temporarily displaced people will rise. This will be especially true in countries that fail to invest now in disaster risk reduction and where the official response to disasters is limited.

⁵ http://www.ciesin.columbia.edu/documents/clim-migr-report-june09_final.pdf. Acesso em 04/11/18.

- Seasonal migration already plays an important part in many families' struggle to deal with environmental change. This is likely to become even more common, as is the practice of migrating from place to place in search of ecosystems that can still support rural livelihoods.
- Glacier melt will affect major agricultural systems in Asia. As the storage capacity of glaciers declines, short-term flood risks increase. This will be followed by decreasing water flows in the medium- and long-term. Both consequences of glacier melt would threaten food production in some of the world's most densely populated regions.
- Sea level rise will worsen saline intrusions, inundation, storm surges, erosion, and other coastal hazards. The threat is particularly grave vis-à-vis island communities. There is strong evidence that the impacts of climate change will devastate subsistence and commercial agriculture on many small islands.
- In the densely populated Ganges, Mekong, and Nile River deltas, a sea level rise of 1 meter could affect 23.5 million people and reduce the land currently under intensive agriculture by at least 1.5 million hectares. A sea level rise of 2 meters would impact an additional 10.8 million people and render at least 969 thousand more hectares of agricultural land unproductive.
- Many people won't be able to flee far enough to adequately avoid the negative impacts of climate change—unless they receive support. Migration requires resources (including financial, social, and political capital) that the most vulnerable populations frequently don't have. Case studies indicate that poorer environmental migrants can find their destinations as precarious as the places they left behind.

Contudo, a identificação clara do nexo de causalidade é tarefa extremamente complexa, para não dizer prejudicada, diante da ausência de precisão terminológica, discutida no item anterior. Esta imprecisão impede, dentre outros pontos:

- a) determinação da vulnerabilidade socioambiental nas regiões mais propensas aos efeitos negativos da mudança do clima;
- b) verificação da capacidade adaptativa que a população tem de lidar com os efeitos das mudanças climáticas;
- c) averiguação da existência de políticas públicas destinadas às pessoas e aos locais mais vulneráveis no sentido de procurar diminuir essa vulnerabilidade e os fatores de risco;
- d) adaptação do contingente humano caso haja migração forçada por motivos ambientais e;
- e) estabelecimento de aparatos jurídico, político e de governança global, criando o constitucionalismo ambiental global (CONTIPELLI, 2018, p. 282).

3 MARCOS JURÍDICOS INTERNACIONAIS

Os refugiados ambientais não possuem uma proteção jurídica específica na esfera internacional, na medida em que não estão inclusos entre os beneficiários da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951, que faz menção taxativa a “fundados temores” de perseguição baseada em motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencente a determinado grupo social ou de opiniões políticas, sem qualquer referencia aos deslocamentos por influência de problemas ambientais (CONTIPELLI, 2016, p. 34).

Ainda que os princípios orientadores relativos aos Deslocados Internos constituam um importante mecanismo de estímulo a realização de políticas de proteção em nível nacional e

contribua para o desenvolvimento de esquemas relacionados com os migrantes ambientais, eles não são suficientes para assegurar os direitos desta categoria de pessoas, uma vez que possuem um problema de extensão (aplicados apenas em situações de deslocamento interno) e, além disso, necessitam de um aparato coercitivo.

No mais, a importância de um marco internacional que reconheça os refugiados climáticos vai além da proteção para os indivíduos que se encontram nessa situação, representam uma melhor compreensão dos principais aspectos da migração ambiental. “(...) são identificadas como as principais causas ambientais que originam o deslocamento forçado da população, por exemplo, a desertificação, o aumento do nível do mar e conflitos ambientais” (Pentinat, 2006, p. 95, tradução nossa).

Os debates e as iniciativas internacionais sobre o tema em questão demonstram uma demasiada preocupação com quesitos e conceitos, suas abrangências ou com a elaboração de documentos específicos. Todavia, a urgência do assunto requer que a comunidade internacional passe a enfrentar a complexidade das causas que contribuem para a degradação ambiental global e os fluxos migratórios dela decorrentes de forma efetiva. “O caráter transfronteiriço das questões ambientais exige articulações no âmbito internacional, mediante políticas de cooperação entre os países no sentido de minimizar os impactos causados pelos desastres naturais e pelas mudanças climáticas” (FIDÉLIS, 2017, p. 19).

Desde o ponto de vista do deslocamento externo, a legislação internacional dos refugiados parece também inadequada para assegurar solução compreensiva e consolidada para questão dos refugiados ambientais, pois tal sistema foi desenhado de forma restritiva e se mantém dessa forma até a atualidade, o que é insuficiente para uma proteção mínima dos direitos fundamentais dos migrantes.

Exemplo é o relatório⁶ do Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) “Tendências Globais 2011” que mostra diversas tendências preocupantes, entre elas, o fato de que o deslocamento forçado afeta grandes grupos de pessoas ao redor do mundo, em um nível superior a 42 milhões de indivíduos nos últimos cinco anos consecutivos. Outra tendência preocupante é relacionada ao fato de que os refugiados permanecem nesta situação por muitos anos, vivendo em campos de refugiados ou em condições precárias nas áreas urbanas. Do total de 10,4 milhões de refugiados sob o mandato do ACNUR, quase 75% (7,1 milhões) estão pelo menos cinco anos em exílio, aguardando uma solução para esta situação.

Especificamente no que tange a discussão da Migração Climática, o debate se coloca em 2006 após a provocação do Governo das Maldivas que apresentou uma proposta de um novo Aditivo à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) para incluir as questões ambientais que causem migrações ou deslocamentos. O primeiro ponto da proposta é a introdução de causas climáticas abrangentes para a concessão do status de refugiado, garantindo a proteção mesmo nas situações de desastres em que não há a interferência humana. Também se propôs a criação de instrumentos e adoção de ações que protejam os deslocados internos e o acesso à ajuda internacional. A essência da proposta é, portanto, a revisão dos elementos-chave da Convenção de 1951, ampliando o sentido e alcance de seus termos.

Isto cria confusão na construção de políticas e *guidelines* pelas agências internacionais (e também governos nacionais), o que acaba por tornam ineficazes quaisquer medidas adotadas, o que é comprovado por Karen Elizabeth McNamara ao pesquisar os distintos posicionamentos nas agências e programas no âmbito das Nações Unidas.

1. The dominant discourse of absolute denial of the term “environmental refugee” because of the lack of normative provisions, the restriction of UNHCR’s mandate in

⁶ <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/deslocamentos-forcados-em-2011-atingiram-recorde-de-800-mil-pessoas/>. Acesso em 03/11/2018.

relation to this type of refugee and the construction of the idea that displaced persons are not true refugees;

2. The lack of a clear definition due to the multiplicity of factors that interfere in the displacement process;

3. The framework of “environmental refugees” as economic migrants, but which most countries do not accept because they do not contribute to the economic life of the country, a concept that must be rethought before the issue of “environmental refugees” becomes a serious problem;

4. The repositioning of the issue of “environmental refugees” by UNHCR from the definition of the act of migrating (as a voluntary act) as a way of releasing environmental problems;

5. The shift in focus from UNEP, the first agency to express concern about the suffering and increasing numbers of “environmental refugees”, to work towards the integration of environmental and preventive dimensions in order to contain the impacts caused by flows of refugees and internally displaced persons in the environment;

6. In the case of UNFPA, the mandate restriction discourse also predominates, which would not specifically achieve this type of population movement (2007, p. 17).

Contudo, é possível constatar uma série de iniciativas direcionadas a obtenção do reconhecimento legal dos refugiados ambientais a partir de diferentes perspectivas:

1) A adoção do novo protocolo à Convenção de Genebra, proposto pelo governo de Maldivias em 2006, o qual tinha por finalidade reduzir e prevenir as perdas causadas por desastres naturais e antropogênicos, envolvendo humanos, recursos naturais em múltiplas dimensões: ambiental, econômica, social e cultural.

2) O projeto de Convenção Internacional da Condição de Pessoas Ambientalmente Deslocadas⁷, elaborado pelo CRIDEAU (Centro de Pesquisas Interdisciplinares em Direito Ambiental, Desenvolvimento e Urbanismo da Universidade de Limoges, França) em 2008, a qual representa um documento compreensivo, inovador e independente que também possui pontos de contato com os demais regimes internacionais existentes, promovendo mecanismos de proteção institucional (agência internacional para deslocados ambientais) e financeira (fundo internacional para deslocados ambientais)⁸.

3) Outra importante iniciativa que foi desenvolvida pela legislação internacional, baseada no direito humanitário e seus princípios, refere-se à Projeto de Convenção sobre a Proteção de Pessoas em caso de Catástrofes, propondo a regulação das relações entre nações afetadas e não-afetadas, especialmente, em termos de cooperação, assistência e seus limites; o dever de cooperação no caso de necessidade de assistência.

4) A Convenção de Kampala (Convenção da União Africana para Proteção e Assistência de Pessoas Deslocadas Internamente, 2009) que consiste no primeiro tratado internacional para proteção e assistência de pessoas deslocadas internamente. Essa convenção impõe às nações a obrigação de proteger e auxiliar pessoas deslocadas por desastres naturais e antropogênicos desde um marco legal fundado na solidariedade, cooperação e suporte mutuo entre os Estados-

⁷ A proposta de convenção inova ao utilizar a expressão “deslocados ambientais” para se referir a todos os migrantes forçados influenciados pelo meio ambiente, sejam temporários ou permanentes, internos ou internacionais. Outra novidade jurídica trazida pela proposta é que os direitos dos refugiados ambientais seriam baseados em princípios consagrados de direito internacional como: a) princípio da solidariedade; b) princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada; c) princípio da proteção efetiva; d) princípio da não discriminação e; e) princípio do *non-refoulement*.

⁸ O artigo 11 desta proposta sistematiza os direitos já existentes da seguinte forma: a) direito à informação e à participação; b) direito de assistência; c) direito à água e à ajuda alimentar; d) direito à moradia; e) direito aos cuidados de saúde; f) direito à personalidade jurídica; g) direitos civis e políticos no Estado de sua nacionalidade; h) direito de respeito à família; i) direito à educação e ao treinamento; j) direito ao trabalho e; k) direito à manutenção de suas particularidades culturais

membros. Tal iniciativa servira certamente como modelo para outros continentes, mas apenas se aplica nos casos de deslocamento interno.

Esses pontos permitem trazer para o centro do debate o fato da proteção jurídica do refugiado ambiental dever considerar que ele é, antes de tudo, o não nacional – o estrangeiro, portanto – vítima de situações de estresse ambiental que provocaram sua migração forçada para fora do país de sua nacionalidade. Por isso, sendo o refugiado ambiental considerado um estrangeiro, sua proteção jurídica baseada em instrumentos internacionais atuais (gerais) e futuros (específicos) se faz imperativa para atacar as necessidades e as peculiaridades dessas pessoas.

CONCLUSÃO

Uma ampla definição dos termos refugiados ambientais ou pessoas deslocadas ambientalmente poderia assegurar um padrão mínimo para proteção global unificada de indivíduos e grupos severamente afetados pela degradação ambiental e climática, os quais necessitam de um reconhecimento internacional de suas condições, seja para mobilidade dentro ou fora dos limites de suas nações de origem ou residência habitual.

A adoção de um sistema específico tem a finalidade não apenas de formalmente reconhecer essa nova categoria de pessoas, mas estabelecer um compromisso global para sua proteção, promovendo a internacionalização de tais compromissos em sintonia com as leis nacionais e estimulando a coordenação de ações entre atores envolvidos em questões relacionadas com os refugiados, migrantes, meio ambiente e direitos humanos, inclusive em relação a seus aspectos preventivos.

Contudo, embora não exista uma norma internacional (e também nacional) que proteja o deslocado ambiental, não há que se falar que o mesmo é completamente desprotegido, como aduzem alguns países (e também juristas) que negam reconhecer o status de refugiado ao deslocado ambiental.

Isto porque o direito interno dos Estados, por meio de suas normas e dos tratados internacionais⁹ de que este Estado faz parte, são aplicáveis aos refugiados ambientais e climáticos naquilo que lhes cabe, fazendo jus estes refugiados a todos os direitos garantidos à pessoa humana, inseridos tanto na constituição quanto em leis esparsas. Em segundo lugar, sob a perspectiva do direito internacional, são aplicáveis aos refugiados climáticos todas as normas existentes no Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), bem como os princípios de direito internacional que regem toda a proteção internacional da pessoa humana, também conhecida como as três vertentes da proteção internacional da pessoa humana – composta pelo DIDH, pelo Direito Internacional Humanitário (DIH) e pelo Direito Internacional dos Refugiados (DIR).

Este pensamento segue a linha de Hannah Arendt (2018) que defendeu que os refugiados e apátridas têm o “direito a ter direitos”, pois, segundo ela, essa é a própria essência dos direitos humanos.

9 Exemplo disso é a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 que pode ser utilizada nestes casos: “Asimismo, debemos recordar que la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, norma que puede ser comprendida como una ley fundamental para todo el sistema internacional de protección de los derechos humanos, consagra en su artículo 1º el conjunto de valores que busca resguardar el ideal de Dignidad Humana y consecuentemente determina el contenido mínimo de derechos esenciales para atribución de vida satisfactoria que debe ser conferido a cualquier individuo, independientemente de nacionalidad, creencia, etnia, opinión política entre otros rasgos que son parte de la composición de la personalidad de cada ciudadano, ideas que sirven de base incluso para la adopción de la Convención de Ginebra.” (CONTIPELLI, Ernani; MENEZES, Daniel Francisco Nagao. *Economía solidaria, dignidad humana y Migración ambiental en un mundo globalizado*. In Revista Jurídica. vol. 01, n.º. 50, Curitiba, 2018. pp. 53)

Em nosso entendimento, tanto o Estatuto dos Refugiados (1951) e seu Protocolo (1967) permitem uma interpretação ampliadora do conceito de refugiado de maneira a contemplar o refugiado climático. Isto porque a própria Convenção inicia (art. 1º) com os seguintes dizeres: “nos termos desta Convenção [...] é considerado refugiado toda pessoa que”. A Convenção não elimina a possibilidade de existirem quaisquer outras categorias de refugiado e que, estas outras (ou novas) categorias se valham dos instrumentos e instituições da Convenção.

REFERÊNCIAS

ARENDR, Hanna. **Origens do Totalitarismo**. São Paulo: Companhia do Bolso, 2018.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Tradução de Roneide Venâncio Majer. A era da informação: economia, sociedade e cultura; v. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999. Disponível em: <http://br.librosintinta.com/biblioteca/pdf/DcZRCoAgDADQE7UhfQhdZpjOEiYbTjt_fr33zml-lcppUFuGVR-4By7DGAMq2lDRR8k1Ny6pMHGnwduDPpXVmcJuTj5ZxMFK_QE,.htx>. Acesso em: 13 abr. 2019.

CONTIPELLI, Ernani. **Constitucionalismo climático global**. In *Justiça do Direito*. V. 32, n. 2, 2018, p. 278-300.

CONTIPELLI, Ernani; MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **Economia solidaria, dignidad humana y Migración ambiental en un mundo globalizado**. In *Revista Jurídica*. vol. 01, nº. 50, Curitiba, 2018. p. 46-61.

CONTIPELLI, E. **Governança global, dignidade humana e refugiados (ou deslocados) ambientais**. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, n. 30, set/dez, p. 30-39, 2016. Disponível em: <<http://blog.newtonpaiva.br/direito/wp-content/uploads/2017/02/DIR30-02.pdf>>. Acesso em: 27 abr. 2019.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. 2012. 113 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável)—Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/11970/1/2012_CarolinadeAbreuBatistaClaro.pdf>. Acesso em 28 abr. 2019.

EL-HINNAWI, E. **Environmental Refugees**. Nairobi: United Nations Environmental Programme, 1985.

FIDÉLIS, M. L. **Refugiados ambientais e a responsabilidade compartilhada dos estados para a efetividade do sistema internacional de proteção da pessoa humana**. 2017. Trabalho de Pós-Graduação em Direito Ambiental, Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/54768/R%20-%20E%20-%20MARIA%20DE%20LOURDES%20FIDELIS.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 28 abr. 2019.

JACOBSON, Jodi L. **Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability**. Worldwatch Paper 86. Washington, D.C.: Worldwatch Institute, November, 1988.

KELLEYS, Colin P.; MOHTADIB, Shahrzad; CANEC, Mark A., SEAGER, Richard; YOCHANAN, Kushnir. **Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought**. In PNAS, vol. 112, no. 11, 2015 p. 3241-3246.

MCNAMARA, Karen Elizabeth. **Conceptualizing discourses on environmental refugees at the United Nations**. Population and Environment, v. 29, n. 1, 2007, p. 12-20.

MYERS, Norman; KENT, Jennifer. **Environmental exodus: an emergent crisis in the global arena**. Washington DC: Climate Institute, 1995.

PENTINAT, S. B. (2006). **Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente**. In Revista de Derecho. vol XIX, nº 2: 85-108. Disponível em: <<http://mingaonline.uach.cl/pdf/revider/v19n2/arto4.pdf>>. Acesso em 25 mai. 2019.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando fronteiras: a proteção jurídica dos refugiados ambientais**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

TACOLI, Cecília. **Crisis or adaptation? Migration and climate change in a context of high mobility**. In Environment & Urbanization International Institute for Environment and Development (IIED). Vol 21, n. 2, 2009, p. 513-525.