

REVISTA DE DIREITO INTERNACIONAL
BRAZILIAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW

**Refugiados ambientais
e tutela jurídica
internacional: algumas
considerações**

*Environmental refugees
and international
legal protection: some
considerations*

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne
Ana Carolina Barbosa Pereira

Refugiados ambientais e tutela jurídica internacional: algumas considerações*

Environmental refugees and international legal protection: some considerations

Tarin Cristino Frota Mont'Alverne¹
Ana Carolina Barbosa Pereira²

Resumo

Nas últimas décadas, a situação do meio ambiente em todo o planeta vem cada vez mais se agravando e a população mundial tem sido vítima de tragédias ecológicas causadas por séculos de exploração da natureza pelo homem. Em 2005, a Universidade das Nações Unidas divulgou um relatório o qual previa que até 2010 o mundo teria mais de 50 milhões de refugiados ambientais. Ocorre que, apesar de crescente o número de migrantes ecológicos, não há, até o momento, regulamentação internacional apta a tratar desta situação. O presente artigo analisará o conceito de refugiado e de refugiado ambiental, além de evidenciar as dificuldades existentes para o reconhecimento dos migrantes ecológicos como refugiados, propondo soluções para a problemática dos refugiados ambientais. O objetivo geral desse trabalho é, pois, despertar os estudiosos e operadores do Direito para a relevância do tema, assim como fomentar o debate em busca de soluções para a problemática ora abordada. A metodologia utilizada é bibliográfica, teórica, descritiva, exploratória e dialética, com predominância indutiva. Ao final, propôs-se como soluções para a problemática dos refugiados ambientais a prevenção de catástrofes naturais, a realocação das vítimas de tragédias ecológicas no próprio país de origem, a utilização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o fortalecimento da governança internacional do meio ambiente.

Palavras-chave: Refugiados ambientais. Tutela jurídica. Direito Internacional.

Abstract

In recent decades the condition of the environment around the world is increasingly getting worse, the world population has been suffering from ecological disasters caused by centuries of exploitation of nature by man. In 2005 the United Nations University released a report that predicted that by 2010 the world would have more than 50 million environmental refugees. However and despite the growing number of environmental migrants, there isn't, so far, an international regulation able to handle this situation. This article will examine the concept of refugees and the concept of environmental refugees, and also highlights the difficulties in the recognition of ecological migrants as refugees, proposing solutions to the problem of ecological refugees. Therefore, the main purpose of this paper is to awaken the law scholars and professionals for the relevance of the topic as well as stimulating debates on these issues and its solutions. Methodology employed is bibliographical, theoretical, descriptive, exploratory, dialectical and mainly inductive. This article, at the end, proposed as solution to the problem of environmental refugees

* Artigo recebido em 30/04/2012

Artigo aprovado em 20/05/2012

¹ Tarin Cristino Frota Mont'Alverne. Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC). Possui graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza (2001), mestrado em Direito Internacional Público – Université de Paris V (2004), doutorado em Direito Internacional do Meio Ambiente – Université de Paris V e Universidade de São Paulo (2008). Email: tarinfmontalverne@yahoo.com.br.

² Ana Carolina Barbosa Pereira. Professora de Direito da Faculdade Estácio do Ceará. Possui graduação em Direito pela Universidade de Fortaleza (2005), especialização em Direito Processual Civil – Universidade de Fortaleza (2011) e é mestranda em Ordem Jurídica Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Email: anacarolina.bpmatos@yahoo.com.br.

the prevention of natural disasters, to allocate elsewhere the victims of ecological disasters, but in their original countries, and the use of the right to an ecologically balanced environment as the foundation of ethical and legal obligation of international ensure minimum rights and conditions for survival of this new class of refugees.

Keywords: Environmental refugees. Legal protection. International law.

1 Introdução

Nas últimas décadas, a situação do meio ambiente em todo o planeta vem cada vez mais se agravando e a população mundial tem sido vítima de tragédias ecológicas causadas por séculos de exploração da natureza pelo homem – como terremotos, tsunamis, elevação do nível do mar, chuvas ácidas e aumento da temperatura da Terra, entre outros –, desastres naturais que causam impacto não só na própria natureza, mas também diretamente na vida humana.

Em 2005, a Universidade das Nações Unidas divulgou um relatório com números alarmantes acerca da quantidade de pessoas desalojadas de seu local de origem em razão de desastres ambientais; a previsão era de que até 2010 o mundo tivesse mais de 50 milhões de refugiados ambientais. Ocorre que, apesar de crescente o número de migrantes ecológicos, não há, até o momento, regulamentação internacional apta a tratar desta situação.

Ressalte-se que nem sequer há o reconhecimento do *status* de refugiados para esses migrantes por tragédias ambientais, o que dificulta sobremaneira a proteção jurídica dessas pessoas em âmbito internacional.

Para suprir a lacuna normativa existente, é flagrante a necessidade de uma resposta internacional adequada, uma vez que as normas internacionais vigentes são incapazes de conferir um tratamento adequado à complexidade do problema em questão.

Nesse sentido, cabe destacar a importância da inclusão dessa temática na agenda de discussões da Conferência das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável – Rio + 20 – que acontecerá em junho no Rio de Janeiro com o intuito de contribuir para a construção de um compromisso global compatível com essa nova dinâmica internacional.

Inicia-se o presente trabalho com a análise do conceito de refugiados, passando pelos fatos que influenciaram a criação dessa categoria de indivíduos na seara internacional, bem como analisando a sua regulamentação no Direito Internacional. Por fim, será apresentada a definição utilizada como base para determinar quem são os refugiados ambientais e o que há de regulamentação internacional quanto a eles.

Em seguida, tratar-se-á das dificuldades para o reconhecimento da noção de refugiado ambiental no plano do Direito Internacional, para, ao final, discutir algumas propostas para a superação da problemática apresentada.

Pretende-se, com o presente artigo, despertar os estudiosos e operadores do Direito para a relevância e urgência do tema e para a escassez de instrumentos legais capazes de proteger e garantir direitos básicos aos chamados refugiados ambientais, assim como, fomentar o debate em busca de soluções, tanto no âmbito do Direito Internacional como no que concerne à própria prevenção de tragédias ecológicas para as questões aqui abordadas.

2 Do conceito de refugiados ao conceito de refugiados ambientais

A figura do refugiado surge no plano do Direito Internacional após a Segunda Guerra Mundial, em razão do massacre promovido pelos regimes totalitários na Europa de judeus, militantes comunistas, homossexuais, ciganos, eslavos, deficientes físicos e mentais, ativistas políticos, testemunhas de Jeová, alguns sacerdotes católicos, dentre tantas outras pessoas que faziam parte de grupos politicamente indesejados pelos regimes políticos da época.

Muitas pessoas, a fim de salvarem suas vidas, foram obrigadas a deixar a sua terra natal para escaparem da perseguição promovida por tais regimes, sendo necessário buscarem asilo político em outras nações.

Essa situação de êxodo não é um privilégio do século XX, remontando ao início da civilização humana. O livro de Gênesis na Bíblia, em seu capítulo dezenove, narra o caso de Ló e sua família que fogem de Sodoma em direção a Zoar, para escapar da destruição da cidade em que viviam.

O caso da família de Ló foi o primeiro caso de êxodo narrado na Bíblia, mas a situação que mais se assem-

lha com a dos refugiados do século XX é aquela narrada no livro de Êxodo, quando o povo hebreu escapa da perseguição sofrida no Egito e, guiado por Moisés, lança-se no deserto em busca da tão sonhada “Terra Prometida”.³ A perseguição sofrida pelos hebreus no Egito se dava por uma questão racial; o faraó se sentia ameaçado por serem os hebreus formadores de um povo numeroso e forte, razão pela qual cada vez mais buscou oprimi-los.

2.1 O conceito de refugiado no direito internacional

Em 1951, após os horrores da Segunda Guerra Mundial, o mundo constatou que existiam milhares de pessoas que haviam abandonado tudo o que conheciam – e até mesmo o que tinham conquistado em termos materiais – e se mudado para países estrangeiros em busca de um local em que pudessem viver em paz e a salvo de perseguições raciais, religiosas, políticas e ideológicas. Como resposta a essa situação, foi editada a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951.⁴

A Convenção consolidou os instrumentos legais que já existiam acerca da problemática dos refugiados em âmbito internacional, estabelecendo padrões mínimos para o tratamento deles. Previu também providências em relação à disponibilização de documentos, incluindo um documento de viagem específico para aqueles que fossem considerados refugiados, na forma de um passaporte.

A Convenção de 1951 estabeleceu o princípio do *non-refoulement* (não devolução); por esse princípio, nenhum país pode devolver ou expulsar um refugiado, contra a vontade dele, para um território onde sofra perseguição.

Além disso, a Convenção de Genebra delimitou quem seriam os beneficiados com esta noção que surge no Direito Internacional, a figura do refugiado. Segundo a Convenção de Genebra de 1951, art. 1º, A, nº 2, o termo refugiado aplicar-se-ia a qualquer pessoa:

Que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951, e receando,

com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar.

Ressalte-se que, até 1966, esse conceito de refugiado só abrangia as vítimas dos eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e que habitavam determinada região; no entanto, mais de uma década após a edição de tal norma internacional, verificou-se a necessidade de entender a mencionada definição para qualquer pessoa em fuga de situações de conflitos e perseguições. Quando, então, foi elaborado um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados que foi aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, tendo entrado em vigor em outubro de 1967.

Com a ratificação do Protocolo, os países signatários passaram a aplicar o conceito de refugiado previsto na Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados sem limite de datas e de espaço geográfico.

Em 2010, o Alto Comissariado das Nações Unidas⁵ (ACNUR ou, em inglês, UNHCR) contabilizou 10,55 milhões de refugiados sob a sua responsabilidade no mundo, tendo havido um aumento de 153.000 em relação ao ano de 2009. Todavia, dentre estes, mais de dez milhões de refugiados assistidos pelo ACNUR, não há registro de refugiados ambientais.

2.2 Quem são os refugiados

Em 2005, foi divulgado um Relatório da Universidade das Nações Unidas em parceria com o Instituto pelo Meio Ambiente e Segurança Humana da ONU (Organização das Nações Unidas), prevendo que em 2010 o planeta contaria com mais de 50 milhões de refugiados ambientais. No entanto, apesar do número alarmante de pessoas consi-

³ Acerca dos refugiados bíblicos ver: VEGA, Fernando. O refúgio na bíblia. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003. p. 71-84.

⁴ “O que é a Convenção de 1951?” – ACNUR. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

⁵ O Estatuto dos Refugiados das Nações Unidas instituiu um órgão de competência internacional denominado de Alto Comissariado das Nações Unidas, sendo de competência deste promover instrumentos internacionais para a proteção dos refugiados e supervisionar sua aplicação. Ao ratificar a Convenção e/ou o Protocolo, os Estados signatários aceitam cooperar com o ACNUR no desenvolvimento de suas funções e, em particular, a facilitar a função específica de supervisionar a aplicação das provisões desses instrumentos.

deradas nessa situação, até hoje não há uma regulamentação adequada de âmbito internacional sobre o tema.⁶

Na Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente, Migração Forçada e Vulnerabilidade Social, realizada pela Universidade das Nações Unidas em outubro de 2008, divulgou-se que o mundo já contava com 25 milhões de refugiados ambientais e que este número deveria aumentar para 200 milhões até o ano de 2050.⁷

Acrescente-se que, sequer o termo refugiado pode ser aplicado aos migrantes ambientais, não tendo qualquer embasamento na Convenção sobre Refugiados das Nações Unidas essa interpretação extensiva da noção clássica de refugiado.

No plano internacional, os refugiados ambientais não passam de migrantes com características próprias de refugiados, em decorrência de desastres ambientais. Segundo informações constantes no site da ACNUR, migrantes seriam aqueles que decidem deslocar-se, principalmente por razões econômicas, para melhorar as perspectivas para si mesmos e para suas famílias. Já os refugiados são aqueles que são impelidos a deslocarem-se para salvar suas vidas ou preservar sua liberdade, não possuindo proteção de seu próprio Estado ou mesmo ameaçados de perseguição por ele.⁸

Os refugiados são pessoas que, se não recebessem auxílio e acolhimento por parte de outros países, estariam sendo condenadas à morte ou a uma vida na clandestinidade, sem sustento e sem direitos.

A definição de refugiado constante na Convenção de Genebra de 1951 é bastante restrita, só podendo ser consideradas assim as pessoas que estejam sendo perseguidas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas. Infere-se, portanto, que tal definição da maneira como está posta não tem como ser estendida aos considerados como refugiados ambientais.

Em nível regional existe a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 (OUA) que consigna uma definição de refugiado mais ampla, que permite a inclusão dos migrantes ambientais na categoria de refugiados. A Convenção da OUA prevê que se considera refugiado todo aquele que cruza fronteiras nacionais em razão de desastres causados pelo homem, independentemente da existência de temor de perseguição.⁹

Mesmo diante da relevância e da urgência da problemática do refugiado ambiental, muito pouco tem sido feito pelos Estados e pela Organização das Nações Unidas para solucionar tal questão. O tema tem ficado restrito às discussões acadêmicas, não tendo sido editada nenhuma norma de caráter internacional com o fito de ampliar o conceito tradicional de refugiados. Em 1985, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA ou em inglês, UNEP) desenvolveu o conceito do quem seriam os refugiados ambientais, com base na definição elaborada por um de seus pesquisadores Essam El Hinnawi.¹⁰

Para Essam El Hinnawi, refugiados ambientais são as pessoas que foram obrigadas a abandonar, temporária ou definitivamente, o lugar onde tradicionalmente viviam, devido a visível declínio do meio ambiente (por razões naturais ou humanas), que colocavam em risco sua existência ou afetavam seriamente suas condições e qualidade de vida.¹¹

É esse conceito que tem sido utilizado como paradigma para as discussões acerca da temática dos refu-

⁶ BREITWISSER, Liliene Graciele. Refugiados ambientais: breves nota sobre sua proteção jurídica internacional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez. 2009.

⁷ ARAIA, Eduardo. Refugiados ambientais: as primeiras vítimas do aquecimento global. *Planeta*, São Paulo, v. 37, n. 443, p. 36-41, ago. 2009.

⁸ Informações disponíveis em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/refugiados/>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

⁹ PIOVESAN, Flávia Cristina. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nadja; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Org.). *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 27-64, apud BREITWISSER, Liliene Graciele. Refugiados ambientais: breves nota sobre sua proteção jurídica internacional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez. 2009.

¹⁰ HINNAWI, Essam El. Environmental refugees. Nairobi: UNEP, 1985, apud BARBOSA, Luciana Mendes. A construção da categoria de refugiados ambientais: uma análise pós-estruturalista do regime para refugiados das Nações Unidas. In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA SAN THIAGO DANTAS, 1., 2007, São Paulo. *Anais do...* São Paulo: UNESP, 2007. p. 9.

¹¹ HINNAWI, Essam El. Environmental refugees. Nairobi: UNEP, 1985, apud BARBOSA, Luciana Mendes. A construção da categoria de refugiados ambientais: uma análise pós-estruturalista do regime para refugiados das Nações Unidas. In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA SAN THIAGO DANTAS, 1., 2007, São Paulo. *Anais do...* São Paulo: UNESP, 2007. p. 9.

giados ambientais; mas, até o momento, tal conceito não conta com qualquer amparo legal internacional, consequentemente, sem qualquer validade jurídica, permanecendo apenas reconhecido em âmbito acadêmico.

3 Dificuldades para o reconhecimento da noção de refugiado ambiental no plano do direito internacional

É inegável que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado trata-se de um direito fundamental do ser humano e que compõe a noção de dignidade da pessoa humana, sendo impossível falar em dignidade da pessoa humana se este indivíduo não está inserido em um habitat saudável.

Além disso, é notório o impacto das atividades humanas sobre o meio ambiente, causando um desequilíbrio em todo o sistema ambiental,¹² a ponto de impelir populações inteiras a se deslocarem para outras cidades e até mesmo para outros países – como é o caso de Tuvalu¹³, em busca de condições ambientais mínimas para sua sobrevivência.

Então, por que não há ainda a tutela jurídica do refugiado ambiental em âmbito internacional? A resposta a esse questionamento não é tão simples, mas passa por uma série de fatores complexos e interligados, desde a falta de interesse dos Estados, até o risco de enfraquecimento da noção de refugiado e a sua proteção jurídica internacional.

Saliente-se que o presente trabalho não tem por objetivo esgotar todas as dificuldades apontadas doutri-

nariamente para a consolidação da noção de refugiado ambiental no contexto do Direito Internacional, mas analisar os principais óbices para a tutela jurídica dessa categoria de migrantes, com o desiderato não só de apontá-los, como também apresentar uma visão crítica sobre a matéria.

3.1 A convenção das nações unidas relativa ao estatuto dos refugiados

A grande preocupação que permeou a elaboração da Convenção de Genebra foi a proteção dos refugiados da Segunda Guerra Mundial, buscando-se promover a estabilidade na Europa, bem como solucionar o problema das mais de 40 milhões de pessoas que foram obrigadas a se deslocar de seu local de origem em razão dos regimes totalitários que dominaram o continente europeu durante a primeira metade do século XX.¹⁴

Uma década após a edição da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, verificou-se a ocorrência de novos fluxos de refugiados oriundos da África e da Ásia, o que demonstrou que a perseguição ideológica e racial não eram questões observadas exclusivamente nos regimes totalitários da Europa no contexto da Segunda Guerra Mundial e que, caso a definição de refugiado permanesse da maneira como estava prevista na Convenção de 1951, tal conceito ficaria completamente inadequado e a tutela jurídica pretendida seria completamente inócua diante da realidade das vítimas de perseguição que se proliferavam pelo mundo.¹⁵

Assim, em 1966, quando da elaboração do Protocolo do Estatuto dos Refugiados, a preocupação continuava sendo a de proteger as vítimas de perseguição política, racial e ideológica; no entanto, buscou-se eliminar as limitações temporais e geográficas contidas na Convenção de Genebra.

A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados é de 1951, já o seu Protocolo é de 1966; nota-se que ambos são anteriores à preocupação internacional com questões ambientais, tendo em vista que o agravamento das condições ambientais do planeta é um

¹² Prova deste desequilíbrio ambiental é que em 28 de novembro foi divulgado pela agência da ONU para a alimentação e a agricultura (FAO) que 25% (vinte e cinco por cento) das terras do planeta estão altamente degradadas. Notícia disponível em: <<http://www.portugues.rfi.fr/geral/20111128-25-das-terras-do-planeta-estao-altamente-degradadas-diz-fao>>. Acesso em: 28 nov. 2011.

¹³ Tuvalu é um país formado por nove atóis situado no Oceano Pacífico, com altitude máxima de 4,5 metros. Problemas como a erosão da costa marinha, inundações de água salgada, escassez de água doce, dificuldades de descartar o esgoto e a superpopulação têm levado ao agravamento das condições ambientais, o que levou já vários habitantes a deixarem o seu país de origem e migrarem para, em sua maioria, Nova Zelândia. No entanto, a Nova Zelândia descartou a hipótese de aceitar a migração de todos os tuvaluanos. ARAIA, Eduardo. Refugiados ambientais: as primeiras vítimas do aquecimento global. *Planeta*, São Paulo, v. 37, n. 443, p. 36-41, ago. 2009.

¹⁴ ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: Mudanças e desafios. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010.

¹⁵ ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: Mudanças e desafios. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010.

problema recente, estando em foco apenas a partir das últimas duas ou três décadas. Assim, a problemática ambiental sequer existia em âmbito internacional, restringindo-se tais normas de direitos humanos à preocupação com as vítimas de perseguição ideológica, razão pela qual o seu conteúdo é tão restrito.

Ocorre que, como até hoje não houve novo protocolo ou convenção que versasse acerca da tutela jurídica internacional dos refugiados de forma a contextualizar e, assim, ampliar a tal definição. Muitas nações, bem como o próprio órgão de apoio das Nações Unidas aos Refugiados¹⁶ – ACNUR, entendem que não há suporte jurídico para a inclusão do migrante ambiental (ou climático, como alguns denominam) no conceito de refugiado, não existindo qualquer garantia de que as vítimas dos desastres ambientais receberão assistência e proteção internacional.

3.2 O enfraquecimento do regime internacional de proteção dos refugiados

A ACNUR defende que a renegociação internacional quanto à noção de refugiado resultaria em um enfraquecimento do regime de proteção, colocando em risco o mencionado sistema de proteção internacional.¹⁷ Em razão da Convenção de 1951, juntamente com o Protocolo de 1966, representar uma conquista histórica em matéria de Direitos Humanos, a proteção do migrante ambiental não justificaria tal risco.

Argumenta-se que, como a problemática dos refugiados já é bastante crítica no mundo, a inclusão de mais uma categoria de pessoas beneficiadas pela proteção jurídica concedida àqueles que são considerados como refugiados, poderia levar ao colapso do regime internacional humanitário, tendo em vista a dificuldade de se distinguir o refugiado puramente ambiental dos migrantes por razões socioeconômicas, o que ocasionaria um inchaço no sistema de acolhimento humanitário internacional, o que, conseqüentemente, não traria qualquer benefício prático às vítimas da degradação ambiental e, ainda, pre-

judicaria aqueles que já tinham por direito conquistado o *status* de refugiados.

3.3 O ônus econômico e social

As grandes potências mundiais nos últimos anos têm passado por sérias crises financeiras, agravadas no último ano. Quando a economia está em declínio, todos os setores da sociedade sofrem, a inflação sobe, direitos sociais são muitas vezes suspensos – ou até mesmo cortados –, aumenta o nível de desemprego, etc.

Diante desse cenário em países como Estados Unidos, Portugal, Grécia, Itália, Espanha, dentre outros, qual o interesse que tais países teriam em ampliar a tutela jurídica internacional dos refugiados, a fim de incluir nessa categoria os migrantes ambientais?

Ora, uma consequência lógica da ampliação da definição mencionada seria o crescimento do número de pessoas que iriam pedir refúgio às grandes potências mundiais, em busca de melhores condições de vida, não só no que concerne a um ambiente de qualidade e sadio para si e para sua família, mas também no que concerne a melhores condições sociais e econômicas.¹⁸ Logo, a concessão de refúgio aos migrantes ambientais demandaria dos chamados países desenvolvidos uma reestruturação financeira, social, econômica, institucional e política extremamente onerosa enquanto país receptor, o que, no momento, não é nada interessante para eles, uma vez que não têm conseguido sequer – em muitos casos – garantir à população local direitos básicos.

Ademais, as populações dos países mais ricos dificilmente seriam beneficiadas pela possibilidade de se requerer refúgio a outros países por causas ambientais, haja vista que o aparecimento de refugiados ambientais se dá geralmente em países sem qualquer estrutura de segurança para evitar catástrofes naturais e que – em sua maioria – não têm condições econômicas de prestar a assistência humanitária e social que as vítimas necessitam.

¹⁶ BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves nota sobre sua proteção jurídica internacional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez. 2009.

¹⁷ BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves nota sobre sua proteção jurídica internacional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez. 2009.

¹⁸ Segundo Paulo Borba Casella, alguns fatores que influenciam a busca de refúgio em um determinado país são as condições do mercado de trabalho do país receptor, bem como sua estrutura institucional e os direitos sociais garantidos à população pelo Estado. CASELA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAÚJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 17-26.

Sendo assim, resta claro que não é de interesse dos países mais desenvolvidos a proteção normativa internacional específica que garanta direitos humanos básicos para aqueles que se encontram na condição de migrante ambiental.

Acrescente-se que, por ser a ONU um órgão político em que os Estados estão representados, o referido órgão irá refletir os interesses desses países, o que justifica a resistência da Organização das Nações Unidas em reconhecer o refugiado por causas ambientais.

3.4 Barreiras culturais e étnicas

Outro problema para a aceitação de refugiados, sejam eles de que natureza for, é a questão das barreiras culturais e étnicas existentes entre eles e os países receptores. Inicialmente em razão da integração desses refugiados a outros Estados dificilmente se dar de forma a preservar inteiramente a multiculturalidade e a pluriétnicidade, conservando o caráter de povo, dos grupos de refugiados.¹⁹

Havendo, geralmente, a simples assimilação dos grupos de refugiados à ordem jurídica, política, cultural e social interna do Estado receptor, consequentemente, aqueles que conseguem o asilo pretendido ganham direitos individuais, no entanto, perdem o direito de ser povo.²⁰

Além disso, após o atentado terrorista de 11 de setembro em Nova Iorque, as diferenças e preconceitos étnicos têm gerado ainda mais entrave ao acolhimento de refugiados. Segundo Rossana Reis Rocha e Júlia Bertino Moreira, os refugiados e imigrantes passaram a ser vistos como potenciais perigos e ameaças às sociedades receptoras (em especial, mas não somente em relação à manutenção da identidade nacional), tendo sido tomadas medidas a fim de responder e impedir essa invasão de

imigrantes, restringindo-se cada vez mais as oportunidades de refúgio.²¹

4 Algumas propostas de superação da problemática do refugiado ambiental

Pelo exposto, infere-se que são insuficientes as normas atualmente existentes na seara do Direito Internacional capazes de proteger as vítimas de desastres ecológicos que são obrigadas a deixar seu local de origem em busca de condições mínimas de vida, quando o seu país não é capaz de prover tais condições de subsistência.

Contudo, por mais que a ONU e os países desenvolvidos prefiram não tratar da questão dos refugiados ambientais, trata-se de problema atual e urgente que não tem como ser ignorado, sendo flagrante a necessidade de se buscar uma solução que harmonize o Direito Internacional vigente com a necessidade de proteção jurídica dos migrantes por causas ambientais.

4.1 Políticas preventivas

Como anteriormente mencionado no presente trabalho, as catástrofes ecológicas só têm o condão de gerar refugiados ambientais naqueles países em que falta estrutura de segurança para evitar desastres naturais e que também não têm condições econômicas de prestar a assistência humanitária e social de que as vítimas necessitam.

Assim, não se debateria acerca desses migrantes por causas ambientais se houvesse uma política preventiva global para esses desastres. Sendo de grande importância o envolvimento da ONU, por meio de todos os seus órgãos, no sentido de fortalecer as políticas ambientais.²²

Ressalte-se que, em longo prazo, a prevenção do agravamento das condições ambientais do planeta mostra-se inclusive mais eficaz e barata do que o próprio manejo dos grupos, eventualmente desalojados em decorrência das péssimas condições de sobrevivência ambiental em seus países de origem, evitando o agravamento de crises econômicas nos países desenvolvidos em decorrência

¹⁹ LIMA, Emanuel Fonseca. Refugiados ambientais, identidade étnica e o direito das mudanças climáticas, *PrismarJur*, São Paulo, v. 9, n. 02, p. 373-397, jul./dez. 2010.

²⁰ SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. Multiculturalismo e direitos coletivos. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003 apud BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves nota sobre sua proteção jurídica internacional, *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez 2009.

²¹ ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: Mudanças e desafios, *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010.

²² BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves nota sobre sua proteção jurídica internacional, *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez. 2009.

cia da elevação do fluxo de imigrantes ilegais vítimas de tragédias ecológicas.

Outro ponto relevante é que, uma vez prevenidas situações de desalojamento de populações inteiras de um país em consequência da degradação do meio ambiente, não há que se falar em barreiras étnicas e culturais de países receptores, já que sequer haverá a necessidade de haver países receptores, tendo em vista que tais grupos permanecerão em seu país e este terá o seu reconhecimento internacional mantido, sendo mantidas também a sua cultura, etnia e sua identificação enquanto povo.

4.2 Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto fundamento para a tutela internacional dos refugiados ambientais

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi proclamado na Declaração de Estocolmo de 1972, ganhando caráter de universalidade, tendo sido reiterado na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, sendo considerado direito fundamental da pessoa humana.

No Direito Internacional, a constitucionalização da proteção do meio ambiente impõe o dever geral de não degradar, fundamenta direitos e obrigações, “ecologiza” o direito da propriedade, permite a intervenção estatal, reduz a discricionariedade administrativa no processo decisório, amplia a participação pública, realça a proteção do meio ambiente, confere segurança normativa, constitucionaliza a ordem pública ambiental, dá maior força à interpretação pró-ambiente e enseja o controle da constitucionalidade da lei sob bases ambientais.²³

No Brasil, a jurisprudência da Corte Máxima Nacional (MS 22.164/DF),²⁴ reconheceu o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como sendo um direito fundamental, considerando-o como direito de terceira geração, tendo o ministro Celso de Mello afirmado que o direito fundamental ao meio ambiente constitui a representação objetiva da necessidade de se proteger

valores e objetivos, associados a um princípio de solidariedade.²⁵

Outro aspecto relevante analisado pelo STF na decisão em comento foi que o Tribunal considerou o meio ambiente como patrimônio público por ser sua proteção de interesse de toda a coletividade, e se fazer em benefício das presentes e futuras gerações, sendo essa a qualidade do bem ambiental protegida pela Constituição.²⁶

Não restam dúvidas de que a visão em relação ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é voltada para os interesses da coletividade, seja em âmbito nacional ou internacional, sendo, portanto, direito fundamental da pessoa humana, baseado no princípio da dignidade.²⁷

Logo, não há vida digna sem que seja garantido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, não sendo possível admitir que vítimas de tragédias ambientais, em especial, em países subdesenvolvidos, em que o Estado não consegue assisti-las, estariam tendo o seu direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado efetivado.

Sendo assim, tendo em vista que para garantir a efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado faz-se necessário prestar assistência e conceder refúgio aos desamparados e deslocados de seu país de origem devido a desastres naturais, esse direito tem servido como fundamento para a obrigação ético-jurídica de proteção e amparo a tais refugiados no cenário internacional, enquanto não são tomadas medidas preventivas globais capazes de impedir tragédias ecológicas.²⁸

²³ SIRVINSKAS, Luís Paulo. Tutela constitucional do meio ambiente. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 55- 56.

²⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de Segurança nº 22164-0/SP*. Antônio de Andrada Ribeiro Junqueira versus Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Acórdão publicado no Diário da Justiça da União de 17 nov. 1995. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 18 abr. 2011.

²⁵ AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 371.

²⁶ AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 372-373.

²⁷ SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Tutela constitucional do meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 151.

²⁸ BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves nota sobre sua proteção jurídica internacional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez. 2009.

4.3 Realocação dos refugiados dentro de seu país de origem

Outra solução importante é a que privilegia, sempre que possível, – nas hipóteses de ocorridas catástrofes ambientais de magnitude tal a impelir pessoas a saírem de seu habitat original – a realocação desses migrantes em seu próprio país, de forma ambientalmente planejada.

Esse tipo de realocação causa menos traumas para a população atingida, uma vez que ela não será obrigada a se desligar de suas origens, de seus laços territoriais, legais, costumeiros, históricos, culturais e étnicos. Ademais, como essas vítimas ecológicas não contam com o respaldo do Direito Internacional para gozarem dos privilégios de refugiadas e acabam imigrando ilegalmente para outros países em busca de condições ambientais mais dignas de vida, a realocação ora proposta evita a imigração ilegal dessas pessoas e os problemas que surgem em razão dela, como marginalização, exclusão étnica, preconceito sofridos no país receptor. Sendo, portanto, vantajoso, inclusive para os países desenvolvidos, contribuir financeiramente para a reestruturação de nações atingidas por séria degradação ambiental, a fim de evitar o fluxo de imigrantes ilegais que agravam, ainda mais, os problemas econômicos e sociais dos países receptores.

4.4 Importância da governança internacional do meio ambiente para os refugiados ambientais

O fortalecimento da governança internacional do meio ambiente - um dos temas centrais da Rio+20 - é outra solução necessária e urgente para garantir a proteção dos refugiados ambientais.

A questão que se coloca é de saber por que devemos falar de governança internacional ambiental e qual sua importância para os refugiados ambientais. Ora, conforme se depreende dos relatórios elaborados pelas instituições internacionais, observa-se uma crise de implementação dos resultados das Conferências internacionais anteriores (Conferência de Estocolmo, Conferência do Rio de Janeiro e Conferência de Johannesburgo), crise que é atribuída, entre outros fatores, à ineficácia das atuais instituições internacionais na questão do meio ambiente.

Na verdade, no âmbito da Organização das Nações Unidas, existe apenas o Programa das Nações Unidas para o meio ambiente (PNUMA) e não se trata de

uma organização especializada. Essa ausência de organização especializada pode ser explicada pelo fato de que a maioria das grandes organizações internacionais, nos últimos anos, incluiu em seu programa a questão do meio ambiente.

Ocorre que os fundamentos e a visibilidade do PNUMA ainda são muito insuficientes, tendo em conta a imensidão do problema. Quanto às centenas de acordos ambientais multilaterais, são ainda menos potentes do que o PNUMA, pois os secretariados desses acordos são deficientes de pessoas e não são interligados, o que acaba piorando a situação. Portanto, não existe uma instituição coordenadora, mas uma multiplicidade de instituições que regulam os acordos internacionais ambientais de modo heterogêneo.

Nesse contexto, o atual sistema de governança internacional do meio ambiente é fraco e fragmentado. Falta visão, autoridade e legitimidade. Essa deficiência de instituições internacionais tem uma grande quota de responsabilidade para o agravamento da crise ecológica mundial, ensejando novas situações jurídicas, como as dos refugiados ambientais.

Diferentes opções têm sido propostas sobre as novas estruturas de governança internacional ambiental: a criação de uma Organização Mundial para o Meio Ambiente, o fortalecimento do PNUMA e a criação de um Conselho para o desenvolvimento sustentável, entre outros.

A ideia é justamente consolidar os diversos organismos internacionais competentes em matéria ambiental. Trata-se de diminuir os custos de ações ambientais globais e melhorar sua efetividade. Considerando a complexidade da problemática ambiental, essa unificação é importante para garantir uma proteção ambiental global.

A Rio + 20 é uma importante oportunidade para uma reforma eficaz, pragmática e, ao mesmo tempo, ambiciosa de uma governança internacional para o meio ambiente, capaz de assegurar a efetividade dos tratados ambientais vigentes, contrabalançar a Organização Mundial do Comércio e contemplar diferentes preocupações ambientais, como a questão da tutela jurídica internacional dos refugiados ambientais, entre outros.

Cabe ainda destacar que essa reestruturação institucional do meio ambiente permitirá a criação de um

fórum central de debate e de tomada de decisão, importante para a adoção de uma Convenção Internacional sobre refugiados ambientais.

5 Considerações finais

A noção de refugiado surge no Direito Internacional após a Segunda Guerra Mundial, tendo em vista que muitas pessoas, a fim de salvarem suas vidas, foram obrigadas a deixar a sua terra natal para escaparem da perseguição promovida pelos regimes totalitários, sendo necessário buscarem refúgio em outros países.

Assim, em 1951, como resposta a essa situação, foi editada a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951, com o fito de garantir proteção jurídica internacional aos refugiados da Segunda Guerra Mundial.

Ocorre que, o conceito de refugiado não evoluiu para acompanhar a realidade atual do planeta, permanecendo estático e restrito apenas às vítimas de perseguições políticas, étnicas e ideológicas. No entanto, há uma nova categoria de migrantes, com características de refugiados que estão sendo impelidos a deixarem os seus lares – e muitas vezes o seu país de origem –, em razão de catástrofes ambientais e que não contam com qualquer amparo legal internacional.

Resta claro que há uma resistência dos Estados e organismos internacionais em relação ao reconhecimento do migrante ambiental como refugiado, estando entre os óbices apontados na doutrina para a consolidação de tal conceito a falta de suporte legal da Convenção de Genebra para o reconhecimento do refugiado ambiental, o risco de enfraquecimento do regime internacional de refugiados, o ônus econômico e social para os países receptores, as barreiras culturais e étnicas entre as vítimas e os Estados que irão acolhê-las.

De qualquer forma, por mais que os migrantes ecológicos não gozem de proteção jurídica internacional específica, trata-se de um problema atual que precisa ser lido pelos organismos internacionais competentes, sob pena de se deixar milhões de pessoas excluídas e às margens de qualquer tipo de tutela jurídica. Assim, buscou-se com este trabalho propor soluções para a questão dos refugiados ambientais na atualidade.

Dentre as soluções apontadas, está a promoção de uma política de preservação ambiental preventiva, a fim de evitar novas vítimas de tragédias naturais. Além disso, apontou-se como melhor alternativa para a realocação desses refugiados a realocação, quando possível, no próprio país de origem, a fim de evitar maiores traumas para essas populações e permitir a preservação de suas características culturais e étnicas.

Sugeriu-se ainda, como alternativa legal para a proteção internacional do refugiado ambiental, a fundamentação da obrigação ético-jurídica dos Estados e organismos internacionais, de garantirem direitos e condições mínimas de vida aos que foram impelidos a se deslocarem de seu local de origem em decorrência de desastres ecológicos, no direito universal a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, baseado na tutela do princípio da dignidade da pessoa humana.

Por fim, obervou-se que a Rio + 20 poderá ser um fórum importante para a construção de estratégias de prevenção e combate das múltiplas causas que forcem os deslocamentos de milhões de pessoas de seus lares por conta de desastres ambientais, por meio do fortalecimento da governança internacional do meio ambiente.

Referências

- ARAIA, Eduardo. Refugiados ambientais: as primeiras vítimas do aquecimento global. *Planeta*, São Paulo, v. 37, n. 443, p. 36-41, ago. 2009.
- AYALA, Patryck de Araújo. O novo paradigma constitucional e a jurisprudência ambiental do Brasil. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- BARBOSA, Luciana Mendes. A Construção da categoria de refugiados ambientais: uma análise pós-estruturalista do regime para refugiados das Nações Unidas. In: SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA SAN THIAGO DANTAS, 1., São Paulo. *Anais do...*, São Paulo: UNESP, 2007.
- BARROS, Miguel Daladier. O drama dos refugiados ambientais no mundo globalizado. *Consulex*, Brasília, v.14, n. 317, p. 12-15, mar. 2010.
- BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves notas sobre sua proteção jurídica internacional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, n. 56, p. 142-166, out./dez. 2009.

CASELA, Paulo Borba. Refugiados: conceito e extensão. In: ARAÚJO, Nadia; ALMEIDA, Guilherme Assis de. *O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GUERRA, Sidney; AVZARADEL, Pedro Cuvello Saavedra. O Direito Internacional e a figura do refugiado ambiental: reflexões a partir da ilha de Tuvalu. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONSELHO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO. 2008, Brasília. *Anais eletrônicos*. Brasília: CONPEDI, 2008. Disponível em: < http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/14_46.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2011.

LAVIEILLE, Jean-Marc. *Droit international de l'environnement*. 3. ed. Paris: Ellipses, 2010.

LIMA, Emanuel Fonseca. Refugiados ambientais, identidade étnica e o direito das mudanças climáticas. *PrismarJur*, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 373-397, jul./dez. 2010.

MALTA, Fernando. A anomalia da anomalia. Os refugiados ambientais como problemática teórica, metodológica e prática. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 29, n. 36, 2011.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Tutela constitucional do meio ambiente*. São Paulo: Saraiva, 2008.

VARELLA, Marcelo. *Direito internacional público*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

VEGA, Fernando. O refúgio na bíblia. In: MILESI, Rosita (Org.). *Refugiados: realidade e perspectivas*. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

**Para publicar na Revista de Direito Internacional, acesse o endereço eletrônico
www.rdi.uniceub.br ou www.brazilianjournal.org.
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.**