

REFUGIADOS AMBIENTAIS: UMA NOVA PERSPECTIVA

HENRIQUE CANDIDO DA SILVA*
Primeiro-Tenente (T)

SUMÁRIO

Introdução
Refúgio, refugiados ambientais e limites conceituais
Possíveis soluções
Conclusão

INTRODUÇÃO

O progresso tecnológico trouxe avanços em vários campos do conhecimento humano, tais como novos tipos de energias, máquinas, relações sociais e interações com o meio ambiente. Em contrapartida, muitas vezes devido à falta de consciência dos limites dos recursos disponíveis e da necessidade de respeitar os ritmos da na-

tureza, especialmente na programação de seu desenvolvimento^[1], a humanidade está sujeita a desastres ambientais e à variabilidade climática, responsáveis, nas últimas décadas, por crescentes fluxos de migrações humanas internacionais forçadas.

Fato existente desde os primórdios da humanidade^[2], as migrações ambientais forçadas são fruto de um desenvolvimento limitado, sem a devida consideração das

* Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Minas Gerais (2004), mestrando em Direitos Humanos (2013) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, membro da Comissão de Bolsa de Estudos do Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da PUC-SP e assessor adjunto de Assuntos Jurídicos da Diretoria-Geral do Material da Marinha.

dimensões sociais, culturais e espirituais do homem^[3]. Este fenômeno, que não respeita as fronteiras geográficas, diferenças políticas, culturais ou sociais, tem levado grande preocupação à comunidade internacional devido às suas consequências, tais como alteração de aspectos culturais, tensão social, desemprego, problemas habitacionais, fome, sobrecarga dos setores de saúde e assistência do Estado receptor etc.

Os deslocamentos humanos internacionais forçados por causas ambientais são caracterizados pela rapidez e a grande quantidade de pessoas envolvidas^[4]. Segundo o relatório *State of Environmental Migration*, de 2010^[5], o deslocamento climático ou ambiental é a primeira causa das migrações humanas, superando hoje os provocados por conflitos armados.

Mesmo estando este fenômeno presente ao longo da história, não há instrumentos jurídicos internacionais específicos para sua tutela, deixando estes deslocados ao julgamento de aceitação (ou não) unilateral dos Estados.

Dessa forma, torna-se imprescindível analisar a temática dos refugiados ambientais dentro da literatura jurídica, buscando-se delimitar a natureza jurídica dos deslocados, sua adequação ao conceito de refugiado e o papel dos direitos humanos na sua proteção.

REFÚGIO, REFUGIADOS AMBIENTAIS E LIMITES CONCEITUAIS

Atualmente, o grande questionamento jurídico se encontra na imprecisão da nomenclatura refugiado ambiental e na impossibilidade de enquadrá-lo como refugiado conforme a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (CRER) de 1951.

Inicialmente, é necessário discorrer brevemente sobre o instituto do refúgio.

Em 1919^[6], intensificaram-se os debates da comunidade internacional sobre os refugiados. Todavia, somente a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, houve considerável impulso nas discussões sobre a situação dos refugiados:

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

Artigo XIV

1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.^[7]

Logo em 1950 foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)^[8]. Em seguida, foi aprovada a Carta Magna dos refugiados, ou seja, a CRER.^[9]

Em 1967, foi editado o Protocolo Adicional à Convenção sobre Refugiados, que suprimiu a limitação temporal da definição de refugiados constante originariamente da Convenção^[10], delimitando, assim, o conceito de refugiado:

“[...] 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”.^[11]

Em 1961, o Brasil ratificou a Convenção (Decreto 50.215/1961), porém com a ressalva de só aceitar refugiados oriundos do continente europeu. Limitação abandonada em 1989, por meio do Decreto 98.602/1989.

Internamente, o refúgio está previsto na Constituição de 1988 (artigo 4º, inciso X e artigo 5º, § 2º) e também na Lei nº 9.474/97.

Explicado, em síntese, o instituto do refúgio, abordaremos o termo refugiados ambientais. Esta expressão foi construída por Lester Brown, do Word Watch Institute^[12], e posteriormente popularizada pelo trabalho do Professor Essam El-Hinnawi, do Egyptian National Research Center, em 1985.^[13] Segundo ele^[14], refugiados ambientais são “pessoas que foram forçadas a deixar seu *habitat* natural, temporária ou permanentemente, em razão de uma determinada ruptura ambiental (natural ou ocasionada pelo homem), que ameaçou sua existência ou seriamente afetou sua qualidade de vida”.

Já para o Professor Norman Myers^[15], são pessoas que não podem ganhar mais seu sustento devido às modificações do meio ambiente (seca, erosão, desertificação, desmatamento e outros problemas ambientais). Separa-se, portanto, os migrantes de causas econômicas dos refugiados ambientais.

Todavia, apesar do esforço intelectual na criação e expansão da expressão, há balizadas opiniões^[16] que não concordam com a denominação refugiado ambiental, uma vez que o Direito Internacional dos Refugiados não abarca, em suas hipóteses de concessão de refúgio (Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados), pessoas ou grupos de indivíduos deslocados por questões ambientais.

Segundo a CRER, são passíveis de concessão de refúgio:

“indivíduos que, perseguidos por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontram fora do país de sua nacionalidade e que não podem ou, em virtude desse temor, não querem valer-se da proteção desse país, ou que, se não têm naciona-

lidade e se encontram fora do país no qual tinham sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não podem ou, devido ao referido temor, não querem voltar a ele”.^[17]

Pelo exposto, dificuldades se apresentam tanto no fato de serem as hipóteses de concessão de refúgio *numerus clausus*^[18], quanto na necessidade do elemento perseguição^[19] ser configurado, conforme dispõe o artigo 1º, § 1º, alínea ‘c’, da CRER de 1951.

Nesse sentido, o Professor William B. Wood, além de indicar a impropriedade jurídica da expressão refugiado ambiental, complementa que o sentido mais acertado seria de “ecomigrantes”, uma vez que o prefixo “eco” demonstra as interações ecológicas e econômicas envolvidas na motivação dos fluxos humanos migratórios.

Todavia, não parece prosperar tal assertiva. Vejamos: “[...] a designação ‘ecomigrantes’ termina por extrapolar esse objetivo ao permitir que categorias distintas possam ser designadas pelo mesmo prefixo ‘eco’, como é o caso dos migrantes ecológicos e econômicos”^[20].

No mesmo sentido, a Professora Luciana Durães Diniz Pereira diz:

“[...] se considerarmos a definição de ‘ecomigrantes’ proposta por Wood, a proteção dos indivíduos dotados com este novo *status* de migrante poderia, de forma abrangente, incluir tanto os migrantes econômicos, os deslocados internos ‘ambientais’ (pelo motivo expressamente previsto de deslocamento interno em virtude ‘de catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano’), como os atualmente intitulados ‘refugiados ambientais’, ou seja, os indivíduos ou agrupamentos humanos que compõem ondas migratórias internacionais

em decorrência de eventos provocados pela natureza”.^[21]

Ademais, aponta a Professora Érika Pires Ramos que a confusão terminológica entre refugiados econômicos e ambientais serve de subterfúgio para não se garantir o adequado tratamento jurídico aos deslocados ambientais, uma vez que haveria grande dispêndio de ordem financeira aos Estados e organismos internacionais.

“A suposta confusão entre migrantes econômicos e ambientais tem servido de argumento, inclusive, para não se adotar um estatuto específico para os ‘refugiados ambientais’, justamente em razão da sobrecarga excessiva, inclusive de ordem financeira, que traria aos organismos internacionais e aos próprios Estados.”^[22]

Em outra esteira de pensamento, autores identificam outro óbice à adequação entre refugiados ambientais e refugiados: a necessidade da presença do nexo de causalidade entre o evento ambiental e o pedido de refúgio.

“[...] entende-se que a necessidade do vínculo causal entre o evento da natureza e o pedido de refúgio ‘ambiental’ é essencial, sendo sua ausência determinante para a impossibilidade de configuração e aplicação do instituto do refúgio e, assim, à consequente negativa do gozo da proteção advinda do Direito Internacional dos Refugiados ao indivíduo solicitante.”^[23]

Nesse sentido, acrescenta o Professor Richard Black que os supostos aumentos dos fluxos migratórios ambientais forçados carecem de dados estatísticos conclusivos, além de não existir um nexo de causalidade

único entre degradação ambiental e migração, em razão da multiplicidade de fatos que ocasionam o fenômeno.^[24]

Data venia, acreditamos que realmente não há, em grande parte dos exemplos de migrações ambientais, apenas o fator ambiental envolvido^[25]. Todavia, o fator ambiental, se não é o mais importante, é um dos mais importantes propulsores das movimentações ambientais internacionais forçadas, direta ou indiretamente. Além disso, a busca de uma suposta causalidade direta pode representar a falta de proteção jurídica para uma gama significativa de deslocados, contra a dignidade da pessoa humana.

“[...] a complexidade da interação entre causas que geram migrações e o questionamento sobre a hipótese de um nexo de causalidade direto entre mudanças ambientais e migrações não podem representar obstáculos à busca de soluções.”^[26]

POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Acreditamos que a barreira terminológica da aceitação do termo refugiado ambiental deve ser vencida, uma vez que o problema dos fluxos migratórios ambientais forçados é crescente e de consequências nefastas à dignidade da pessoa humana. A consciência da interdependência entre os homens e as nações deve ser observada^[27], especialmente diante da solidariedade^[28]. Portanto, para se alcançar um desenvolvimento integral^[29], é necessário o devido tratamento e tutela internacional dos deslocados ambientais internacionais forçados, denominados refugiados ambientais.

Indica a Professora Luciana Diniz Du-rães Pereira^[30] que a melhor solução é a criação de um Protocolo Adicional à CRER que, por sua vez, ampliaria o conceito de refugiado constante no artigo 1º, § 1º, alínea

‘c’, para abarcar o termo refugiado ambiental e descartar o elemento perseguição para os deslocamentos ambientais.

Referida solução, obviamente, encontra resistência dos Estados que compõem a comunidade internacional, como bem mencionou a citada professora, uma vez que tais Estados seriam compelidos a assumir responsabilidades internacionais.

“Porém esta perspectiva de solução da questão da proteção jurídica dos ‘refugiados ambientais’ encontra, na prática, dois entraves. O primeiro e mais relevante deles recai sobre a efetiva capacidade de haver consenso entre os Estados que compõem a sociedade internacional no sentido de anuírem à expansão do rol do artigo 1º, §1º, (c) da CRER de 1951. Isto porque, se assim o fizerem, terão como consequência a ampliação de sua responsabilidade internacional frente às normas do Direito Internacional dos Refugiados, em especial no que tange ao cumprimento do princípio do *nonrefoulement* ou da não devolução, princípio máximo da proteção internacional dos refugiados, o que pode não ser do interesse de diversos países.”³¹

Além do óbice econômico, acrescentamos que a intensificação de atos terroristas³² vivenciados no início deste século leva os Estados a impor importantes barreiras às migrações, inviabilizando, conseqüentemente, qualquer acordo abrangente de migração que acolha os refugiados ambientais como refugiados.

Sem dúvida, a negociação e a aplicação de um protocolo adicional, ou até mesmo um tratado específico, resolveriam a questão. Todavia, pelo exposto, tais medidas são de concretização duvidosa por parte da comunidade internacional.

Diante da resistência da comunidade internacional em adotar um novo protocolo

ou mesmo um diploma específico sobre os refugiados ambientais, acreditamos em duas soluções para o problema.

Inicialmente, faz-se necessária, como medida imediata, a utilização de instrumentos jurídico-internacionais já existentes, especialmente aqueles de direitos humanos (em especial a aplicação dos princípios de solidariedade e cooperação internacional).

“DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

[...]

Artigo XIII

1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.
2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.”³³

“CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS

CAPÍTULO I

PROPÓSITOS E PRINCÍPIOS

ARTIGO 1 – Os propósitos das Nações Unidas são:

[...]

Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.”³⁴

Concomitantemente a essa proteção jurídica reflexa, é necessária a criação de uma nova categorização dos refugiados ambientais, tal como propõe a Professora Érika Pires Ramos:

“Nesse sentido, apresenta-se útil à criação de uma categorização ou tipologia para os ‘migrantes ambientais’ (desloca-

dos internos e refugiados). Assim seria possível adotar alguma das inúmeras definições já existentes na literatura, explicitando-a por meio de subcategorias específicas que permitam lidar com as situações concretas e auxiliar a construir um modelo de proteção adequado, com a divisão de responsabilidade no âmbito interno e internacional.^{35]}

Dessa forma, a solução que nos parece melhor se enquadrar aos ditames do Direito Internacional e dos Direitos Humanos é, além da aceitação do termo refugiado ambiental, a aplicação de instrumentos jurídico-internacionais já existentes e a mudança de enfoque do refugiado ambiental, no sentido de considerá-lo gênero do qual são espécies os refugiados devido a catástrofes, expropriações e deteriorações do meio ambiente^{36]}.

CONCLUSÃO

Presente ao longo da história, os refugiados ambientais ganharam destaque no final das últimas décadas do século XX e início do século XXI, tanto por superar o número de refugiados oriundos dos conflitos armados como pelas consequências nefastas destes deslocamentos humanos na sociedade, uma vez que seus efeitos não respeitam fronteiras geográficas ou diferenças políticas, sociais ou culturais.

O maior questionamento sobre os refugiados ambientais é, sem dúvida, sua nomenclatura imprecisa, especificamente pelo fato de a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados não abarcar tal hipótese. Todavia, é necessário tratar o tema com mais sensibilidade.

Dentro de um raciocínio humanista, no qual se concebe um desenvolvimento integral, nas suas perspectivas não meramente econômicas, mas sociais, culturais e espirituais, não há como deixar de franquear uma proteção eficaz a essas pessoas que se encontram em uma situação de vulnerabilidade socioambiental.

Tendo em vista a duvidosa realização de instrumentos jurídicos específicos sobre refugiados ambientais, ou até mesmo um possível protocolo adicional à Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, necessário se faz trazer à discussão soluções imediatas, não deixando os refugiados ambientais em desamparo.

Acreditamos firmemente que, com esteio em princípios como solidariedade e cooperação internacional, podemos utilizar expedientes jurídicos já existentes como medida de proteção a essas pessoas, independentemente da correção do termo refugiado ambiental.

Aliado a isso, acreditamos que uma nova categorização dos refugiados ambientais, tornando-os, assim, gênero, onde são subespécies os refugiados devido a catástrofes, expropriações e deteriorações do meio ambiente, facilitaria a compreensão e tutela dos direitos dessas pessoas.

Pelo exposto, resta evidente que o desafio pode ser superado desde que haja implementação de novos instrumentos jurídicos ou mesmo a aplicação reflexa dos já existentes em conjunto com a nova concepção de refugiados ambientais. Todavia, de nada valerão as soluções apontadas sem que haja o reconhecimento da interdependência entre os homens e sem que os membros da sociedade se reconheçam uns aos outros como pessoas.

📁 CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<PSICOSSOCIAL>; Ajuda Humanitária; Direito Internacional; Direitos Humanos; Política Internacional; Asilo; Refugiado;

REFERÊNCIAS*

- [1] PAPA JOÃO PAULO II. *Encíclica Sollicitudo rei socialis*, 30 dez.1987.
- [2] RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: CL-A Cultural, 2011, p. 265.
- [3] PAPA PAULO VI. *Encíclica Populorum progressio*, 26 mar.1967.
- [4] MYERS, Norman. *Environmental Refugees: an emergent security issue*. In: OSCE ECONOMIC FORUM, 13. Prague, 23-27 May 2005.
- [5] GEMENNE; François; BRÜCKER, Pauline; GLASSER, Joshua. *The State of Environmental Migration 2010*. Paris: IDDRI, n. 7-11, dez. 2011.
- [6] Estabelecimento da Sociedade das Nações.
- [7] BALERA, Wagner (coord.). *Comentários à Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: Conceito Editorial, 2011. p. 93.
- [8] AGÊNCIA DA ONU PARA REFUGIADOS – ACNUR.
- [9] SAADEH, Cyro; EGUCHI, Mônica Mayumi; Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados – protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. São Paulo: Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.
- [10] RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (orgs.). Ver ref. 2, p. 26.
- [11] CONVENÇÃO DE GENEBRA RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS.
- [12] RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (orgs.). Ver ref. 2, p. 222.
- [13] DERANI, Cristiane. Refugiado Ambiental. *Dicionário de Direitos Humanos*, Escola Superior do Ministério Público – ESMPU.
- [14] EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi: UNEP, 1985. p. 04 *apud* RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (orgs.). Ver ref. 2, p. 222.
- [15] MYERS, Norman. Ver ref. 4.
- [16] WOOD, William B. *apud* RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (orgs.). Ver ref. 2, p. 224.
- [17] CONVENÇÃO DE 1951 RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS.
- [18] ALMEIDA, Guilherme de Assis. A lei 9.474/67 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (coords.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 162.
- [19] RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (orgs.). Ver ref. 2, p. 231.
- [20] RAMOS, Érika Pires. Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional. Tese (doutorado em Direito Internacional). 150f. 2011. Universidade de São Paulo, 2011. p. 80.
- [21] RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (orgs.). Ver ref. 2, p. 225.
- [22] RAMOS, Érika Pires. Ver ref. 20.
- [23] RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (orgs.). Ver ref. 2, p. 231.

* Os acessos às referências foram realizados pelo autor no final do mês de agosto/2013. Eventuais consultas às referências podem ser feitas ao autor.

- [24] BLACK, Richard. Environmental refugees: myth or reality? UNHCR Working Paper. n. 34. Geneva, March 2001 apud RAMOS, Érika Pires. Ver ref. 20, p. 81.
- [25] GUERRAS e suas consequências ao meio ambiente são importantes molas propulsoras de migrações ambientais forçadas. Convention on the prohibition of military or any hostile use of environmental modification techniques, 10 December 1976. International Committee of the Red Cross – ICRC.
- [26] RAMOS, Érika Pires. Ver ref. 20, p. 84.
- [27] PAPA JOÃO PAULO II. Ver ref. 1.
- [28] Determinação firme e perseverante de se empenhar pelo bem comum. Prática de reconhecer o outro como pessoa.
- [29] Desenvolvimento das dimensões econômicas, sociais, culturais e espirituais do ser humano.
- [30] RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (orgs.). Ver ref. 2, p. 235.
- [31] RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de. (orgs.). Ver ref. 2, p. 236.
- [32] PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 30.
- [33] DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. Rio de Janeiro, UNIC, dez. 2000.
- [34] ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. Carta das Nações Unidas.
- [35] RAMOS, Érika Pires. Ver ref. 20, p. 90.
- [36] COURNIL, Christel. Les refugies écologiques: Quelle(s) protection(s), quelle(s) statu(s)? Revue du Droit Public n° 4, p. 1038, juillet-août, 2006 apud RAMOS, Érika Pires. Ver rf. 20, p. 95.