

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

JANAÍNA FREIBERGER BENKENDORF PEIXER

**O RECONHECIMENTO DA CATEGORIA DE REFUGIADOS AMBIENTAIS
PELA ORDEM JURÍDICA INTERNACIONAL: POSSIBILIDADES E
DESAFIOS**

Curitiba

2012

JANAÍNA FREIBERGER BENKENDORF PEIXER

**O RECONHECIMENTO DA CATEGORIA DE REFUGIADOS AMBIENTAIS
PELA ORDEM JURÍDICA INTERNACIONAL: POSSIBILIDADES E
DESAFIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado em Direito Econômico e Sócio-Ambiental, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Flávia Cristina Piovesan

**Curitiba
2012**

P379r
2012 Peixer, Janaína Freiberger Benkendorf
O reconhecimento da categoria de refugiados ambientais pela ordem jurídica
Internacional : possibilidades e desafios / Janaína Freiberger Benkendorf Peixer
; orientadora, Flávia Cristina Piovesan. – 2012.
165 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2012
Bibliografia: 126-136

1. Mudanças climáticas. 2. Refugiados. 3. Migração interna. 4. Catástrofes
naturais. 5. Direitos humanos. I. Piovesan, Flávia. II. Pontifícia Universidade
Católica do Paraná. Programa Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Doris 4. ed. – 340

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

Refugees have been fleeing persecution and violence for centuries. What has altered dramatically over recent times, however, is the environment in which they are fleeing.
Erika Feller

Para *Ian e Lorena*,
que enchem minha vida de alegrias.

AGRADECIMENTOS

A conclusão deste trabalho é fruto da convergência de muitos esforços. São muitas as pessoas que com sua paciência, inteligência, carinho, entusiasmo e conhecimento, doaram-se de alguma forma para a realização deste projeto, sem as quais não seria possível realizá-lo e a quem devo agradecer.

Primeiramente, a minha querida orientadora, que aceitou o convite de orientação prontamente, que sempre me incentivou com palavras doces e sábias e com quem compartilhei momentos muito agradáveis em sala de aula e fora dela, aprendendo com seu exemplo de vida e experiências grandiosas.

Aos queridos professores que em muito ajudaram na construção do conhecimento, indicação de leituras e a concluir o curso com enorme satisfação, cuja influência pode ser sentida ao longo do trabalho: Flavia Piovesan, Danielle Anne Pamplona, Katya Kozicki, Carlos Frederico Marés de Sousa Filho, Heline Sinivi, Claudia Maria Barbosa, Emerson Gabardo, Roberto Ferraz e em especial, a Vladimir Passos de Freitas, que me confiou a instigante tarefa de construir um seminário sobre “refugiados ambientais” em sua disciplina e, de forma inteligente e criativa, fez-me enxergar a grandiosidade do tema e influenciou-me a alterar o projeto de pesquisa proposto inicialmente.

Às professoras Liliana Lyra Jubillut e Sílvia Menicucci de Oliveira que, com desprendimento sem igual, proporcionaram o brilhante curso sobre o direito internacional dos refugiados, em Brasília, em maio de 2010, e me auxiliaram com excelente levantamento bibliográfico, que em muito contribuiu para esta pesquisa.

Aos queridos amigos que encontrei ao longo do curso, que tornaram a caminhada mais alegre, com quem foi um prazer dividir os momentos que passamos juntos e que, acima de tudo, demonstraram seu amor, solidariedade e carinho em pequenos gestos que fizeram o mestrado valer a pena: Paola Bianchi Wojciechowski, Ana Paula Pina Gaio, Alexandre Gaio, Leandro Ferreira Bernardo, Fernanda Mara Gibran, Douglas do Lago Westphal, Alexandre Citolin e Ingrid Giachini Althaus.

Aos amigos mais que especiais, Ellen e Márcio Roberto Pinheiro, que me acolheram com amor e carinho em sua casa, sempre de braços abertos, dando-me todo o suporte, físico e emocional, nas minhas estadas em Curitiba.

Aos meus pais, Valéria e Ingo, que me trouxeram até aqui e sempre me estimularam a buscar o conhecimento através dos estudos.

Aos meus alunos, que me fizeram descobrir minha verdadeira vocação e pelos quais busco aperfeiçoar-me a cada dia.

A Diva, por seu apoio fundamental, por ter me acolhido em sua família como a uma filha, por ter acreditado em meu projeto e por ter depositado em mim sua confiança, a fim de que eu pudesse abraçar o mestrado sob todas as circunstâncias.

A minha querida irmã Isabel, por sua compreensão infinita, por saber ouvir e dividir todos os problemas, reclamações, nervosismo e, acima de tudo, as vitórias, e por acreditar em mim.

Aos meus filhos, Ian e Lorena, que, ainda que não saibam expressar em palavras, souberam transmitir sua compreensão por meus momentos de ausência; por serem a fonte de inspiração para novos projetos e a razão pela qual tudo vale a pena.

A Kauê, que, com sua generosidade e amor, partilhou dos cuidados com nossos filhos para que eu pudesse estudar, sempre acreditou em mim e nunca me deixou desistir de meus sonhos, sempre me incentivando com palavras de entusiasmo e, sobretudo, amor.

A Deus, que torna todas as coisas possíveis.

RESUMO

Uma das mais graves consequências provocadas pelas mudanças climáticas é o deslocamento populacional. Neste contexto, o presente estudo levanta dados sobre a relação existente entre migrações e desastres ambientais, demonstrando a necessidade de se avivarem as discussões na seara internacional para lidar com estas populações, bem como destaca que com a correta preparação tais desastres podem ser evitados e seus efeitos mitigados. Verifica-se uma direta relação entre mobilidade, pobreza e eventos climáticos, sobretudo porque tais desastres ocorrem igualmente em nações ricas que contornam o problema de forma preventiva evitando a mobilidade de suas populações. Na sequência, buscando compreender o instituto do refúgio e, principalmente, definir os destinatários da norma, estudam-se os documentos legais internacionais, regionais e nacional sobre o tema. O trabalho aborda ainda, sob uma perspectiva teleológica e finalística das normas, a utilização ampliada dos já existentes instrumentos para os refugiados, de um modo geral, para abarcar também os deslocados forçados por causas ambientais: os “refugiados ambientais”. De outra banda, elenca os argumentos contrários a esta utilização alargada. Ocorre que a definição de refugiado cunhada inicialmente pela Convenção de Genebra de 1951 – o Estatuto dos Refugiados, bem como pelos instrumentos regionais para os refugiados, limitam o uso do termo, já que não elencam a questão ambiental entre as causas de perseguição, elemento da definição que alcança somente os casos relacionados a questões políticas, raciais, religiosas, pertencimento a grupo social, nacionalidade e por graves violações de direitos humanos. Contudo, enquanto a comunidade internacional não põe fim às discussões com a elaboração de um documento próprio para esta categoria de pessoas, propõe-se que devam ser utilizados os instrumentos normativos existentes para os refugiados para abarcar também os refugiados do clima através de uma interpretação moderna, ampla e não engessada do Direito Internacional dos Direitos Humanos, visando proteger o ser humano de forma mais ampla e efetiva possível.

PALAVRAS-CHAVE: mudanças climáticas; migrações; refugiados; direitos humanos.

ABSTRACT

One of the most serious consequences motivated by climate changes is human displacement. In this context, the present study arises data about the relation that exists between migration and environment disasters, showing the need to waken the discussion in international level about these population, as well as emphasize that with correct preparation those disasters can be avoided and theirs effects minimized. There is a direct relation between mobility, poverty and climate events, moreover because these disasters occur likewise in rich countries which bypass the problem in a prevent way, avoiding the mobility of their population. Following, seeking to understand the refugee institute and, most of all, to define the legal rule addressee, it studies international, regional and local legal instruments about the theme. The work brings out, on a teleological and finalistic perspective of legal rules, the broad utilization of the existent instruments for refugees, in a common sense, to embrace the climate forced displaced people as well: the “environment refugees”. On the other hand, it lists the opposite arguments to this broad utilization. It happens that the definition, initially coined by the Geneva Convention of 1951 – The Convention on the Status of Refugee – and by the regional instruments for refugees, bounds the use of the term, because it does not contemplate the environmental issue in the list of reasons of persecution, which is an element of the definition, that reaches only cases related to political, social, racial questions, as well as related to nationally and the fact of a person be part of a social group or serious violation of human rights. However, while the international community does not put an end to the discussion by elaborating a proper document for this special category of people, it is proposed that it should be used, meanwhile, the existent legal documents for refugees, in order to attain the environment refugees by a modern, broad and not plastered interpretation of the Human Rights International Law, aiming to protect the human being in more effective and broader way as possible.

KEYWORDS: environment changes; migration; refugees; human rights.

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 O PROCESSO MIGRATÓRIO | 16 |
| 2.1 CAUSAS DA MIGRAÇÃO | 16 |
| 2.2 A RELAÇÃO ENTRE MIGRAÇÃO E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS | 17 |
| 2.3 ALGUNS CASOS DE REFUGIADOS AMBIENTAIS | 25 |
| 2.4 CONSEQUÊNCIAS DIRETAS DOS DESASTRES - OBSERVAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS | 30 |
| 2.5 A SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE DOS POVOS E O IMPACTO DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS | 35 |
| 3 OS REFUGIADOS E OS DIREITOS HUMANOS..... | 42 |
| 3.1 ORIGEM DOS TERMOS – ASILO E REFÚGIO: UMA DIFERENCIAÇÃO PRELIMINAR..... | 42 |
| 3.1.1 O Instituto do Asilo | 43 |
| 3.1.2 O Instituto do Refúgio..... | 45 |
| 3.2 INSTRUMENTOS NORMATIVOS SOBRE REFUGIADOS | 48 |
| 3.3 ELEMENTOS PARA DETERMINAÇÃO DO STATUS DE REFUGIADO | 53 |
| 3.4 FUNDAMENTOS PARA APLICAÇÃO DE PRINCÍPIOS VETORES DE DIREITOS HUMANOS AOS REFUGIADOS | 59 |
| 3.4.1 A Proteção Internacional dos Direitos Humanos dos Refugiados | 65 |
| 3.4.2 A Proteção dos Direitos Humanos dos Refugiados no Brasil | 71 |
| 4 O RECONHECIMENTO DO STATUS DE REFUGIADO AMBIENTAL NA ORDEM JURÍDICA INTERNACIONAL..... | 80 |
| 4.1 ORIGEM DO TERMO “REFUGIADO AMBIENTAL” | 81 |
| 4.1.1 Argumentos contra a aplicação extensiva do termo..... | 85 |
| 4.1.2 Argumentos favoráveis à aplicação extensiva do Instituto do Refúgio | 91 |
| 4.2 OS DESLOCADOS INTERNOS – BREVES COMENTÁRIOS..... | 96 |
| 4.3 ATUAIS PERSPECTIVAS E DESAFIOS SOBRE OS “REFUGIADOS AMBIENTAIS” NO CENÁRIO INTERNACIONAL | 99 |
| 4.4 POSSÍVEIS SOLUÇÕES AOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS” | 102 |
| 4.4.1 Criação de um fundo especial..... | 105 |
| 4.4.2 Cooperação internacional | 107 |
| 4.4.3 Criação de um instrumento jurídico próprio para os “refugiados | |

| | |
|--|------------|
| ambientais”..... | 110 |
| 4.4.4 Utilização dos princípios para a proteção dos refugiados | 114 |
| 5 CONCLUSÕES..... | 118 |
| REFERÊNCIAS | 127 |
| ANEXOS | 137 |

1 INTRODUÇÃO

As irremediáveis mudanças climáticas e desastres ambientais desafiam os estudiosos do Direito a formularem respostas para o tratamento adequado das populações migrantes, que buscam reconstruir suas vidas em locais seguros. O motivo para tal preocupação é a inexistência de instrumentos normativos em âmbito internacional para lidar com o fenômeno da migração ambiental.

A importância dos fenômenos climáticos relacionados aos deslocamentos populacionais para a área do Direito, particularmente para a área dos Direitos Humanos, consiste em saber o tratamento jurídico e material dispensado aos migrantes ambientais.

Longe de haver consenso na comunidade científica sobre as causas do aquecimento global e das mudanças climáticas, a preocupação convergente sobre o tema é a necessidade de discussão e de definições de políticas para atender às populações migrantes por causas ambientais e os fatores que causam a migração forçada, bem como em se pensar soluções para evitá-las.

A necessidade de estudar o tema surge pelo impacto dos dados alarmantes sobre o impacto provocado pelas alterações climáticas e a relação existente com as migrações humanas, que colocam todos em posição de risco. Neste sentido, o IPCC¹ alerta, em seu quarto relatório, que as migrações são a mais crítica consequência que as mudanças do clima produzem.

Apontam as recentes estimativas da Cruz Vermelha que existem hoje no mundo mais pessoas deslocadas por desastres ambientais do que por guerras. Num futuro próximo, os desastres ambientais motivados pelas mudanças climáticas tornar-se-ão a principal causa das migrações forçadas, suplantando aquelas motivadas por causas religiosas, étnicas e políticas.

Até 2010, a Universidade das Nações Unidas já contabilizava quase 50 milhões de migrantes ambientais, enquanto 135 milhões estão ameaçados pela

¹ Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). **Climate Change 2007: Synthesis Report. Summary for Policymakers**, 2007, p. 7, http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf.

desertificação e 550 milhões por faltas crônicas de água².

Face aos relevantes números, o presente estudo visa, em um primeiro momento, determinar se a migração está, de fato, relacionada com as alterações climáticas ou se é um evento independente, motivado pelas mais variadas razões. Outrossim, busca compreender o que leva as pessoas a migrarem, se esta solução adaptativa pode ser evitada com medidas para mitigar os efeitos dos desastres através do gerenciamento e controle dos riscos e o tratamento que receberão dos países de destino.

Para melhor compreensão do tema foi realizada a divisão metodológica do estudo em três capítulos:

Parte o primeiro da contextualização do problema dos refugiados do clima, indicando as causas da migração, especialmente ligadas aos desastres ambientais provocados pelo homem. É atual, crescente e desafiadora a realidade de fluxos de deslocamentos humanos forçados, tanto transfronteiriços como internos aos limites territoriais dos Estados, motivados por desastres ou fenômenos ambientais e climáticos que inviabilizam a vida das pessoas em seu local de origem ou residência habitual, levando-as, assim, à urgente necessidade de se movimentarem em busca de proteção e assistência humanitária. Portanto, ao realizar o levantamento de dados, procura-se relacionar a causa das migrações e o surgimento do fenômeno dos refugiados do clima.

O segundo capítulo irá estudar o Estatuto dos Refugiados e os outros documentos internacionais relacionados ao refúgio, procurando respostas à questão da proteção dos refugiados do clima.

O conceito de refugiado cunhado pela Convenção de Genebra de 1951, interpretado restritivamente, não se aplica aos refugiados climáticos. De modo geral, os deslocamentos causados por problemas ambientais são vistos apenas sob o ponto de vista econômico e social, sendo poucas as considerações sobre o ponto de vista jurídico.

A partir da adoção de uma percepção evolucionista e não-engessada do fenômeno jurídico, objetiva-se compreender e definir o polêmico conceito de “refugiado ambiental” e desvendar se os migrantes ambientais poderiam enquadrar-se na definição de refugiado cunhada pela Convenção de Genebra de 1951 a partir de uma interpretação

² Gleick, P.H. **The changing water paradigm:** A look at twenty-first century water resources development. In: *Water International* 25(1): 127-138. *Apud* WRATHALL, David; MORRIS Benjamin. **Confronting Environmental Migration: A Framework for Research, Policy and Practice.** Disponível em: <http://www.ehs.unu.edu/file/get/4046> acesso em 17 de Janeiro de 2011.

ampliada de seus termos.

Portanto, existe a necessidade permanente de se avivarem as discussões sobre quais os desafios que devem ser tratados no marco do Direito Internacional dos Refugiados e de como seria possível alargar o alcance e efetividade da proteção internacional a partir de interpretação consistente e harmoniosa com o espírito, propósito e finalidades da Convenção de 1951 e Protocolo de 1967.

A investigação ainda abordará a vanguardista Lei brasileira que trata dos refugiados trazendo o fundamento e princípios para sua aplicação, já que de interesse da comunidade internacional, pois serve como modelo normativo para muitos países.

No último capítulo pretende-se levantar o atual cenário internacional, qual o tratamento jurídico, econômico, social e político dispensado aos migrantes climáticos nos países de destino e desafios que a comunidade internacional enfrenta, derivados dos problemas relacionados às mudanças climáticas, analisando-se possíveis soluções e suas consequências.

Os principais objetivos da presente investigação buscam estabelecer o conceito de “refugiados ambientais” e as suas características, e, igualmente, responder qual seria o fundamento de uma eventual proteção, seus limites e, em especial, se esta poderia ou não ser concedida mediante reconhecimento do status de refugiado aos indivíduos necessitados, com fundamento nas normas e princípios que integram o Direito Internacional dos Refugiados, tendo como marco o respeito e proteção à dignidade humana.

A atualidade do tema está em que a força do termo “refugiado” expressa a natureza – forçada – do deslocamento populacional; ao passo que o termo “migrante” reflete a voluntariedade do movimento. Ao pretender aplicar o termo e os instrumentos jurídicos existentes para os refugiados busca-se conferir maior proteção e assistência aos deslocados do clima, já que, em sua essência, o refúgio é conferido a pessoas que fogem de situações de vida consideradas inviáveis, buscando segurança. Os debates e polêmicas sobre o uso do termo gravitam a respeito de um possível enfraquecimento do instituto do refúgio caso fosse utilizado por essa categoria de pessoas.

Não obstante o problema teórico, é inegável o gradativo aumento dos deslocamentos forçados por causas ambientais – o que torna urgente a discussão em torno das políticas públicas e acordos internacionais para mitigação dos efeitos e a

forma com que devem ser tratados.

A partir dessa perspectiva, a grande preocupação é estabelecer políticas não só para a recepção desses refugiados como também ações para controle dos efeitos ambientais nos países em que há possibilidade de deslocamentos provocados pelo ambiente.

Estas e outras questões pungentes não encontram respaldo em nenhum instrumento internacional, já que ainda não foi formalizada uma Convenção ou Estatuto para os migrantes do clima.

O presente estudo objetiva, portanto, confrontar a complexidade que a questão migratória lança para o Direito, oferecendo dados, atuais perspectivas e novos desafios, visando fomentar o debate em busca de soluções efetivas para esta categoria de pessoas.

2 O PROCESSO MIGRATÓRIO

Ao longo da existência humana a migração tem sido uma constante, especialmente relacionada a desastres naturais. Uma solução adaptativa, temporária ou permanente, que permite que as pessoas sobrevivam ao impacto de uma mudança climática. As motivações para o deslocamento populacional podem ser endossadas tanto por fatores políticos, econômicos e ambientais, como por uma combinação das mesmas.

A superpopulação de certos países ou regiões, a violação de direitos, o desemprego, a desorganização das economias tradicionais, as perseguições, a discriminação, a xenofobia, a desigualdade econômica entre os países e entre o hemisfério norte e o hemisfério sul e os desastres ambientais são algumas causas das grandes migrações da atualidade.

Em geral, o migrante deixa seu país por motivos alheios a sua própria vontade, como, por exemplo, em virtude de uma guerra, de difíceis condições de vida ou por causa de calamidades. Em um novo país encontra toda sorte de obstáculos que não raro o colocam em condições de insegurança, exploração e miséria.

Nesse contexto, a comunidade científica debruça-se sobre novas questões. Entre elas: em determinar se a migração está, de fato, relacionada com as alterações climáticas ou se é um evento independente, motivado pelas mais variadas razões. Outrossim, os estudiosos estão preocupados em saber o que leva as pessoas a migrarem e o tratamento que receberão dos países de destino.

2.1 CAUSAS DA MIGRAÇÃO

O ato migratório envolve a necessidade de mobilizar-se em função da sobrevivência (defesa da própria vida, liberdade, possibilidades econômicas, causas ecológicas) ou a vontade de deslocar-se para melhoria das condições de vida (em busca de poder, riquezas, conhecimentos ou realização pessoal). Embora em muitos casos esta diferenciação seja difícil, devido às múltiplas circunstâncias e motivações que envolvem a decisão de migrar, em geral, fala-se de migrações forçadas e voluntárias.

Na verdade, qualquer discussão sobre os motivos para a migração humana deve incluir a consideração sobre fatores econômicos, sociais, políticos e ambientais

que possam produzir a decisão de emigrar, pois as decisões se baseiam num número de fatores e não numa única razão.

Segundo os últimos dados³ do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP), tem-se 214 milhões de migrantes internacionais, e, no mínimo, 740 milhões de migrantes internos, ou seja, mais de 3% (três por cento) da população mundial reside fora de seu país de origem ou de nacionalidade.

Destes, 32% vivem na Europa; 23,4% na América do Norte; e 28,5% na Ásia. Em média, uma em cada dez pessoas que vivem em países desenvolvidos são migrantes. Ao passo que somente uma em cada setenta que vive em países em desenvolvimento está na mesma condição.

Essa impressionante cifra, com tendência de crescimento, reflete a dimensão de um drama humano que se desenrola em praticamente todos os países do mundo.

Sessenta por cento dos migrantes do mundo vivem em países mais desenvolvidos (aproximadamente 1,4 milhão de pessoas por ano dirigem-se para os países desenvolvidos, segundo a Organização Internacional do Trabalho⁴). Em alguns países europeus, como Luxemburgo e Suíça, eles chegam a representar 25% da força de trabalho.⁵

Considerando as múltiplas causas para o deslocamento de pessoas, e tendo em vista a necessidade de maior proteção em âmbito internacional àqueles que migram por fatores alheios a sua vontade, o objeto da presente análise focará os migrantes forçados por causas ambientais.

2.2 A RELAÇÃO ENTRE MIGRAÇÃO E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

As previsões sobre a alteração global do clima enfocam a possibilidade do aumento do número de migrantes que fogem da escassez de recursos, de eventos naturais extremos (furacões, tsunamis, secas, inundações, entre outros) e da combinação

³ Uma estimativa conservadora de acordo com o UNDP's Human Development Report 2009, p.4. Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (UNDP).

⁴ Doravante denominada de OIT.

⁵ FARENA, Maritza N. Ferretti C. **Dicionário de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-pagehistory.php?page=Refugiado&source=0>> Acesso em 27 de Julho de 2011.

destes vários fatores.

Os fatores induzidos por práticas humanas têm gerado significativo aumento nas temperaturas ao redor do globo, que ocasionaram o aumentam o nível do mar, com o conseqüente derretimento do gelo polar; verificando-se mais chuvas em lugares específicos; por outro lado, secas mais severas nas zonas tropicais e subtropicais; aumento das ondas de calor; mudanças nas taxas e número de incidentes de desastres; atividade mais intensa de furações e ciclones⁶; além de produzirem impactos nos sistemas naturais aquáticos, terrestres e biológicos.

O surgimento dos migrantes climáticos ou “refugiados ambientais”⁷, pode ter como causa os seguintes fatores, naturais ou antropológicos: desertificação, destruição das florestas, desaparecimento de rios e lagos, mudanças de nível do mar, degradação terrestre e a degradação das águas e do ar, acidentes industriais, conflitos bélicos, luta por terras, baseada no crescimento desmesurado; e, também da situação de pobreza que atinge grande contingente das populações como decorrência do aumento demográfico e da escassez dos recursos naturais.

Astri Suhrke⁸ aponta seis eventos da natureza que podem ocasionar a necessidade de indivíduos ou grupamentos humanos deslocarem-se de seu lugar de origem ou residência habitual para irem viver em outro local: o desmatamento, o aumento do nível do mar, a desertificação e ocorrência de secas, a degradação do solo, tornando-o inutilizável, a degradação do ar e a degradação da água. Nota-se que, para a

⁶ Segundo Kerry Emanuel: "O histórico da atividade de ciclones tropicais mundialmente mostra um aumento da velocidade do vento e na duração de ciclones tropicais. A energia liberada pela média dos ciclones tropicais (novamente considerando os ciclones tropicais mundialmente) parece ter aumentado por volta de 70% nos últimos 30 anos ou mais, correspondendo a um aumento de 15% na velocidade do vento e 60% na duração". **Anthropogenic Effects on Tropical Cyclone Activity**, 2006. Disponível em: <http://wind.mit.edu/~emanuel/anthro2.htm> acesso em 19 de Janeiro de 2010.

⁷ Refugiado, conforme a Convenção Internacional de Genebra de 1951 (protocolo de 1967), é toda pessoa que devido a fundados receios de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a determinado grupo social ou opiniões políticas e encontrando-se fora do país de sua nacionalidade ou residência e não podendo, ou a causa de tais receios, não queira acolher-se à proteção de tal país (Art.1-A). A Declaração de Cartagena, assinada em 1984, ampliando o conceito, considera refugiado também toda a pessoa que foge do seu país porque sua vida, segurança ou liberdade encontra-se ameaçada pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva dos Direitos Humanos ou outras circunstâncias que tenham afetado gravemente a ordem pública. Ainda pendente discussão sobre incluir-se ou não os migrantes forçados por causas ambientais dentro da categoria de refugiados sob a responsabilidade da ONU/Acnur. O conceito de refugiado e o instituto do refúgio será explorado no capítulo II do presente trabalho.

⁸ SUHRKE, Astri. **Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict**. Occasional Paper of Project on Environmental Change and Acute Conflict, Washington, DC: American Academy of Arts and Sciences, 1993.

autora, a maioria dos eventos motivadores de deslocamentos desta natureza são indiretamente provocados pelo homem, visto ser este o principal agente poluidor e degradante dos recursos naturais como, por exemplo, nas ações de depredação e queimada de florestas que levam ao desmatamento. Suhrke destaca, ainda, que estes seis elementos podem atuar isoladamente ou em conjunto, em relação à criação de circunstâncias e fatores que, com o tempo, tornam insuportável a vida em determinado local, levando os seres humanos à necessidade irremediável de emigrar⁹.

Jon Martin Trolldalen, Nina Birkeland, J. Borgen e P.T. Scott¹⁰, por sua vez, elencam, igualmente, seis motivos catalisadores das migrações de natureza ambiental: os desastres naturais, a degradação dos recursos do solo cultivável, o reassentamento involuntário, os acidentes industriais, as mudanças climáticas e as situações de pós-conflito. Extrai-se desta classificação a distinção entre as causas de deslocamento *naturais propriamente ditas e naturais indiretas*, isto é, provocadas pelo homem seja a curto, médio ou longo prazo. Neste sentido, são *causas naturais propriamente ditas*, passíveis de produzir fluxos migratórios de natureza ambiental, os eventos naturais de grande magnitude, como tufões, furacões, vulcões, maremotos, enchentes, tsunamis, nevascas e terremotos, ou seja, as manifestações da natureza capazes de provocar catástrofes e tragédias, afetando a vida humana na Terra. O tsunami de dezembro de 2004, por exemplo, deixou a província de Aceh, na Indonésia, com, aproximadamente, quinhentos mil desabrigados, provocando intensos fluxos migratórios internos (deslocados internos) e internacionais¹¹. Dentro desta classificação, exemplo de causa natural indireta, por sua vez, são os acidentes industriais, como o acidente nuclear da Usina de Chernobyl¹². Em decorrência do acidente, o solo, o ar e a água da cidade e de suas imediações tornaram-se poluídos com partículas radioativas altamente nocivas ao ser humano, ocasionado o deslocamento e posterior reassentamento de quase duzentas

⁹ “(...) before proceeding to identify environmental pressure points at which the combination of such factors establishes a susceptibility towards environmental migration”. In: BLACK, Richard. **Environmental Refugees: myth or reality?** Working Paper nº. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. de 2010, p. 2.

¹⁰ TROLLDALEN, Jon Martin, BIRKELAND, Nina, BORGEN, J. and SCOTT, P.T. **Environmental Refugees: a Discussion Paper**. Oslo: World Foundation for Environment and Development and Norwegian Refugee Council, 1992.

¹¹ THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **The State of World's Refugees: human displacement in the new millennium**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 28.

¹² Ocorrido em 26 de abril de 1986, na cidade de Chernobyl, na Ucrânia, então parte da U.R.S.S..

mil pessoas.

Para J. O. Mattson e A. Rapp¹³, a seca e a fome são também dois outros grandes e relevantes motivos geradores de fluxos de “refugiados ambientais”, sobretudo no contexto africano.¹⁴ Para os autores, em muitos casos, a seca é, essencialmente, o evento da natureza causador do deslocamento dos indivíduos e a sua ocorrência, por tornar inviável a colheita de alimentos pelos agricultores locais, leva a população à fome, sendo esta, portanto, motivo indireto para a ocorrência da emigração.

Neste mesmo sentido, T. G. Sanders ressalta que os 4,1 milhões e 4,6 milhões de “refugiados ambientais” brasileiros que migraram, respectivamente, nas décadas de 1960 e 1970, da região rural do Brasil para os centros urbanos – fenômeno conhecido como êxodo rural¹⁵. Além da seca, a pobreza é igualmente apontada como uma das causas deste fluxo migratório no país, ou seja, este deslocamento interno não ocorreu somente em decorrência de fatores exclusivamente ambientais. Ao contrário, relacionou-se com questões de ordem econômica e social.

Outra categorização importante levantada por Liliana Jubilut, utilizando-se dos argumentos de Karla Hatrick¹⁶: “a degradação da terra agricultável, os desastres ambientais, a destruição de ambientes pela guerra, os deslocamentos involuntários na forma de reassentamento e as mudanças climáticas”.¹⁷

Finalmente, importante apontar, ainda, a classificação crítica de Richard Black¹⁸ que assinala que os fenômenos da desertificação, do aumento do nível do mar, bem como os “conflitos ambientais” são as três principais e possíveis causas do surgimento dos fluxos de deslocamento forçado composto por “refugiados

¹³ MATTSON, J.O. e RAPP, A. **The recent droughts in western Ethiopia and Sudan in a climatic context**. *Ambio* 20, 1991, pp. 172-175.

¹⁴ “Refugee migration is linked to drought and famine”. In: BLACK, Richard. **Environmental Refugees: myth or reality?** Working Paper n.º. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. de 2010, p. 3.

¹⁵ SANDERS, T.G.. **Northeast Brazilian Environmental Refugees: Where They Go? Parts I and II**. Field Staff Report, n.º. 21, Washington DC: Universities Field Staff International, 1991.

¹⁶ Informação presente no Dicionário de Direitos Humanos da Procuradoria da República, verbete “Refugiado Ambiental”. <www.esmpu.gov.br>. Acesso em 13 de out. 2010.

¹⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 169.

¹⁸ BLACK, Richard. **Environmental Refugees: myth or reality?** Working Paper n.º. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. 2010, p. 1.

ambientais”.¹⁹

O autor ressalta que, para que se possa, efetivamente, apontar as questões ambientais como causas de conflitos, internos ou internacionais, e, conseqüentemente, responsabilizá-los pela criação de indivíduos necessitados de proteção, isto é, “deslocados internos ambientais” e “refugiados ambientais”, respectivamente, há que haver, de forma obrigatória, uma ligação direta entre os acontecimentos. Richard Black aponta, neste sentido, que muitos dos conflitos assim considerados são, na verdade, conflitos de natureza econômica, de disputa entre países ou grupos rivais pelo controle de recursos naturais estratégicos ou, então, conflitos que, por sua ocorrência, aumentam a degradação ambiental nas áreas de confronto e, assim, minam os recursos naturais dos países envolvidos: “(...) distante de refletirem disputas sobre fontes de recursos naturais em decadência, podendo ser mais bem descritos como conflitos nos quais os protagonistas estão disputando o controle sobre recursos naturais de grande ou potencial riqueza.” (Tradução nossa).²⁰

Black exemplifica, destacando a Guerra do Golfo, em 1991, na qual as reservas de petróleo eram, na verdade, a grande riqueza econômica em disputa e, também, o conflito em Ruanda onde, apesar do esgotamento dos recursos naturais em decorrência dos violentos massacres terem causado fluxos de refugiados e de deslocados internos, a causa precípua de sua ocorrência foi a disputa étnica pelo poder. Por outro lado, na Libéria e em Serra Leoa, ligações entre os conflitos e as questões ambientais são mais perceptíveis, apesar de, segundo Richards, “nenhuma ligação direta entre o desmatamento e a guerra ter sido encontrada”²¹.

Enfim, não obstante as causas, em seu quarto relatório, o IPCC²² alerta que as migrações humanas são o mais crítico impacto que as alterações climáticas

¹⁹ “(...) is the notion that environmental degradation is increasingly at the root of conflicts that feed back into refugee movements. This has become a major theme of the literature on ‘conflict studies’ as East-West rivalry is no longer a convenient explanation of war, and other factors behind conflict and forced migration need to be found”. In: BLACK, Richard. **Environmental Refugees: myth or reality?** Working Paper n.º. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. 2010, p. 8.

²⁰ “(...) far from reflecting disputes over declining natural resources, could be better described as conflicts in which the protagonists are attempting to control already or potentially-rich natural resources”. In: BLACK, Richard. Op cit. pp. 8-9.

²¹ “no direct connection between deforestation and the war is found”. In: RICHARDS, Paul. **Fighting for the Rain Forest: War, Youth and Resources in Sierra Leone**. London: International African Institute and James Currey, 1996.

²² Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). **Climate Change 2007: Synthesis Report. Summary for Policymakers**, 2007, p. 7. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf>. Acesso em 05 de ago. de 2011.

produzem. Os desastres ambientais motivados pelas mudanças climáticas tornar-se-ão a principal causa das migrações forçadas, suplantando aquelas motivadas por causas religiosas, étnicas e políticas.

Os desastres naturais afetaram, em média, mais de 250 milhões de pessoas, por ano, na última década²³. Os números indicam um aumento em cerca de 50 mil pessoas afetadas anualmente, por desastres climáticos, desde os anos 70. O número de desastres também vem crescendo, de cerca de 90 por ano, na década de 70, para cerca de 450 por ano, na presente década.

Até 2010, a Universidade das Nações Unidas já contabilizava 50 milhões de migrantes por fatores ambientais, enquanto 135 milhões estão ameaçados pela desertificação e 550 milhões por faltas crônicas de água²⁴.

De acordo com as últimas estimativas da Organização Internacional para as Migrações (IOM)²⁵ tem-se que:

- a) Nove em cada dez eventos ambientais extremos devem-se às mudanças climáticas;
- b) Os países em desenvolvimento sofrem 98% das eventualidades resultantes dos desastres naturais;
- c) Entre esses países, os grupos mais vulneráveis, especialmente as mulheres, são os mais afetados;
- d) O Sul e Leste da Ásia, África e os países localizados em pequenas ilhas serão os mais severamente afetados;
- e) As mudanças climáticas em combinação com as atuais tendências demográficas irão intensificar as migrações;
- f) A migração em alta escala, por mudanças climáticas e degradação

²³ Números, que incluem não só os desastres desencadeados por fatores hidro-meteorológicos, mas também os derivados de terremotos, tsunamis etc., retirados da Base de Dados do **International Emergency Disasters Database**. Disponível em: <<http://www.emdat.be/>> Acesso em: 13 de janeiro de 2011.

²⁴ Gleick, P.H. **The changing water paradigm**: A look at twenty-first century water resources development. In: Water International 25(1): 127-138. Apud WRATHALL, David; MORRIS Benjamin. **Confronting Environmental Migration: A Framework for Research, Policy and Practice**. Disponível em: <<http://www.ehs.unu.edu/file/get/4046>> Acesso em 17 de Janeiro de 2011.

²⁵ International Organization for Migration (IOM) and Permanent Mission of Greece, Geneva, 2009. **Climate Change, Environmental Degradation And Migration: Addressing Vulnerabilities And Harnessing Opportunities**. p.30. ISBN 978-92-9068-526-5. Disponível em: <<http://www.iom.int>> Acesso em 02 de agosto de 2011.

ambiental, terão efeitos adversos no meio ambiente nos locais de destino e poderão aumentar o potencial de conflito nesses lugares. Essas migrações provocarão escassez de recursos nessas áreas, por exemplo, escassez de água e disfunções na produção de alimentos;

- g) Os países em desenvolvimento serão os mais afetados pela degradação do meio ambiente: o Sul e Leste da Ásia contam com 75% da população sob risco, com a maioria da população vivendo em regiões litorâneas, onde o aumento do nível do mar é uma séria ameaça a suas vidas;
- h) A África²⁶ é um dos continentes mais vulneráveis, por causa de sua baixa capacidade de adaptação, derivada de múltiplos fatores: a desertificação aumenta a pobreza nesta região; a fertilidade do solo está em declínio, resultando em menos produtividade das colheitas e menos áreas viáveis para plantio; mudanças nos padrões de chuvas também afetam a segurança em alimentação, especialmente na região próxima ao Sahara. Com quedas na agricultura, as famílias buscam soluções adaptativas, entre elas, empregos alternativos em países e regiões mais desenvolvidas, ocasionando a migração;
- i) Nos países em desenvolvimento, os mais vulneráveis são os grupos mais pobres, que estão mais suscetíveis aos efeitos adversos da degradação do meio ambiente. Hoje, quase dois bilhões de pessoas no mundo contam com ecossistemas frágeis em áreas áridas e semi-áridas, com 90% dessas populações vivendo em áreas em desenvolvimento;
- j) 70% dos pobres da África²⁷ vivem em áreas rurais – a maioria áridas – e dependem exclusivamente da agricultura para seu sustento. Ao mesmo tempo, três quartos de todas as terras voltadas à agricultura apresentam-se degradadas de alguma forma, com conseqüências que afetam a produção de alimentos e o emprego. A capacidade desses grupos mais vulneráveis de adaptarem-se às mudanças climáticas são bastante limitadas por muitas formas de discriminação social e marginalização;
- k) No ano de 2050, entre 25 milhões a 1 bilhão de pessoas terão que migrar

²⁶ IOM. **Climate Change, Environmental Degradation And Migration: Addressing Vulnerabilities And Harnessing Opportunities.** Op cit. p.36

²⁷ IOM, op. cit. p. 37.

ou serem deslocadas devido a degradação ambiental e mudanças climáticas;

- l) As áreas que serão potencialmente atingidas por enchentes podem representar 1,3 milhões de quilômetros quadrados;
- m) A Europa²⁸ foi a região com o maior número de migrantes no ano de 2010, com 77,1 milhão de estrangeiros vivendo na região;
- n) Entretanto, proporcionalmente, o mais significativo efeito na composição da população, observado no último ano, foram a Oceania e Oriente Médio, onde um menor número de migrantes representou parcelas maiores na população (16,8% e 12%, respectivamente).

De acordo com a Resolução das Nações Unidas “*Recommendations on Statistics of International Migration – Revision*”²⁹, entre 2005 e 2010, na América do Norte, Europa Ocidental, Escandinávia, e Oriente Médio, com exceção do Iraque, a maioria dos países registrou aumento no número de migrantes. Por outro lado, a Europa Oriental e Central, os países do centro da Ásia, África Central e Ocidental registraram declínio neste número.

O mapa apresentado pela IOM³⁰, no ano de 2010, compara o número de desastres naturais que ocorreram no período de 1990-1999 com o número de desastres ocorridos entre 2000 a 2009. O número total dos eventos aumentou em quase 50% (cinquenta por cento) – foram 2.117 desastres no primeiro período observado, ao passo que 3.151 durante a última década.

O número de países que experimentaram um aumento no número de desastres também aumentou (137 países). Significativamente maior que o número de países que tiveram menos desastres no período (37); e apenas 15 países não apresentaram mudanças neste número.

Regionalmente, o mapa mostra um aumento no número de desastres naturais

²⁸ Dados retirados do relatório das Nações Unidas – **UNHCR Global Trends 2010**. pp. 2-3 Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics>> Acesso em 26 de julho de 2011.

²⁹ UNITED NATIONS. **Recommendations on Statistics of International Migration**. Statistical Papers Series M, No. 58, Rev. 1. New York, 1998. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf> Acesso em 27 de outubro de 2011.

³⁰ IOM. **WORLD MIGRATION REPORT 2010**. Disponível em: <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/world-migration-report-2010>> Acesso em 08 de agosto de 2011. p. 257

principalmente, no Sul e Leste da Ásia, – particularmente, China, Índia, Indonésia, Filipinas, Vietnam, Haiti (Caribe), Romênia (Europa), Algéria, Burundi, Quênia e Moçambique (na África).

Baseado no número total dos eventos climáticos desastrosos que ocorreram nos últimos dez anos, a Ásia é o continente mais afetado pelos desastres ambientais. De fato, sete dos dez países mais afetados estão nesta região: Bangladesh, China, Índia, Indonésia, Japão, as Filipinas e o Vietnam. Os outros três países, entre os mais afetados, são: os Estados Unidos, (que ficou em segundo lugar no ranking no período de 2000–2009), México e o Irã.

O Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA) em parceria com o Centro de Monitoramento de Deslocamento (IDMC) realizou um estudo sobre a relação entre o deslocamento de pessoas e as mudanças climáticas. Nessa pesquisa³¹ ficou evidenciado que mais de 42 milhões de pessoas no mundo foram forçadas a deixarem seus lares devido a desastres naturais no ano de 2010, de acordo com estudos do IDMC. Em 2009, 17 milhões de pessoas foram desalojadas por tais desastres. Em 2008, aproximadamente 36 milhões de pessoas foram deslocadas em virtude deste tipo de evento, entre os quais: terremotos, enchentes e chuvas. Cerca de 28 milhões de pessoas perderam completamente suas casas; e perto de 8 milhões tiveram que ser evacuadas de suas residências, porque elas estavam temporariamente em condições inabitadas. A principal região afetada por esses desastres foi a Ásia. No mesmo ano, para efeitos de comparação, o número de deslocados internos por conflitos representou 26 milhões de pessoas³².

2.3 ALGUNS CASOS DE REFUGIADOS AMBIENTAIS

Para melhor ilustrar os dados acima, traz-se alguns casos de eventos climáticos recentes que geraram grandes ondas migratórias, internas e externas, com

³¹ IDMC – Internal Displacement Monitoring Centre. **Displacement due to natural hazard-induced disasters**: Global estimates for 2009 and 2010. Disponível em:< [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/15D7ACEC7ED1836EC12578A7002B9B8A/\\$file/IDMC_natural-disasters_2009-2010.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/15D7ACEC7ED1836EC12578A7002B9B8A/$file/IDMC_natural-disasters_2009-2010.pdf)> acesso em 28 de outubro de 2011.

³² ACNUR, 2009. **Tendências Globais**: Refugiados, Solicitantes de Asilo, Retornados, Deslocados Internos e Pessoas Apátridas. p.1

conseqüências desastrosas para os países envolvidos. Dentre os inúmeros eventos que estampam os noticiários mundiais vale citar alguns casos emblemáticos.

Os habitantes do pequeno país denominado Tuvalu, no meio do pacífico, na Polinésia, foram oficialmente reconhecidos pela ONU como sendo os primeiros “refugiados ambientais”, com o processo de evacuação de aproximadamente 11.000 dos seus habitantes, em conseqüência de que a ilha está a apenas 10 centímetros acima do nível do mar, sendo engolida pelo oceano, devido ao aquecimento global.

O pequeno arquipélago poderá ser o primeiro país a desaparecer do planeta. Periodicamente, marés de cerca de três metros de amplitude submergem parte do território, incluindo a pista do aeroporto. As constantes inundações comprometem também a incipiente agricultura do país, devido à salinização das terras. A falta de água doce, a pesca excessiva e a poluição dos navios são outros problemas que também afetam esta ilha, para além dos furacões e maremotos³³.

Outro triste exemplo das conseqüências dos problemas ambientais é o que ocorre com os habitantes da ilha de Kiribati, pequeno país localizado no Pacífico sul, cuja população está abandonando seu território devido ao fato que o oceano está, a cada dia, afundando-o gradativamente. A água invadiu casas e causa graves erosões. O caos chegou a tal ponto que os moradores estão buscando em outras regiões 80% dos alimentos. Além disso, quando o nível do mar volta ao normal, os problemas se duplicam, pois a terra fica salgada e a vegetação seca.

Lembra Maria José Galleno de Souza Oliveira³⁴ que as populações de Kiribati e Tuvalu, aos serem “expulsas” dos seus países foram buscar abrigo em países como a Nova Zelândia e Austrália. Nestes países, aquelas populações tiveram que se adaptar a novo estilo de viver, tendo que deixar de lado as suas culturas e tradições. Além disso, outro problema refere-se ao fato de que tanto a Nova Zelândia quanto a Austrália impuseram medidas limitativas ao ingresso nos seus territórios dos habitantes de Kiribati e Tuvalu. Para se ter idéia, o governo australiano proibiu que os “refugiados” de Tuvalu e Kiribati se mudassem para a Austrália. E, o governo de Nova Zelândia

³³ CERQUEIRA, Sofia. **As Maldivas já procuram um novo território para viver em caso de naufrágio**. Disponível em: <<http://ecosfera.publico.clix.pt/noticia.aspx?id=1349597&idCanal=92>> Acesso em 13 de janeiro de 2011.

³⁴ OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. **Refugiados Ambientais: Uma Nova Categoria De Pessoas Na Ordem Jurídica Internacional**. Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 7, p. 123-132, junho/2010.

impôs cota de setenta e cinco pessoas por ano, para o ingresso dessas populações.

A primeira deslocação de toda a população de uma ilha devido ao aquecimento global, provocado pelo homem, começou nas ilhas Carteret, na Papua Nova Guiné, onde a subida das águas ameaça o local, cujo ponto mais alto está a apenas 170 centímetros acima do nível do mar.

Nesta pequena ilha do Pacífico, vivem cerca de 2600 pessoas. As primeiras cinco famílias já se mudaram para Bougainville, a maior ilha próxima, a cerca de 80 quilômetros, perto da costa da Papua Nova Guiné.

A vida nas ilhas Carteret vem a ficar cada vez mais difícil nos últimos anos: as águas do mar vêm e limpam as ilhas dos frutos e vegetais cultivados, destruindo a sua capacidade de subsistência. Ironicamente, dizia recentemente um artigo do diário britânico *Daily Mail*, a propósito da iminente saída de pessoas da ilha: “o povo das Ilhas Carteret, entre a água cristalina do Pacífico, vivam de um modo em que produziram talvez a menor quantidade de emissões de carbono do mundo – mas foram os primeiros a sofrer de forma tão drástica os seus efeitos. Nas ilhas não há carros, não há eletricidade, não há televisão, não há telefones. O contacto com o mundo exterior é a vinda de um navio que traz comida enlatada e arroz de Bougainville”³⁵.

O jornal britânico *The Guardian*³⁶ sublinha que estes não são “os primeiros refugiados das alterações climáticas”, lembrando que houve já pessoas deslocadas por alterações climáticas há milênios, quer naturais, como cheias, quer provocadas pelo homem, como problemas criados por cultivos, por exemplo, no norte de África. Mas esta será a primeira deslocação de todo um povo como resultado do atual aquecimento global.

As cinco famílias que se mudaram agora, ou as 2600 pessoas que deverão mudar de casa nos próximos tempos, não são ainda números muito impressionantes. Mas, escreve o jornal britânico que este poderá ser o início de uma saída em massa de pessoas de cidades costeiras e regiões a baixa altitude. “O desastre começou, mas até agora ninguém notou”, comentou George Monbiot em sua coluna.

³⁵ SHEARS, Richard. **The world's first climate change refugees to leave island due to rising sea levels** Disponível em <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-503228/The-worlds-climate-change-refugees-leave-island-rising-sea-levels.html>> Acesso em: 13 de janeiro de 2011.

³⁶ MONBIOT, George. **Climate change displacement has begun – but hardly anyone has noticed.** Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/environment/georgemonbiot/2009/may/07/monbiot-climate-change-evacuation>> Acesso em: 13 de janeiro de 2011.

Outro triste caso envolvendo pequenas ilhas é o caso das ilhas Maldivas. Se as previsões mais pessimistas se cumprirem, os 300 mil habitantes das ilhas Maldivas poderão ter de abandonar definitivamente o seu território. Ocorre que as 1192 ilhas que compõem o arquipélago não estão a mais do que 2,4 metros acima do nível do mar, e a maioria do território habitado está apenas a um metro de altitude. A capital, Malé, está a 90 centímetros do nível do mar e, onde vivem 100 mil pessoas.

O primeiro presidente eleito democraticamente nas Maldivas, Mohamed Nasheed, inaugurou o seu mandato com uma medida inovadora. O país vai criar um fundo de poupança para comprar novas terras onde a população possa viver, caso o nível das águas acabe por engolir o paradisíaco arquipélago. O "seguro de vida" dos maldivanos, conforme Nasheed, irá ser pago com uma parte das receitas do turismo, a principal fonte de rendimentos do país.

A proposta de Nasheed já foi discutida com alguns países, que se mostraram receptivos, segundo conta o novo Presidente. O Sri Lanka e a Índia são os destinos mais prováveis, devido às semelhanças culturais, mas o Norte da Austrália também é uma possibilidade. O presidente explicou, em recente entrevista ao jornal inglês *The Guardian*³⁷, que ninguém quer deixar as Maldivas, mas que pretende assegurar os direitos das próximas gerações, que poderão não resistir às consequências do aquecimento global.

O problema estende-se a outras 47 ilhas, apelidadas pelas Nações Unidas de SIDS (Small Islands Developing States). Na Papua-Nova Guiné, existe, desde 2005, um plano de evacuação para uma ilha vizinha.

As ilhas Marshall não têm capacidade financeira para proteger o depósito de lixo nuclear que os Estados Unidos criaram no país e que agora poderá ficar submerso. Ainda, as Ilhas Salomão, Vanuatu, Nova Caledónia ou Fiji são alguns dos territórios ameaçados com a subida das águas³⁸.

Vale recordar que em dezembro de 2004, um tsunami varreu a costa de diversos países asiáticos e africanos, deixando aproximadamente 300 mil mortos e milhões de desabrigados.

³⁷ O presidente Nasheed afirmou: “Nós não queremos deixar as Maldivas, mas também não queremos ser refugiados do clima, vivendo em tendas por décadas. (Trad. nossa) Disponível em <<http://www.guardian.co.uk/environment/2008/nov/10/maldives-climate-change>>. Acesso em 18 de janeiro de 2011.

³⁸ CERQUEIRA, Sofia. *Op. Cit.*

Oito meses após o trágico acidente ambiental ocorrido no Pacífico, o Furacão Katrina (New Orleans, 2005), atingiu a costa do golfo do México e desabrigou mais de um milhão de norte-americanos.

Desta natureza, cite-se um ciclone e uma onda gigante que atingiu Mianmar em Maio de 2008 deixou 22,5 mil mortos e 1 milhão de desabrigados.

Na China, o deserto de Gobi se expande mais de dez mil quilômetros quadrados por ano, ameaçando muitos povoados. O especialista Norman Myers, da Universidade de Oxford (Grã-Bretanha), disse que Marrocos, Túnis e Líbia perdem a cada ano mais de mil quilômetros quadrados devido à desertificação³⁹.

Já no Egito, metade de suas terras irrigadas sofrem os efeitos da salinização, enquanto 160 mil quilômetros quadrados de propriedades agrícolas da Turquia sofrem os efeitos da erosão.

O Quênia lida com um problema cuja causa é ambiental, mas que perpassa diferentes aspectos da vida cotidiana. As secas ao norte da Somália e a falta de estabilidade no país faz que a capital do Quênia, Nairóbi, receba uma grande quantidade de refugiados vindos daquelas regiões. O que gera outros problemas, porém, o mais sensível de todos é o que se refere à falta de sistema de saúde no país vizinho. Em consequência da falta de sistema de saúde, as crianças não são vacinadas contra poliomielite, sarampo e outras doenças infantis. E, assim, quando os pais chegam ao Quênia, trazem junto com seus filhos os vírus daquelas doenças, que se espalham por toda a região queniana. As autoridades locais tentam trabalhar em conjunto nas fronteiras, mas os problemas políticos e a pressão feita pelas mudanças climáticas são um forte fator das migrações destas populações⁴⁰.

O Alaska enfrenta um grave problema de migração forçada das suas comunidades indígenas. Nos últimos anos, quatro comunidades indígenas tiveram que ser removidas emergencialmente e, mais doze comunidades encontram-se em áreas de risco. As regiões mais atingidas são Shishmaref, Kivalina, Shaktoolik and Newtok, posto se localizarem na região costeira do Alaska.

Para concluir, a utilidade do levantamento de dados, a pesquisa sobre as causas da migração e sua relação com os fenômenos climáticos reside em compreender

³⁹ LEAHY, Stephen. **50 milhões de refugiados ambientais**. Disponível em: <<http://www.ips.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=1093>>. Acesso em 13 de janeiro de 2011.

⁴⁰ CERQUEIRA, Sofia. *Op. Cit.*

os locais mais afetados, a inevitabilidade dos fenômenos entendidos como “desastres” e o enfrentamento do problema, que serão explorados na sequência.

2.4 CONSEQUÊNCIAS DIRETAS DOS DESASTRES - OBSERVAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Verifica-se que todos os desastres naturais são desencadeados por fenômenos relacionados ao clima: secas, enchentes, extremo calor e frio, ciclone, ventanias etc. Porém, é de se observar que eventos extremos não causam desastres; de fato, o termo desastre natural é falacioso⁴¹. Os desastres naturais são desencadeados por fenômenos naturais extremos e tornam-se desastres por causa da situação de vulnerabilidade das pessoas e dos locais onde ocorrem, que com adequado preparo e previsão para redução de riscos em áreas expostas, não precisam tornar-se desastres no futuro.

O sociólogo Ulrich Beck afirma que a degradação ou poluição ambiental possui uma dimensão democrática, no sentido de que afeta todas as pessoas indistintamente, independente da classe social que integram. Há sim indivíduos e grupos sociais mais vulneráveis aos efeitos negativos da degradação ambiental. Assim, Beck reconhece tal questão e refere que determinados grupos sociais, em razão do seu baixo poder aquisitivo, encontram-se mais vulneráveis a certos aspectos da degradação ambiental, de tal sorte que os riscos se acumulam abaixo, na medida em que as riquezas se acumulam acima⁴².

Há indicadores que demonstram que se um desastre natural pode causar efeitos sérios em um país, seus efeitos equivalentes poderiam ser devastadores em um outro, pois diferentes localidades possuem diferentes vulnerabilidades e capacidades de lidar com as catástrofes, incluindo a prevenção, o seu enfrentamento e a recuperação subsequente.

Entre os indicadores de riscos de desastres, tem-se o índice fornecido pelo

⁴¹ Conforme aponta WEBSTER, Mackinnon; [Et al.] **The Humanitarian Costs Of Climate Change**. Feinstein International Center. Disponível em: <http://wikis.uit.tufts.edu/confluence/download/attachments/21938045/climate_change.pdf?version=1&modificationDate=1234381035000> p. 5. Acesso 13 de janeiro de 2011.

⁴² BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo hacia una nueva modernidad**. Barcelona Paidós, 1998. p.40

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento. Este órgão utiliza-se de três índices para medir a vulnerabilidade dos países frente à capacidade de reação a desastres climáticos:

Índice de Déficit por Desastres (IDD), que compara as perdas econômicas potenciais que um país pode sofrer e a capacidade financeira do governo para lidar com esses custos. Por exemplo, no caso do terremoto do Haiti em 2010, país cuja miséria se agravou sobremaneira após o desastre e parece continuar na mesma situação, especialmente devido a haver pouco interesse econômico em transferir rios de dinheiro para recuperação daquele pobre território.

Índice de Desastres Locais (IDL), que avalia os riscos sociais e ambientais derivados de desastres recorrentes de pequena escala, analisando o número de mortes, o número de pessoas afetadas e os danos a casas e plantações. Tendem a ocorrer repetidamente e os seus efeitos cumulativos dificultam o desenvolvimento econômico e social local e podem contribuir para criar a pobreza endêmica. Pode-se citar como exemplo o que ocorre nas regiões semi-áridas do Nordeste do Brasil, devido às secas endêmicas.

Um terceiro índice usado pelo BID é O Índice de Vulnerabilidade Prevalente (IVP), que mede as condições de vulnerabilidade predominantes de um país avaliando a exposição da atividade humana e econômica em áreas sujeitas a desastres, bem como a capacidade de absorver os impactos de desastres. Os três indicadores que formam este índice composto consideram fatores como crescimento demográfico, densidade populacional, níveis de pobreza e desemprego, degradação do solo causada por ação humana, proporção dos gêneros, gastos sociais e seguros de infra-estrutura e moradia.

Ao considerar alto o Risco de desastres naturais na América Latina e Caribe, explica:

Se o Peru fosse atingido hoje por um terremoto similar ao que atingiu o Chile mais no início deste ano, poderia sofrer perdas econômicas de até US\$ 15,8 bilhões. Um evento semelhante poderia causar perdas de até US\$ 5,2 bilhões no México, US\$ 3,8 bilhões na Colômbia e US\$ 3,5 bilhões no Equador.⁴³

⁴³ LIMA JUNIOR, Antonio. **Nosso Planeta Terra está em convulsão?** Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/61382/1/Terremotos-tsunamis-enchentes-e-devastacao-Nosso-Planeta-Terra-esta-em-convulsao/pagina1.html#ixzz1TKNKS1e7>> Acesso em 27 de julho de 2011.

Como exemplo, vale lembrar que os residentes de Londres sobreviveram às enchentes do rio Thames dos anos 2000-2001, por causa das barreiras e adaptações realizadas naquele rio, além da criação de um seguro contra enchentes⁴⁴.

Outro contundente exemplo é a capacidade de resiliência japonesa, frente aos últimos acontecimentos climáticos (terremoto seguido de tsunami em 11 de março de 2011). Poucos países do globo enfrentaram tantos desastres quanto o Japão. Mais de vinte terremotos, uma grande guerra e duas bombas atômicas em menos de cem anos não conseguiram tirar o país do mapa das potências mundiais.

Com base nos efeitos do terremoto que ocorreu em 1995 na cidade japonesa de Kobe, os economistas do banco Nomura esperam que a economia japonesa cresça de maneira mais acelerada após os eventos deste ano. Com um Produto Interno Bruto (PIB) de cinco trilhões de dólares – uma geração de riqueza surpreendente para um país com singelos 377 mil quilômetros quadrados de extensão, um pouco maior que o estado de São Paulo –, uma poupança interna de 5% do PIB e reservas internacionais que atingem 1 trilhão de dólares, as estimativas são as mais otimistas possíveis.

Em segundo lugar, a capacidade de mobilização presente na cultura japonesa (e Oriental como um todo) tem papel essencial na retomada. De acordo com o filósofo Takeshi Umehara, um dos mais eminentes pensadores contemporâneos do país, há um forte sentimento de responsabilidade do indivíduo em relação à sociedade – e não o contrário. Afinal, trata-se de uma sociedade milenar que se desenvolveu em solo pobre e escasso, e que mesmo assim se transformou em potência mundial. Desta forma, Yokota aposta, otimista: “Quem pensa que eles ficarão chorando o desastre está enganado. Eles irão arregaçar as mangas e construir tudo de novo”⁴⁵.

Em recente palestra, o professor holandês da *Harvard Business School*, Herman B. Leonard⁴⁶, enfatizou a importância de olhar para o desastre natural, com uma perspectiva positiva. Ele comparou o terremoto do Japão com o desastre ocorrido no

⁴⁴ London Assembly, Environment Committee - Greater London Authority. **London Under Threat?** Flooding Risk in the Thames Gateway. October, 2005. In WEBSTER, Mackinnon; [Et al.]. op cit.

⁴⁵ Revista Veja. Ana Clara Costa. Economia. **Como o Japão se recuperará de seu maior desastre.** 12 de março de 2011. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/como-a-3a-economia-do-mundo-se-recuperara-de-seu-maior-desastre>> Acesso em 27 de julho de 2011.

⁴⁶ **Painelistas Confiantes na recuperação do Japão após Tsunami.** Disponível em: The Harvard Crimson. <<http://translate.google.com.br/translate?hl=ptBR&langpair=en%7Cpt&u=http://www.thecrimson.com/article/2011/3/23/japanese-disaster-tsuchida-nuclear>> publicado em 23/03/2011. Acesso em 27 de julho de 2011.

Haiti em 2010, e observou que embora o âmbito físico do terremoto ocorrido no início do ano de 2011 era grande, a preparação do Japão resultou em muito menos mortes do que se poderia esperar.

Contudo, outras comunidades mostram-se menos afortunadas. A vulnerabilidade das pessoas aos eventos naturais pode ser produto do local onde residem, ter origens econômicas, políticas, sociais, entre outras. Muitas populações são mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, principalmente devido ao aumento populacional em lugares expostos a riscos; também devido a processos sociais, econômicos e políticos que criam ou aumentam a vulnerabilidade de tais perigos, já que não há estratégias para diminuição de riscos para os desastres (não há uma preocupação dos governos, regra geral).

Nesse sentido, o IASC – Inter-Agency Standing Committee⁴⁷ em seu manual designado “Direitos Humanos e Desastres Naturais – linhas diretrizes e operacionais e manual sobre o respeito aos direitos humanos em situações de desastres naturais”⁴⁸, traz os desastres naturais como conseqüências de eventos decorrentes de perigos naturais que ultrapassam a capacidade local de resposta e afetam seriamente o desenvolvimento econômico e social de uma região, gerando perdas humanas, econômicas e ambientais.

As estratégias de redução dos desastres ambientais sejam eles naturais ou provocados pela ação humana, e o gerenciamento dos riscos de desastres são modos de lidarem com os mesmos e que buscam reduzir a vulnerabilidade e oferecer capacidade para suportar adaptações. Nesse sentido, o documento internacional para redução dos riscos de desastres, realizada no Japão em 2005 denominado de “*Hyogo Framework for Action 2005-2015 Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*”⁴⁹, considera a relação entre risco ambiental, desenvolvimento sustentável, desenvolvimento de mecanismos e capacidades na construção de barreiras contra os

⁴⁷ IASC é um fórum inter-agências único, criado em 1992 pela Assembléia Geral das Nações Unidas que tem como funções as de coordenação, desenvolvimento de políticas e processos decisórios envolvendo parceiros humanitários tanto do sistema das Nações Unidas como externos. (2008, versão piloto).

⁴⁸ **Protecting Persons Affected by Natural Disasters** - IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters. Disponível em: <<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=contentproductsproducts&productcatid=1>> Acesso em: 28 de outubro de 2011.

⁴⁹ Declaração resultante da Conferência Mundial para Redução dos Desastres, realizada em Kobe no Japão em Janeiro de 2005 por 168 países e aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas. A Conferência Mundial sobre Redução de Desastres 2005-2015 construindo a resiliência de nações e comunidades para os desastres. Disponível em: <http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm>. Acesso em 19 de fevereiro de 2010.

perigos e a erradicação da pobreza.

Ainda, a Declaração de Hyogo afirma que os riscos de desastres ambientais aumentam quando os perigos interagem com vulnerabilidades físicas, sociais econômicas e ambientais. Apesar do crescente entendimento e aceitação da importância da redução do risco de desastres ambientais e o aumento da capacidade de responder a eles; os desastres e principalmente a gestão e redução dos riscos continuam a ser um grande desafio global. Portanto, os riscos de desastres surgem quando o perigo interage com vulnerabilidades físicas, sociais, econômicas e ambientais, ou seja, se as vulnerabilidades fossem minimizadas as situações de perigo ambiental não se tornariam desastrosas. O perigo é intensificado pela vulnerabilidade, a qual contribui consideravelmente para a concretização dos riscos⁵⁰. O conceito de vulnerabilidade está ligado às relações que as pessoas têm com o seu meio ambiente e com a força social e valores culturais que sustentam essa interligação.

Torna-se aparente que alguns locais ou regiões, especialmente os que se encontram em países menos desenvolvidos, são particularmente vulneráveis a degradação ambiental e conseqüentemente são os que mais produzem migrantes ambientais, que se deslocam para dentro e fora de suas fronteiras.

Dado que não é apenas o evento climático que provoca a migração, resta questionar: qual o impacto de uma catástrofe ambiental em diferentes locais do mundo? Quais os fatores que influenciam o enfrentamento dos desastres e os impactos sobre a população?

A história, antiga e recente, mostra que as mudanças climáticas combinadas com a situação de vulnerabilidade causam, não só impactos imediatos, mas efeitos complexos a longo prazo.

Exemplo disso é o efeito que as mudanças climáticas causaram no período holoceno sobre os pastores do Sahara, que deixaram de ser caçadores-coletores para tornarem-se os primeiros aglomerados urbanos, tornando-se os primeiros “refugiados” do clima⁵¹. Desde então, as pesquisas apontam que o stress causado por causas políticas e econômicas, agravados por desastres naturais levam a instabilidades civis, resultando

⁵⁰ CAVEDON, F. S.; VIEIRA, R. S. **Socioambientalismo e Justiça Ambiental**. In. BENJAMIN, A. H. ; LECEY, E. ; CAPPELLI, S. (Org.). *Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia*. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009. p.547.

⁵¹ BROOKS, N. **Cultural Responses to Aridity in the Middle Holocene and Increased Social Complexity**. *Quaternary International* 151 (2006): 29-49. In WEBSTER, Mackinnon; [Et al.]. op cit.

em conflito, reações violentas e opressão⁵².

As áreas mais afetadas pelas mudanças ambientais são aquelas nas quais há grande densidade populacional e que têm características ambientais instáveis. Os exemplos em maior evidência são a Índia (mudanças nos padrões das monções), África (áreas próximas ao deserto e áreas de savana densamente ocupadas), Oceania (aumento do nível do mar que provocará o desaparecimento de várias ilhas) e América (transformação das áreas de caatinga e sertão em desertos)⁵³.

2.5 A SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE DOS POVOS E O IMPACTO DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

É crucial entender a situação de vulnerabilidade – fruto de um processo humano – relacionada aos desastres. Mudanças climáticas, conflitos, pobreza, exclusão política, são parte de um complexo que torna a situação mais ou menos vulnerável. Os efeitos dos eventos climáticos extremos podem ser entendidos através dessa ótica.

O debate sobre a relação entre pobreza, mobilidade e meio ambiente demanda formas de se entender os processos que tornam um grupo populacional mais ou menos vulnerável, com maior ou menor capacidade de responder aos impactos causados pelas transformações, entre elas as mudanças climáticas.

Os desastres ambientais e seus riscos não atingem a todos indistintamente, no que diz respeito à vulnerabilidade. Entre os fatores que podem gerar uma maior vulnerabilidade destaca-se a pobreza, pois afeta consideravelmente a capacidade de determinados indivíduos ou comunidade de prevenir e se proteger dos desastres e riscos ambientais.

Diante disso, percebe-se o drama das migrações ambientais que acontecem em resposta aos desastres ambientais ou ao medo do risco de desastre ou calamidade. Enquanto a causa de tais migrações é a degradação do meio ambiente, é muito

⁵² ALAMGIR, M. **Famine in South Asia** (Westport, CT: Greenwood Press. 1980), 68. Peter Walker and Daniel Maxwell, *Shaping the Humanitarian World* (Routledge Publications, fall 2008), chap. 2, referencing S. Sharma, *Famine, Philanthropy and the Colonial State* (New York: Oxford University Press 2001), chap. 3. In WEBSTER, Mackinnon; [Et al.]. op cit.

⁵³ OJIMA, R; NASCIMENTO, T.T. **Meio Ambiente, Migração e Refugiados Ambientais: Novos Debates, Antigos Desafios**. In IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ambiente e Sociedade (ANPPAS). Anais. Brasília, 2008.

importante perceber a dimensão social de tais movimentos migratórios. Hugo Graeme⁵⁴ afirma que

Os países e grupos mais pobres estão em desvantagem, pois eles não têm os recursos para assimilar e praticar sofisticados sistemas de alerta ou para fundar um rápido e bem planejado modo de prevenção e precaução de desastres e conseqüentemente assistir as vítimas em sua recomposição.

As medidas a serem adotadas para a redução do risco de desastres e de suas conseqüências passam necessariamente pelo enfrentamento da vulnerabilidade gerada pela pobreza, e as desigualdades na distribuição dos riscos e custos ambientais decorrentes. Devido a isso, percebe-se a íntima relação entre vulnerabilidade ambiental e violação de direitos humanos, pois os mais pobres são os mais afetados em sua dignidade humana.

As condições ambientais desfavoráveis podem ser causa ou conseqüência da violação dos direitos humanos, principalmente porque as pessoas ou grupos mais pobres, e que se encontram em uma posição desprivilegiada para exercer estes direitos, são as vítimas principais e preferenciais dos riscos e custos ambientais⁵⁵.

O processo de violação dos direitos humanos alcança principalmente os grupos sociais vulneráveis. De acordo com Flávia Piovesan “a efetiva proteção dos direitos humanos demanda não apenas políticas universalistas, mas específicas, endereçadas a grupos socialmente vulneráveis, enquanto vítimas preferenciais da exclusão.”⁵⁶

O Relatório de Desenvolvimento Humano 2007-2008 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, através da resolução denominada “Mudanças Climáticas e Direitos Humanos”⁵⁷, volta-se para um quadro preocupante e injusto no horizonte humano, com um mundo cada vez mais dividido entre nações ricas altamente

⁵⁴ “Poorer countries and groups can be at a disadvantage because they do not have the resources to put in place sophisticated warning systems or to fund a rapid, planned, well provisioned flight from the disaster and to subsequently assist the victims to recover”. HUGO, Graeme. **Migration, development and environment**. IOM Imigration Research Series. n. 35. Genebra: IOM, 2008. p.14.

⁵⁵ CAVEDON, F. S.; VIEIRA, R. S. **Socioambientalismo e Justiça Ambiental**. In. BENJAMIN, A. H.; LECEY, E. ; CAPPELLI, S. (Org.). **Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia**. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009. p.550.

⁵⁶ PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2007. p. 27-28.

⁵⁷ PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008**. Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido. Almedina: Coimbra, 2007. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/7797733/IDH-20072008-em-Portugues>> Acesso em 01 de novembro de 2011.

poluidoras e países pobres. O mais importante nesta resolução é o reconhecimento da vulnerabilidade dos mais pobres, especialmente os que vivem em zonas de alto risco ambientais e desastres ecológicos e sua capacidade de adaptação mais limitada, o que os torna também mais vulneráveis às violações dos direitos humanos.

Embora haja potencialmente riscos de catástrofes ambientais para todos, a distribuição dos custos e benefícios, a curto e médio prazo, estará longe de ser uniforme. Os riscos ambientais e sociais são distribuídos de forma desigual, pois os países mais responsáveis e que contribuem de forma direta com a degradação ambiental serão os menos afetados, enquanto os países em desenvolvimento, que estão sujeitos aos mesmos riscos ambientais, serão os mais afetados, em virtude da relação entre pobreza e vulnerabilidade.

Partindo da análise objetiva dos dados, como fatos sociais que guardam entre si a mesma causa (desastres ambientais), conclui-se que os países mais pobres serão afetados mais diretamente e crescentemente, devido ao fato de não possuírem reservas econômicas e não existir um sistema mínimo tecnológico para lhes dar proteção contra as constantes e bruscas alterações climáticas.

Por isso, as pessoas mais vulneráveis aos efeitos dos riscos e desastres ambientais provocados de forma natural ou pela ação do homem serão aquelas mais pobres, as quais já possuem uma condição de vida precária, desprovidas do acesso aos seus direitos humanos básicos como moradia adequada, saúde, saneamento básico, educação, alimentação, dignidade, entre outros.

Abordagens como a da vulnerabilidade permite ir além do aspecto econômico. Afinal, frente às incongruências da nova ordem econômica globalizada, novas formas de reprodução social se constituem como uma cortina de fumaça para o entendimento das relações entre migração e meio ambiente.

Norman Myers⁵⁸ salienta que uma das medidas que devem ser tomadas para prevenção e mitigação dos efeitos desastrosos das mudanças climáticas é traçar cenários em que as mudanças no planeta afetam não só localidades específicas, provocando o deslocamento populacional, como também influenciam todo o ambiente do planeta,

⁵⁸ MYERS, Norman. **Environmental Refugees**. Population and Environment, 19, p. 167- 182, 1997. Apud OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. **Refugiados Ambientais: Uma Nova Categoria De Pessoas Na Ordem Jurídica Internacional**. Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 7, p. 123-132, junho/2010

sendo necessária uma reformulação também sobre a ocupação do espaço e o uso de recursos no mundo todo.

O mesmo autor observa que além da dificuldade de se identificar os refugiados ambientais dentro da categoria de migrantes e de refugiados há ainda que se pensar nas localidades que fornecerão as maiores ondas migratórias, por terem menos condições de enfrentar mudanças tanto no ambiente como econômicas, políticas e sociais.

Os riscos e desastres ambientais e seus impactos podem ser reduzidos mediante monitoramento, análise sistemática, gerenciamento e precaução das causas dos desastres, incluindo a redução social e econômica das populações vulneráveis ambientalmente, bem como melhorando o preparo dos indivíduos e das comunidades em responder as adversidades dos eventos ambientais perigosos. O documento internacional preparado pela IASC e pela ISDR (International Strategy for Disaster Reduction)⁵⁹ traz que os dois principais elementos que dão magnitude aos riscos são os perigos, ou seja, os potenciais eventos catastróficos ou fenômenos naturais, e a vulnerabilidade da população a esses perigos. Ressalta, ainda, que as atividades humanas podem aumentar o nível do risco de desastres ambientais.

Baseado nos conceitos deste documento, a Declaração de Hyogo elenca cinco estratégias para a redução dos riscos de desastres através das seguintes prioridades para ação:

1. Assegurar que a redução do risco de desastre é uma prioridade nacional e local com forte base institucional para implementação.
2. Identificar, estimar e monitorar o risco de desastre e intensificar os sistemas de alarme preventivos.
3. Usar do conhecimento, inovação e educação para construir uma cultura de segurança e resiliência em todos os níveis.
4. Reduzir os fatores de riscos.
5. Fortalecimento para efetiva resposta de prontidão aos desastres.

Com a execução de práticas que levam a redução e gestão dos riscos e dos desastres ambientais pretende-se reduzir as migrações, seja de forma local ou internacional, reduzindo-se o impacto ambiental e social que produzem.

Contudo, essas práticas não irão eliminar por completo a necessidade de uma resposta humanitária aos eventos imprevisíveis e extremos da natureza, (como

⁵⁹ Entitulado “Disaster Risk Reduction Strategies and Risk Management Practices: Critical Elements for Adaptation to Climate Change”, de 11 de novembro de 2008.

tsunamis, terremotos, furacões etc.) particularmente nas comunidades mais vulneráveis. Devido a isso, se faz necessário levar a prática de políticas de prevenção, assegurando a essas pessoas um meio ambiente de vida aceitável, visando reduzir a necessidade de emigrar.

As estimativas de elevação do nível do mar colocam todos (indiscriminadamente) em situação de risco. Claro que algumas pessoas terão mais dificuldades em se readaptar aos novos padrões de ocupação, especialmente a população mais pobre. Entretanto, outra preocupação que surge é que os migrantes não encontrarão as mesmas condições econômicas que caracterizavam os locais de destino de outros tempos, pois no novo contexto econômico mundial, o exército industrial de reserva foi substituído por uma mão-de-obra ociosa e redundante no mercado trabalho⁶⁰.

O debate sobre a relação entre pobreza, mobilidade e meio ambiente demanda então por formas de se entender os processos que tornam um grupo populacional mais ou menos vulnerável, com maior ou menor capacidade de responder aos impactos causados pelas transformações, entre elas as mudanças climáticas.

Nessa perspectiva, Myers acrescenta a necessidade de adotar políticas as quais irão lidar com as causas das migrações ambientais, e conseqüentemente torná-las desnecessárias, o qual inclui a promoção do desenvolvimento sustentável; capacidade de ajuda estrangeira designada para aliviar as pressões ambientais e tratar as necessidades dos grupos mais pobres; capacidade de diminuir o débito das nações mais pobres e iniciativas específicas preparadas para ajudar países desenvolvidos para confrontar os desafios ambientais⁶¹. Ainda, o autor aponta que é preciso um entendimento profundo e sábio a respeito das migrações ambientais estabelecendo as causas do problema, mas não apenas causas ambientais, mas problemas associados como a segurança, a vulnerabilidade das populações bem como a problemática econômica de alguns países.

Hermesmeyer acrescenta que os migrantes ambientais tem sido e continuarão a ser um incontestável resultado da severa degradação ambiental, e que necessitam de uma garantia suficiente para seus direitos humanos básicos, quando os Estados

⁶⁰ MÉSZÁROS, I. **Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005. Apud Ojima, R; Nascimento, T.T. op cit.

⁶¹ MYERS, Norman. **Environmental Refugees: An emergent security issue**. Prague: XVIII Economic Forum. 23-27 mai 2005. Disponível em: <http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf> Acesso em: 30 mar 2009.

nacionais não podem ou não protegem os mesmos⁶².

Diante de tão relevantes dados, não há mais como negar o gradativo aumento dos migrantes ambientais – o que torna urgente a discussão em torno das políticas públicas e acordos internacionais para mitigação dos efeitos e a forma com que devem ser tratados.

A partir dessa perspectiva a grande preocupação é estabelecer políticas não só para a recepção desses refugiados como também ações para controle e redução de efeitos ambientais nos países em que há possibilidade de deslocamentos provocados pelo meio ambiente. Há casos em que se espera uma onda de refugiados permanente, que serão impedidos de voltar para suas casas. O caso mais eminente é o dos moradores do litoral e de ilhas em todo o mundo.

A importância destes fenômenos climáticos para o Direito, em especial para a área dos direitos humanos, consiste em saber para onde irão esses desabrigados e se haverá assistência material, médica, educacional, psicológica; postos de trabalho; moradia; enfim, direitos para viver uma vida digna em outro local ou país. Ainda, de que forma o país emigrante lidará com esses refugiados? Serão os migrantes privados de direitos? Serão eles rejeitados e excluídos pela população local? Deve o país destinatário, por força de acordos internacionais, prover assistência a esta categoria de pessoas? Estes migrantes são considerados refugiados pela ordem internacional, merecendo tratamento e proteção diferenciados?

Estas e outras questões pungentes não encontram respaldo em nenhum instrumento internacional. O que existe são importantes debates e tentativas de se criar uma Convenção ou Estatuto para este tipo de refugiado, mas que não passa do plano das ideias.

Entendem alguns estudiosos, que uma solução viável seria emprestar os argumentos e práticas da Convenção de Genebra, estendendo a mesma proteção conferida a outros tipos de refugiados aos migrantes climáticos, enquanto outros defendem a ideia de que esta inclusão enfraqueceria a proteção do Estatuto dos Refugiados, como será melhor detalhado na sequência.

O debate contemporâneo que surge visa compreender a relação existente

⁶² HERMSMEYER, Heide A. **Environmental Refugees: a denial of rights**. International studies Program. University of California. Working Paper n. 2. San Diego, 2005.

entre meio ambiente e migração, questionando: como mensurar os refugiados ambientais se dentro dele podem estar migrantes com o mais amplo conjunto de motivos? Afinal, quem são os refugiados ambientais?

3 OS REFUGIADOS E OS DIREITOS HUMANOS

3.1 ORIGEM DOS TERMOS – ASILO E REFÚGIO: UMA DIFERENCIAÇÃO PRELIMINAR

A Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, em seu artigo 14⁶³, não dispõe sobre o refúgio propriamente dito, mas sim sobre o direito de asilo. Nesta definição ampla, balizada nos ideais da solidariedade e da cooperação internacionais, estão contidas tanto as hipóteses do asilo diplomático e territorial⁶⁴ como a do refúgio *stricto sensu*. Tal documento assegura o direito de qualquer pessoa perseguida em seu Estado a solicitar a proteção de outro, mas não estabelece o dever de um Estado de conceder asilo. Serve este artigo, de base jurídica para as diversas modalidades de proteção às pessoas perseguidas por um Estado, tanto por meio do asilo propriamente dito, quanto do refúgio⁶⁵.

Vale dizer, o instituto do refúgio não se confunde com o do asilo. O primeiro deve ser juridicamente compreendido como uma das formas específicas e possíveis da manifestação do direito de asilo. Similares em sua essência, visam a proteção do ser humano em face de perseguição, geralmente realizada pelo Estado. Portanto, cabe fazer uma diferenciação entre eles.

⁶³ Artigo 14 da Declaração: “1. Toda pessoa vítima de perseguição tem o direito de procurar e de gozar **asilo** em outros países. 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas.” (Destaque nosso).

⁶⁴ A idéia do asilo diplomático e territorial, ou seja, do asilo político, teve uma concepção e formação especial na América Latina sob o termo “asilado político”. Neste sentido, é uma construção jurídica tipicamente latino-americana e regional, criada na ocasião do I Congresso Sul-Americano de Direito Internacional que, ao adotar o “Tratado sobre Direito Penal Internacional”, trouxe a noção de asilo ligada, em seus artigos 15 a 19, às regras atinentes à extradição e aos de delitos e crimes de natureza política. Pode ser territorial o asilo quando aquele que o solicita estiver fora de seu país de origem. Por sua vez, é diplomático o asilo quando o solicitante busca a proteção, por exemplo, em Embaixadas, aviões e navios de um Estado. Muito famoso, neste sentido, o caso *Raul Haya de la Torre* (Colômbia X Peru) julgado pela Corte Internacional de Justiça entre os anos de 1949-1951. Ver BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **A Corte Internacional de Justiça e a Construção do Direito Internacional**. Belo Horizonte: O Lutador, 2005, p. 660-670.

⁶⁵ JUBILUT. Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados**. Op cit. p. 36.

3.1.1 O Instituto do Asilo

Segundo José Henrique Fischel de Andrade, a palavra “asilo” tem origem grega e foi justamente na Grécia Antiga que o asilo foi muito utilizado e concebido como:

(...) uma noção de inviolabilidade ou de refúgio inviolável, onde o perseguido podia encontrar proteção para sua vida. Essa proteção era encontrável em templos, nos bosques sagrados, nas estátuas das divindades, junto a imperadores ou mesmo em qualquer outro lugar em que o perseguido tivesse em mãos o busto portátil de uma divindade.⁶⁶

Consiste o asilo, em linhas gerais, no instituto pelo qual um Estado fornece imunidade a um indivíduo em face de perseguição sofrida por esse em outro Estado⁶⁷. Trata-se de instituto discricionário, em que um Estado tem o poder de conceder proteção a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição. Modernamente chamado de asilo político, uma vez que é concedido a indivíduos perseguidos por razões políticas, podendo subdividir-se em: asilo diplomático (em extensões do território do Estado solicitado, como por exemplo, embaixadas, navios ou aviões); e asilo territorial (quando o indivíduo encontra-se fisicamente no território do Estado no qual busca a proteção).

Cumprido ressaltar o papel de destaque da América Latina haja vista a existência de documentos regionais⁶⁸ de proteção que ampliaram a proteção aos solicitantes ao estabelecerem o dever dos Estados de concederem asilo, obrigação não presente nos demais documentos internacionais, que, seguindo o exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 asseguram, tão somente, o direito de o indivíduo solicitar o asilo.

Tanto o instituto do refúgio quanto o do asilo visam à proteção da pessoa humana, em face da sua falta no território de origem ou de residência do solicitante, a fim de assegurar e garantir os requisitos mínimos de vida e de dignidade, residindo aí o caráter humanitário de ambos⁶⁹.

⁶⁶ ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados**. In: ARAÚJO, Nádya de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 101.

⁶⁷ JUBILUT, L. L. op. cit. p.37.

⁶⁸ Como a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948.

⁶⁹ JUBILUT, L.L. op. cit. p. 43

Pela última versão da Declaração Universal de 1948 constata-se que todos têm o direito de buscar e gozar de asilo em função de perseguição, em outros Estados. Vale mencionar a ressalva de que “persecuções processuais decorrentes de crimes não políticos e de atos contrários aos propósitos das Nações Unidas não constituem perseguição”. Apesar de não ser a forma ideal de proteção, pois não obriga à concessão de asilo, o texto denota uma evolução, já que, a partir deste, existe uma base positivada para o direito de asilo em geral.

Ambos apresentam caráter de complementaridade. Explica Jubilit que na leitura do 4º parágrafo preambular da Convenção de 1951 já se percebe a semelhança dos institutos⁷⁰. Porém, o instituto do asilo é mais abrangente, podendo ser usado quando não há a possibilidade de aplicação do instituto mais específico do refúgio.

O asilo é, portanto, forma de proteção dos direitos da pessoa humana, naquelas circunstâncias em que o Estado local, por conta de perturbações de distinta ordem, não pode ou não deseja assegurar esses direitos. O Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo, tampouco a declarar por que o nega. Diz-se que o asilo é político e, na origem, territorial. E o deferimento dessa condição é ato soberano e discricionário do outorgante, que o faz à vista de circunstâncias políticas tanto internas quanto externas, da qual não tem que prestar contas à comunidade internacional. Inexiste, ademais, organismo ou organização internacional encarregada de sua supervisão. É, também, indiferente que o perseguido tenha atentado contra as finalidades e os propósitos da Organização das Nações Unidas. Logo, não há que se falar, em cláusula de exclusão.

Visando dar contornos mais precisos ao instituto, os Estados partiram para sua codificação. Assim, por exemplo, no âmbito americano temos a Convenção sobre Asilo (Havana, 1928), a Convenção sobre Asilo Político (Montevideu, 1933) e as Convenções Interamericanas sobre Asilo Territorial e Asilo Diplomático (Caracas, ambas de 1954). Em relação ao trabalho convencional, é importante registrar que nenhum tratado define o que se entende por asilo. Essa ausência de definição é compreensível, entre outras coisas, pela absoluta discricionariedade do outorgante

⁷⁰ No qual se lê: Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos excepcionalmente pesados para alguns países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional.

amparado pela noção mais ampla possível de soberania. Veja-se, nesse sentido, o disposto na Convenção de Caracas sobre Asilo Territorial: “Art. 1º Todo Estado tem direito, no exercício de sua soberania, de admitir dentro de seu território as pessoas que julgar conveniente, sem que, pelo exercício desse direito, nenhum outro Estado possa fazer qualquer reclamação.”. É, pois, um direito do Estado sem que a ele corresponda um direito subjetivo do solicitante.⁷¹

A outra prática de solidariedade internacional, o refúgio, não se encontra entre as hipóteses de discricionariedade estatal, como se percebe no instituto do asilo, pois abrange apenas hipóteses legais bem definidas, vinculadas a instrumentos legais.

3.1.2 O Instituto do Refúgio

No plano internacional existe um sistema de proteção obrigatória para o refugiado, cuja tragédia e necessidades foram expostas pelos horrores das Grandes Guerras Mundiais. Historicamente, o instituto jurídico do refúgio tem seu surgimento moderno nos trabalhos da extinta Liga das Nações⁷². Após o final da I Guerra Mundial (1914-1918), a Organização teve que lidar com um enorme contingente de cidadãos russos, belgas e sérvios que, perseguidos, tiveram que fugir para outros Estados europeus, sobretudo e no caso dos dois últimos, para França e para a Albânia, respectivamente⁷³.

⁷¹ GARCIA, Márcio Pinto. **Battisti: asilo ou refúgio.** Disponível em: <<http://mundorama.net/2009/05/14/battisti-asilo-ou-refugio-por-marcio-pinto-garcia/>> acesso em 01 de novembro de 2011.

⁷² A Sociedade das Nações ou Liga das Nações foi instituída em 28 de junho de 1919, por ocasião da assinatura do Tratado de Versalhes, após o fim da I Guerra Mundial. O tratado constitutivo desta primeira grande organização internacional de cunho universal com objetivo específico de resguardo à paz e à segurança internacionais constitui, ao longo de 26 artigos, a primeira parte do Tratado de Versalhes e é intitulado Pacto da Sociedade das Nações. O Brasil, assim como, por exemplo, os seguintes Estados sul-americanos, Uruguai, Peru, Bolívia e Equador, foi membro originário da Sociedade das Nações. Em âmbito interno, o tratado foi sancionado em 11 de novembro de 1919 pelo Decreto 3.875 e promulgado em 12 de janeiro de 1920 pelo Decreto 13.990. No plano internacional, o tratado foi ratificado pelo Brasil em 10 de dezembro de 1919. Contudo, quando o país vetou, de modo unilateral e impulsivo, a entrada da Alemanha na Sociedade das Nações, a situação tornou-se politicamente difícil para o Brasil na Liga, fazendo com que este dela se retirasse em 12 de junho de 1926.

⁷³ Para dados estatísticos ver: ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados.** In: ARAÚJO, Nádía de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira.* Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 117.

Com o fim da 1ª Guerra Mundial, o mundo viu-se diante de grandes problemas de movimentos massivos relacionados, principalmente, com a Revolução Russa e o desmoronamento do Império Otomano.

Naquela época, a comunidade internacional teve que enfrentar o problema de definir a condição jurídica dos refugiados, organizar o assentamento ou repatriação em vários países e realizar atividades de socorro.

Em face do surgimento de milhares de refugiados e das dificuldades encontradas por eles no pós Segunda Guerra Mundial, entendeu-se necessária a criação de uma regra específica sobre o assunto. O problema dos refugiados tomou proporções jamais vistas, com o deslocamento de milhões de pessoas por diversas partes do mundo.

Em 1943, os aliados criaram a UNRRA - Administração de Socorro e Reabilitação das Nações Unidas. No mesmo ano, realizou-se a Conferência de Bermudas, que ampliou a proteção internacional, definindo como refugiados "todas as pessoas de qualquer procedência que, como resultado de acontecimentos na Europa, tiveram que abandonar seus países de residência por terem em perigo suas vidas ou liberdade, devido a sua raça, religião ou crenças políticas".

Em 1947, é criada a Organização Internacional de Refugiados (OIR), para tratar dos problemas residuais dos refugiados depois da 2ª Guerra Mundial. Era o primeiro organismo internacional que se ocupava de todos os problemas dos refugiados.

Em dezembro de 1950 foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, com a função de proporcionar proteção internacional aos refugiados. Trata-se de uma instituição apolítica, humanitária e social. Em 1951, por fim, é aprovado o Estatuto dos Refugiados.

Alguns Estados não apresentam diferenciação clara entre o direito de asilo e refúgio, o que se verifica pela utilização indiscriminada de ambos os termos nas várias versões do texto da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, e em segundo lugar, pela preferência da utilização do termo mais abrangente (asilo), abrangendo também o refúgio.

Diferentemente do que ocorre com o asilo, que é um ato discricionário do Estado, o reconhecimento do status de refugiado decorre da verificação de critérios objetivos constantes de instrumentos internacionais e que implicam em obrigações internacionais para o Estado de acolhida.

O asilo normalmente decorre de casos particulares, onde o indivíduo é vítima de perseguição pessoal por motivos de opinião ou de atividades políticas. Quando a dissidência política acarreta perseguição, procura um país onde estará protegido. É comum sua concessão a personalidades notórias⁷⁴.

Já nos casos de refúgio, normalmente o indivíduo está fugindo de agressões generalizadas, dando origem na maioria das vezes a fluxo massivo de população que atravessa a fronteira em busca de proteção. Ocorre também em casos de ocupação ou dominação estrangeira, violação dos direitos humanos ou acontecimentos que alterem gravemente a ordem pública interna no país de origem.

A decisão que concede refúgio possui caráter declaratório. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) supervisiona a aplicação do Estatuto do Refugiado (1951), bem assim de seu Protocolo Adicional (1967) e tem mandato de proteção e assistência em relação a todo aquele que detém esse status.

Explica Márcio Pinto Garcia que:

Há, portanto, proteção internacional, que se percebe pelo amparo proporcionado por programas administrados pelo ACNUR em nome da comunidade internacional. Assim, na eventualidade de determinado Estado revogar, de modo unilateral, o “status” concedido, o ACNUR irá reassentar o refugiado em outro país que o acolha.⁷⁵

Em Dezembro de 1950 através da Resolução da Assembléia Geral n. 428 da ONU foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR⁷⁶, para a tarefa fundamental de conceder proteção jurídica internacional aos refugiados, que hoje somam em torno de 17,5 milhões. O ACNUR busca soluções duradouras, mediante a viabilização da repatriação voluntária e a atuação, em conjunto com o Governo, para a integração dos refugiados no país de acolhida ou reassentamento em outro país.

⁷⁴ BARRETO, Luiz Paulo Teles F. **Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio.** Disponível em: < www.migrante.org.br/Asilo%20e%20Refugio%20diferencas.doc > Acesso em 01 de novembro de 2011.

⁷⁵ Idem.

⁷⁶ O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR – é a agência das Nações Unidas responsável pela garantia dos direitos e do bem-estar dos refugiados, segundo o disposto em seu primeiro mandato, fundamento de sua criação em 1950 pela Assembléia Geral das Nações Unidas. Originalmente, seu mandato seria de três anos, o qual foi sendo renovando reiteradas vezes, de cinco em cinco anos, até que, em 2003, a ONU resolveu abolir esta limitação, o expandindo para o tempo que for preciso, enquanto durar a situação dos refugiados no mundo. Site: www.unhcr.org.

Por mandato especial, o ACNUR pode também intervir em benefício de pessoas ou grupos em situações de risco, tais como os apátridas (pessoas sem nacionalidade ou cuja nacionalidade é controversa) e, em certos casos, as pessoas ou grupos "deslocados" dentro do seu próprio país.

3.2 INSTRUMENTOS NORMATIVOS SOBRE REFUGIADOS

A primeira Convenção sobre Refugiados⁷⁷, que constitui a carta magna que define em caráter universal a condição de refugiado, foi aprovada três anos após a Declaração Universal dos Direitos Humanos. É em conformidade com essa Convenção que se tem determinado a situação de milhões de pessoas que atualmente possuem a condição de refugiados em todo o mundo.

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

Em virtude dos eventos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e devido a fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, participação em determinado grupo social ou opiniões políticas, está fora do país de sua nacionalidade, e não pode ou, em razão de tais temores, não queira valer-se da proteção desse país; ou que, por carecer de nacionalidade e estar fora do país onde antes possuía sua residência habitual não possa ou, por causa de tais temores ou de razões que não sejam de mera conveniência pessoal, não queira regressar a ele⁷⁸.

Como se pode depreender da leitura do supracitado artigo primeiro, a Convenção de 1951 estabeleceu uma limitação temporal e geográfica, uma vez que a condição de refugiado se restringia aos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro

⁷⁷ A definição inglesa desse diploma legal é *Convention on the Status of Refugee*, tendo sido traduzida para o português como *Convenção sobre o Estatuto de Refugiado*. Contudo, como bem observa Liliana Lyra Jubillut, “*status* não significa estatuto, *status* visa designar uma posição pessoal, uma condição, e no direito, atributos da personalidade legal, particularmente da personalidade de uma pessoa natural, isto é, do ser humano. *Status* vem a ser a posição de uma pessoa em face da lei, que determina seus direitos e deveres em contextos particulares. Ou seja, o *status* pode ser alterado caso o contexto do qual decorre seja modificado, mesmo que o estatuto que o regula permaneça o mesmo”. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 43. Optou-se ao longo do trabalho ao se referir sobre a Convenção de Genebra de 1951, por utilizar a expressão “Estatuto dos Refugiados”, tecnicamente mais correta.

⁷⁸ **ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS** (ACNUR). Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <<http://www.acnur.org.br/>>. Acesso em 17 de janeiro de 2011

de 1951 no continente europeu. Isso significa que os refugiados somente eram assim reconhecidos se o fossem em decorrência de episódios ocorridos antes daquela data. Embora aplicável a milhares de pessoas — já que até a década de 50 a maioria dos refugiados era europeia — tal definição mostrou-se inoperante com o decorrer do tempo.

Essa Convenção foi aprovada para solucionar os casos de refúgio surgidos na 2ª Guerra Mundial. Por outro lado, parecia claro que o problema dos refugiados não vislumbrava solução a curto prazo e os institutos previstos na Convenção de 1951 perpetuaram-se no tempo e no espaço. O próprio art. 1º da Convenção de 1951, ao considerar como refugiados as vítimas de acontecimentos ocorridos na Europa, acabou por excluir e deixou de ser aplicado em outros locais do mundo, que se utilizavam dos instrumentos sobre asilo elaborados na própria região. Por tal razão é que o ACNUR, até fins dos anos 60, apenas auxiliava na recepção e integração de refugiados europeus.

Com a finalidade de ampliar o alcance da definição de refugiados, e para que seus dispositivos continuassem a ter aplicação, em 31 de janeiro de 1967 foi elaborado o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, que, em seu art. 1º, II, suprimiu as referidas limitações. Como observa James C. Hathaway:

(...) a definição adotada pela Convenção de 1951 objetivou distribuir a responsabilidade acerca dos refugiados europeus, sem que houvesse qualquer obrigação legal ou previsão de direitos e de prestação de assistência aos refugiados não-europeus. Apenas quinze anos após, o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados expandiu o escopo da definição constante da Convenção de 1951, a fim de incluir refugiados de todas as regiões do mundo.⁷⁹

O Protocolo omite as palavras "como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", que aparecem na Convenção de 1951, tornando, assim, aplicáveis seus dispositivos a casos futuros.

Em resposta a situações específicas de deslocamentos forçados ocorridos posteriormente à adoção e vigência da Convenção, em especial nos casos de pessoas perseguidas e vítimas de graves e reiteradas violações de direitos humanos, o conceito clássico sofreu algumas alterações. Dois inovadores entendimentos do termo refugiado foram adotados em documentos regionais de proteção: em 1969, no texto da Convenção

⁷⁹ HATHAWAY, James C. **The law of refugee status**. Toronto/Vancouver: Butterworths, 1992, p. 9-10.

Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, adotado pela União Africana (antiga Organização da Unidade Africana) e, em 1984, o disposto na Declaração de Cartagena⁸⁰ das Índias de 1984, que acrescentaram outras formas de perseguições, tais como: agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro e acontecimentos que perturbam gravemente a ordem pública.

Sem excluir as hipóteses previstas na Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969⁸¹, que rege os aspectos específicos dos problemas de refugiados, sendo aplicável aos países-membros da Organização da Unidade Africana, adotou o conceito de refugiado em seu art. 1º, como:

Toda pessoa que, em virtude de uma agressão, ocupação ou dominação estrangeira, e de acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública — em parte ou na totalidade de seu país de origem, ou de seu país de nacionalidade — vê-se obrigada a abandonar sua residência habitual para buscar refúgio em outro lugar, fora de seu país de origem ou de nacionalidade.

Este documento, pela primeira vez, permitiu a interpretação ampliada do conceito de refugiado. Inova, portanto, com os preceitos estabelecidos pelo tratado de 1951 para a concessão do refúgio, pois estende a proteção a todas as pessoas que são compelidas a cruzar as fronteiras nacionais em razão de agressão estrangeira ou perturbação da ordem pública, independentemente da existência do temor de perseguição, procurando avaliar até que medida a vida e a liberdade do solicitante

⁸⁰ A Declaração de Cartagena de 1984 vem a ser o resultado de um colóquio acadêmico patrocinado pela Universidade de Cartagena, o Centro Regional para Estudos do Terceiro Mundo e o ACNUR, sob os auspícios do governo colombiano, que ali reuniu representantes de dez países das Américas. Sob a organização do ACNUR, do governo da Colômbia e do Centro de Estudos Regionais do Terceiro Mundo, a conferência teve como razão de sua ocorrência a necessidade de se discutir a grave crise de refugiados pela qual passava a América Central no início da década de 1980, com ondas de refugiados provenientes do Panamá, Nicarágua e Honduras para o México, EUA e Canadá. Sua natureza jurídica é controversa, pois ao mesmo tempo que ela resulta da vontade dos Estados — presentes representantes de governos de dez nacionalidades diferentes — decorre de uma experiência doutrinária. Mas o ACNUR reconhece a força jurídica desta Declaração e tanto a Assembléia Geral da ONU quanto a OEA apoiaram-na. JUBILUT, L.L. op cit. pp.104-105.

⁸¹ A origem deste sistema encontra-se nos debates ocorridos no seio da XVI sessão ordinária da Assembléia de Chefes de Estado e Governo da antiga Organização da Unidade Africana e é composta, atualmente, por todos os países do continente africano, exceto Marrocos. Sua sede localiza-se em Addis Abeba, Etiópia. Em junho de 1981 o projeto da Carta Africana foi votado, aprovado e assinado pelos membros da Organização. Cinco anos mais tarde, em 21 de outubro de 1986, após atingir o número mínimo de ratificações necessárias, a Carta entrou em vigência. Conhecida também como Carta de Banjul, a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos procura espelhar e preservar contornos característicos da cultura e da formação histórica africana.

encontra-se ameaçada pela grave e generalizada violação de direitos humanos em seu país de nacionalidade ou origem⁸². A mais relevante das inovações é a transposição do foco da proteção de uma perspectiva individual para a coletiva, transformando “a concessão de refúgio em um ato de caráter humanitário”⁸³, dando-se destaque à análise da situação política (interna ou internacional) do Estado de origem do solicitante de refúgio, bem como de seus fatores e índices econômicos e de sua estabilidade institucional.

No contexto da América Latina, a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984, recomenda que a definição de refugiado abranja também as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos, ou por outras circunstâncias que hajam perturbado gravemente a ordem pública.

Em sua terceira cláusula conclusiva, a Declaração de Cartagena das Índias aconselha aos Estados que:

A definição ou conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é aquela que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiadas as pessoas que fugiram de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado a gravemente a ordem pública.

Pode-se perceber que esta definição detém natureza ampla, próxima àquela acordada no continente africano, porém com duas grandes inovações. A primeira delas é a menção à possibilidade do temor de perseguição ser embasado em uma situação de “violência generalizada”, tratada no documento africano com um enfoque direcionado apenas às hipóteses de ocupação e agressão externas. A segunda é a previsão expressa de que o temor pode também ser fundamentado em razão de uma violação massiva grave – coletiva ou individual – de direitos humanos.

Essa definição alargada foi, em 1985, aprovada pela Assembléia-Geral da OEA, que resolveu indicar a seus Estados-membros que estendessem seus respectivos

⁸² ALMEIDA, Guilherme Assis de. **A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações.** In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira.* Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 163.

⁸³ JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** São Paulo: Método, 2007, p. 88.

apoios ao texto adotado em Cartagena e, dentro do possível, tentassem implementar as resoluções e recomendações da Declaração em suas legislações domésticas.

Apesar de não possuir caráter formal, a Declaração de Cartagena das Índias tornou-se a base política para o entendimento e conceituação dos refugiados na região e tem sido, de certa forma, e de acordo com os interesses e com a discricionariedade dos Estados, efetivamente incorporada por suas respectivas normas internas.

O Brasil é, de acordo com esta perspectiva, um exemplo de Estado que adotou esta concepção ampliada do termo refugiado em sua legislação nacional. Apesar de não ter assinado a Declaração, o artigo 1º, inciso III da Lei 9.474/97, que será estudada adiante, traz uma definição avançada em relação aos termos clássicos convencionados em 1951. A Lei brasileira expressamente ressalta a possibilidade de concessão de refúgio devido “a grave violação de direitos humanos”, seguindo o disposto no documento de Cartagena das Índias.

Observa-se que tanto a Convenção da Organização da Unidade Africana, como a Declaração de Cartagena, prevêm a violação maciça dos direitos humanos como caracterizadora da situação de refugiado, inserindo assim a matéria no universo conceitual dos direitos humanos e adaptando a normativa internacional à luz das realidades regionais.

O texto da Convenção de 1951, revisado pelo Protocolo de 1967, constitui-se como o mais relevante instrumento para o estudo do refúgio, pois é ele quem estabelece e delimita a sua exata definição⁸⁴. Neste sentido, mediante o cumprimento de seus requisitos e em razão das situações e circunstâncias específicas nele descritas, o status de *refugiado* poderá ser reconhecido aos indivíduos em virtude de sua situação de necessidade e se cumpridos os preceitos da Convenção. Baseia-se, fundamentalmente, em uma concepção jurídica de que todo o ser humano tem direito à vida, à dignidade e à proteção contra violências e perseguições, como será examinado a seguir.

O conceito de refugiado, tal como é definido na Convenção e no Protocolo, apresenta uma base jurídica apropriada para a proteção universal dos refugiados. Contudo, isso não impede a aplicação de um conceito de refugiado mais extenso, a ser considerado como um instrumento técnico efetivo para facilitar sua aplicação ampla e humanitária em situações de fluxos maciços de refugiados. Portanto, tais definições

⁸⁴ Artigo 1, parágrafo 1º, (c) da Convenção de Genebra de 1951.

convivem harmonicamente e se complementam.

3.3 ELEMENTOS PARA DETERMINAÇÃO DO STATUS DE REFUGIADO

O reconhecimento no âmbito internacional do *status* de refugiado foi materializado em um complexo sistema normativo de Direito Internacional Público, fundamentados nos princípios da solidariedade humana, da cooperação e da ajuda humanitária. Extrai-se destes documentos que são elementos que caracterizam a condição de refugiado: a perseguição, o bem fundado temor, ou justo temor, e a extraterritorialidade.

Conforme se depreende do conceito estampado no Estatuto dos Refugiados de Genebra de 1951 e o Protocolo sobre o Estatuto de Refugiados de New York (1967), as causas que asseguram a condição de refugiado são: as políticas (guerras civis, conflitos internacionais, divisões de Estados, conflitos étnicos) e questões econômicas (pobreza e transtornos econômicos).

Vale dizer, refugiada é a pessoa que não só não é respeitada pelo Estado ao qual pertence, como também é esse Estado quem a persegue, ou não pode protegê-la quando ela estiver sendo perseguida. Essa é a suposição dramática que dá origem ao refúgio, fazendo com que a posição do solicitante de refúgio seja absolutamente distinta da do estrangeiro normal⁸⁵.

Flávia Piovesan ressalta essa peculiaridade de tratamento do solicitante de refúgio ao explicar que essa distinção deve ser sempre considerada quando se cogita da imposição de qualquer medida punitiva baseada no ingresso ilegal do refugiado. É, por isso, fundamental a referência ao disposto no art. 14 da Declaração Universal dos

⁸⁵ RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **Atualidade do direito internacional dos refugiados**. In: CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto (Editor). *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. San José: IIDH, ACNUR, CIVC, CUE, 1996, p. 120. Afirmam David Carliner, Lucas Guttentag, Arthur C. Helton e Wade J. Henderson: “perseguição é ordinariamente uma ameaça à vida ou à liberdade individual. Sob certas circunstâncias, a discriminação ou a negação de direitos básicos podem constituir perseguição. (...) Para que um indivíduo tenha direito à proteção na condição de refugiado, a perseguição em questão deve ser fundada em razões de raça, religião, nacionalidade, pertinência a determinado grupo social ou opinião política. (...) O conceito de grupo social é considerado de forma flexível, levando-se em conta as peculiaridades daquele que persegue. Tais grupos podem incluir famílias, mulheres ou associação de voluntários”. (**The rights of aliens and refugees**. Illinois: Southern Illinois University Press, 1990, p. 46-47).

Direitos Humanos, que garante a todas as pessoas o direito de procurar e gozar refúgio e ao art. 31 da Convenção de 1951, que exime refugiados de penalidades pela presença ou chegada ilegal, quando vêm diretamente de um território onde suas vidas ou liberdade estejam ameaçadas. Para M. Othmand-Chande: “Para os refugiados não é o status de sua nacionalidade, mas a ausência de proteção estatal, o elemento essencial para sua conceituação”⁸⁶.

A Convenção aponta quatro elementos para caracterizar a condição de refugiado: a) o indivíduo está fora do seu país de origem; b) seu país de origem está incapacitado de lhe proporcionar proteção ou de facilitar seu retorno; c) esta incapacidade ser atribuída a uma causa inevitável que provoca o deslocamento, e que esta causa se basta em razões de nacionalidade, raça, opinião política, ou pertencer a um grupo social; e, d) que haja fundado receio ou temor.

O elemento central da definição de refúgio e da conseqüente atribuição do status jurídico de refugiado é a noção de *perseguição* em virtude de opiniões políticas, raça, religião, nacionalidade ou grupo social⁸⁷. Apesar de esta definição ainda não ter sido criteriosamente determinada e tutelada pelas normas que integram o Direito Internacional dos Refugiados, sua apreensão perpassa a idéia basilar de ser a perseguição entendida como a causa essencial e imediata do deslocamento dos refugiados, ou melhor, como a “fuga de uma situação insustentável para outra diferente e que se espera seja melhor, além de uma fronteira nacional”⁸⁸.

Neste sentido, Luciana Diniz Durães Pereira explica que para a compreensão exata de seu significado, “torna-se necessário determinar o sentido de duas variáveis, quais sejam, o alcance do termo “perseguição” e seu agente perpetrador, uma vez que a existência fática da perseguição prescinde de uma ação pró-ativa e interessada em perseguir”⁸⁹.

⁸⁶ **The emerging international law: norms for refugee repatriation.** Reveu Hellenique de Droit International, Atenas, v. 46, p. 104, 1993 *apud* PIOVESAN, F. *op cit*.

⁸⁷ ANDRADE, José Henrique Fischel de. **On the Development of the Concept of “Persecution” in International Refugee Law.** In: Anuário Brasileiro de Direito. Brazilian Yearbook of International Law - Annuaire Brésilien de Droit International . Coordenador: Leonardo Nemer Caldeira Brant – v.1, n.1, 2006 – Belo Horizonte: CEDIN, 2006. p. 114.

⁸⁸ CASELLA, Paulo Borba. **Refugiados: conceito e extensão.** In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 22.

⁸⁹ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O direito internacional dos refugiados e o conceito de “refugiado ambiental”.** In: Direito Internacional Contemporâneo. Coord.: BRANT, Leonardo Nemer; LAGE,

Não há definição, em instrumentos legais, para o elemento perseguição. Contudo, o ACNUR estabelece em seu “Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado”⁹⁰, de acordo com a Convenção de Genebra de 1951 e Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados, que perseguição pode ser compreendida como toda e qualquer possibilidade de ameaça à vida ou à liberdade dos indivíduos, devendo ser auferida tanto por critérios objetivos quanto subjetivos. Apesar de mais abrangente que a versão convencional positivada em 1951, tal assertiva das Nações Unidas não foi suficiente para dar uma solução pacífica a respeito do significado de “perseguição”.

Diante desta lacuna, uma série de proposições de natureza acadêmica, administrativa, de precedentes jurisdicionais e legislações nacionais surgiram na tentativa de complementar a proposição do ACNUR e, sobretudo, de avançar sobre seu posicionamento.

Para Goodwin-Gill e McAdam⁹¹, por exemplo, “perseguição” significa também, além de uma ameaça ou eventual violação à liberdade e à vida dos indivíduos dentro de um Estado ou região, os casos de tortura e de tratamento ou punição cruel ou degradante a seres humanos, ou seja, em uma perspectiva generalista, pode ser entendida como toda e qualquer violação severa de direitos humanos⁹².

Em uma perspectiva mais abrangente, Hathaway⁹³ defende a posição de

Délber Andrade; CREMASCO, Suzana Santi. Curitiba: Juruá, 2011.

⁹⁰ Este documento traz a posição do ACNUR sobre todos os termos e hipóteses tanto da Convenção de 51 como do Protocolo de 67, servindo como uma interpretação autorizada e adequada desses diplomas, visando a aplicação uniforme e humanitária do instituto do refúgio.

⁹¹ GOODWIN-GILL, Guy S. and MCADAM. **The Refugee in International Law**. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 90-91.

⁹² A esse respeito acrescenta-se que para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados “alguém que foge de uma discriminação severa ou tratamento desumano — que vem a ser perseguição — por não concordar com códigos sociais severos, tem razões para ser considerada refugiada. Violência sexual e estupro podem constituir perseguição. Em 1984, o Parlamento Europeu determinou que mulheres enfrentando tratamento cruel ou desumano porque pareciam estar transgredindo morais sociais devem ser consideradas um grupo social particular para o propósito de determinação da condição de refugiada. Na França, no Canadá e nos EUA foi oficialmente reconhecido que a mutilação genital representa uma forma de perseguição e que mulheres que temem a mutilação genital nos seus países têm uma real reivindicação ao *status* de refugiada. (...) Homossexuais podem ser elegíveis para *status* de refugiado com base na perseguição em virtude de sua associação com um grupo social em particular. É a política do ACNUR que pessoas que enfrentem ataques, tratamento desumano ou séria discriminação por sua homossexualidade, e cujos governos não podem ou não querem protegê-los, devem ser reconhecidos como refugiados”. (ACNUR, **Protegendo refugiados: perguntas e respostas**, p. 6-7)

⁹³ HATHAWAY, James. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p.79.

que, sempre que violados ou sob ameaça de violação qualquer um dos direitos humanos considerados inderrogáveis pela sociedade internacional, tais como o direito à liberdade de crença, à integridade física e psíquica e à saúde, por exemplo, ou seja, aqueles direitos protegidos pela Declaração Universal e pelos Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966⁹⁴, estará presente a “perseguição”.

Arremata Liliana L. Jubilut:

Desse modo, pode-se dizer que há perseguição quando houver uma falha sistemática e duradoura na proteção de direitos do núcleo duro de direitos humanos, violação de direitos essenciais sem ameaça ávida do Estado e a falta de realização de direitos programáticos havendo os recursos disponíveis para tal⁹⁵.

Quanto ao agente perseguidor, apesar do silêncio da Convenção de 1951, este é compreendido como sendo, majoritariamente, o Estado. Contudo, tal interpretação limita a aplicação prática da Convenção aos casos concretos e, desse modo, dificulta ou não permite a atribuição de proteção àqueles que necessitam do refúgio, vez que, na atualidade, agentes outros que não somente o Estado igualmente executam ações de cunho persecutório⁹⁶. Os chamados *non-state actors*, tais quais milícias, movimentos beligerantes, de guerrilha e grupos étnicos rivais, por exemplo, se enquadram nesta perspectiva ampliada⁹⁷. Além disso, e apesar da interpretação restrita da figura do agente persecutório ainda ser adotada por diversos Estados⁹⁸, tal entendimento vai contra os artigos 31, 32 e 33 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969. Estes claramente dispõem que, no tocante ao modo de interpretação dos tratados, é válido, para a busca do sentido exato de um termo utilizado em seu texto, recorrer ao conteúdo de seu preâmbulo, e portanto, deve ser o mais protetor possível, sem restringir o termo perseguição.

⁹⁴ Fazem parte do sistema de proteção e salvaguarda dos direitos humanos estabelecido no seio das Nações Unidas o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos e seu Protocolo Adicional, bem como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ambos os Pactos foram adotados pela Assembleia Geral da ONU em 16 de dezembro de 1966, através da resolução de número 2200A (XXI), entrando em vigor dez anos depois, nos meses de janeiro e março de 1976.

⁹⁵ Op. cit. p. 46.

⁹⁶ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Op cit.

⁹⁷ Dois exemplos clássicos e bem conhecidos são os casos de Ruanda e da Colômbia, em que os agentes da perseguição foram e são, respectivamente, milícias de diferentes origens étnicas – tutsis e hutus – e um movimento organizado de guerrilha, as FARC.

⁹⁸ Como explica Luciana D.D. Pereira: Estados como a Áustria e a Suíça, por exemplo, entendem que a perseguição necessariamente tem que ser desenvolvida ou atribuída a autoridades estatais para que possa ser reconhecido o direito de refúgio.

No caso específico do Estatuto dos Refugiados de 1951, seu preâmbulo⁹⁹ é o mais amplo possível, pugnando por uma interpretação humanista e expansiva da proteção aos refugiados. Assim, o entendimento de que somente o Estado e seus respectivos servidores é que podem ser categorizados como agentes da perseguição é descabido, podendo, inclusive, ensejar àqueles Estados que assim interpretam a Convenção e de que dela são signatários, sua responsabilidade internacional.

Outro elemento presente na definição é o fundado *temor* – ou seja, o medo, o receio, a insegurança de permanecer em seu país ou no local de sua residência habitual em decorrência de uma perseguição, em especial, nos casos de verificação *individual* da condição de refugiado (cerne da definição da Convenção de 1951), que é analisado sob dois aspectos: objetivo e subjetivo.

O aspecto subjetivo do temor normalmente é averiguado de forma presumida, isto é, a partir da constatação de que, simplesmente pelo fato de ter pedido refúgio, o solicitante essencialmente o possui. Neste sentido, a investigação real de um justo e fundado temor passa a ser realizada através da análise dos aspectos objetivos que dão ou deram origem ao medo relatado pelo solicitante. Explica Luciana Diniz Pereira que, neste ponto, ressalta-se a importância do trabalho dos entrevistadores do ACNUR, bem como os dos Estados solicitados. Estes, ao terem contato próximo com os solicitantes do refúgio, deverão proceder à certificação da veracidade dos relatos, cruzando as informações fornecidas pelos candidatos com bancos internacionais e nacionais de dados, com acontecimentos históricos (guerras, guerrilhas e conflitos étnicos, por exemplo), com a realidade vivida em seus respectivos Estados de origem, com eventuais laudos psicológicos e psiquiátricos dos solicitantes, ou seja, com toda sorte de informações que possam subsidiar e embasar a correção e o convencimento dos depoimentos.

Liliana Lira Jubillut¹⁰⁰ ressalta a novidade do conceito:

⁹⁹ “(...) Considerando que a *Organização das Nações Unidas* tem repetidamente manifestados a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais (...) exprimindo o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados”.

¹⁰⁰ JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 47.

Esse elemento é mais recente na história do instituto do refúgio, tendo passado a existir apenas após a introdução do sistema individual de verificação da condição de refugiado, dado que, enquanto a verificação era coletiva (*prima facie*), o simples fato de pertencer a um grupo entendido como perseguido bastava para que o indivíduo passasse a gozar da condição de refugiado.

E, o último requisito essencial do refúgio é a *extraterritorialidade*. Tal requisito se manifesta na necessidade e exigência da norma internacional de somente reconhecer¹⁰¹ o status de refugiado a indivíduos que se encontrem fora de seu local de origem ou residência habitual. Em outras palavras: não são contemplados com a proteção especial das normas do Direito Internacional dos Refugiados grupos e pessoas que se deslocam, mesmo que em decorrência de uma perseguição, dentro de seus respectivos Estados ou regiões, isto é, que não chegam a ultrapassar as fronteiras e limites territoriais de seus países de origem.

Todavia, como tal realidade migratória tem se agravado no mundo nos últimos anos¹⁰², atualmente o ACNUR trabalha com um mandato ampliado, que visa proteger também, de modo efetivo e sob um enfoque humanitário e assistencialista, os chamados *deslocados internos*¹⁰³.

Neste sentido, apesar da existência da ajuda do ACNUR e de outros órgãos internacionais de auxílio humanitário¹⁰⁴, a responsabilidade primeira e principal em relação a estas pessoas ou a estes grupos permanece sendo do Estado em que o fenômeno do deslocamento migratório interno ocorrer, em virtude, basicamente, dos

¹⁰¹ O reconhecimento do status jurídico de refugiado tem natureza meramente declaratória e não constitutiva de uma realidade para o indivíduo.

¹⁰² Em 2006, por exemplo, o ACNUR constatou que quase 28,3% da população que vivia sob seu mandato eram de deslocados internos. In: THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. **The State of World's Refugees: human displacement in the new millennium**. Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 4. Segundo o relatório estatístico do ACNUR, divulgado em junho de 2008 existem 25,1 milhões de pessoas deslocadas internamente, sendo que 13,7 milhões destas são assistidas, direta ou indiretamente, pelo ACNUR. **2007 Global Trends**. Disponível em: <www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4852366f2.pdf> Acesso em: 20 de janeiro de 2010.

¹⁰³ Uma definição de deslocados internos, foi dada pelo *Guiding Principles on Internal Displacement* produzido, em 1998, pelas Nações Unidas, como sendo: "...persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border".

¹⁰⁴ São exemplos destes órgãos o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, os Médicos Sem Fronteiras e as ONG's Oxfam, Care e Human Rights Watch.

princípios da soberania e da não-intervenção¹⁰⁵.

Atualmente, contudo, tem-se verificado a tentativa de diminuir a relevância da extraterritorialidade, face ao fechamento das fronteiras de vários Estados para os refugiados, caso em que se esta exigência de mantivesse a proteção assegurada pelo instituto do refúgio seria inútil. Apesar disso, o número de deslocados internos vem aumentando ao longo dos anos e o número de refugiados diminuindo, segundo estatísticas do próprio ACNUR¹⁰⁶.

3.4 FUNDAMENTOS PARA APLICAÇÃO DE PRINCÍPIOS VETORES DE DIREITOS HUMANOS AOS REFUGIADOS

A noção de direitos humanos foi construída com base na ideia de que todos os homens compartilham algo em comum: o fato de sermos seres humanos portadores da mesma essência. Amartya Sen afirma que o conceito de direitos humanos é uma pedra angular da nossa humanidade. Para ele,

Tais direitos não são concedidos porque se é cidadão de um país ou se pertence a uma nação, mas pertencem por direito a toda a humanidade. Isso diferencia-os, em consequência, dos direitos criados constitucionalmente, garantidos a pessoas determinadas (por exemplo, os cidadãos americanos ou franceses). Desse modo, o direito de não ser torturado afirma-se independentemente do país de que se é cidadão e também do que o governo desse país — ou de outro — pretende. Um governo pode naturalmente contestar o *direito legal* de uma pessoa não ser torturada, mas isso não pode pôr em causa o que é considerado o *direito humano* de não ser torturado¹⁰⁷.

Partindo da premissa de que os direitos humanos transcendem a legislação local, o respeito e tolerância ao outro como ser portador de direitos é oponível a todos.

¹⁰⁵ GOODWIN-GILL, Guy S. and MCADAM. **The Refugee in International Law**. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 481.

¹⁰⁶ A autora ainda observa que este requisito tem sido colocado à prova. Exemplo disso é o caso da Austrália, que faz todo o processo de solicitação de refúgio com o solicitante ainda em seu país de residência, somente sendo permitido ingressar em território australiano caso sejam considerados refugiados. JUBILUT, L.L. op. cit. p. 48.

¹⁰⁷ SEN, Amartya. **Direitos Humanos e Diferenças Culturais**, in *Democracia*, org. R. Darnton e O. Duhamel. Rio de Janeiro: Record, 2001, pp. 421-429. Adaptação de Desidério Murcho.

E, considerando a historicidade¹⁰⁸ destes direitos, pode-se afirmar que a definição de direitos humanos aponta a uma pluralidade de significados. Em vista de tal pluralidade, destaca-se a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que veio a ser introduzida com o advento da Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993¹⁰⁹.

Esta concepção contemporânea é fruto do movimento de internacionalização dos direitos humanos que surgiu no pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. Ela consagra a ideia de que os direitos humanos são universais, inerentes à condição de pessoa e não relativos às peculiaridades sociais e culturais de determinada sociedade, incluindo em seu elenco não só direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais.

A partir da aprovação da Declaração Universal de 1948 começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção de direitos fundamentais.

Explica Flavia Piovesan que uma das principais qualidades da Declaração é constituir-se em parâmetro e código de atuação para os Estados integrantes da comunidade internacional. Assim, “ao consagrar o reconhecimento universal dos direitos humanos pelos Estados, a Declaração consolida um parâmetro internacional para a proteção desses direitos”¹¹⁰.

A Declaração Universal acabou por fazer uma afirmação solene do valor que é o fundamento da vida social: "a dignidade inerente a todos os membros da família humana". Afirmou-se assim, que as pessoas não são sombras, não são aparências, são realidades concretas e vivas, daí porque a Declaração reconhece que acima das leis emanadas do poder dominante, há uma lei maior de natureza ética e validade universal;

¹⁰⁸ O fundamento filosófico dos direitos humanos varia até hoje, não havendo consenso sobre um conceito irrefutável. Apesar disso, sempre se entendeu haver um certo núcleo de direitos que deveria ser resguardado, partindo da singularidade do ser humano. Ou seja, mesmo não havendo consenso sobre seu fundamento não se questiona que eles existam e devam ser protegidos. Sobre este ponto, Liliana L. Jubilut observa: “a questão das justificativas dos direitos humanos é complexa, pois se baseia na concepção política e ideológica de quem as elabora, e também apresenta menor relevância atualmente, uma vez que já estão reconhecidos e positivados, sendo a problemática que demanda maior atenção atualmente a da sua efetivação”. Op cit. p.54

¹⁰⁹ PIOVESAN, Flavia. **A Universalidade e a Indivisibilidade dos Direitos Humanos: desafios e perspectivas**. In: BALDI, C.A. (Org). **Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. p. 46.

¹¹⁰ PIOVESAN, Flavia. **O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados**. In: ALMEIDA, G. A., e ARAÚJO, N. **O direito internacional dos refugiados – uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 44-49.

e o fundamento dessa lei é o respeito à dignidade da pessoa humana, tendo em vista que a pessoa humana é o valor fundamental da ordem jurídica, sendo, portanto, a fonte das fontes do direito¹¹¹.

Fruto desta conquista no âmbito da proteção dos direitos humanos surge a consciência universal de que se devia preservar, a qualquer custo, a dignidade da pessoa humana, como uma conquista de valor ético-jurídico intangível¹¹².

Portanto, nas palavras de Liliana L. Jubilut “tanto pela precedência axiológica do indivíduo em relação ao Estado quanto pelo fato de este servir de instrumento aos indivíduos, os direitos humanos devem ser resguardados em face das atividades do Estado”¹¹³.

Essa fundamentação crítica ou moral é construída a partir da constatação de que os direitos humanos remetem a exigências imprescindíveis para a vida da pessoa humana, que podem ser resumidas na idéia de dignidade humana. A manutenção da dignidade humana constitui, assim, o cerne dos direitos humanos, pois é, por meio deles que serão asseguradas as múltiplas dimensões da vida humana, todas asseguradoras da realização integral da pessoa. A concepção individualista do ser humano cede lugar, então, à concepção moral do homem como ser social, que como tal tem direitos concretos a serem assegurados pela sociedade.

A proteção internacional dos refugiados se opera mediante uma estrutura de direitos individuais e responsabilidade estatal que deriva da mesma base filosófica que a proteção internacional dos direitos humanos. Ou seja, o Direito Internacional dos Direitos Humanos é a fonte dos princípios de proteção dos refugiados e ao mesmo tempo complementa tal proteção. E é tendo sempre em mente essa perspectiva que há de se focar o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional Humanitário. Aliás, como ressalta Flavia Piovesan¹¹⁴:

¹¹¹ MONTORO, André Franco. **Cultura dos direitos humanos** in *Direitos Humanos: legislação e jurisprudência* (Série Estudos, n.º 12), Volume I. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1999. p. 28.

¹¹² NUNES, Rizzatto. **Manual de filosofia do direito**. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 368.

¹¹³ JUBILUT, L.L. op. cit. p. 53.

¹¹⁴ PIOVESAN, Flavia. Idem.

A visão compartimentalizada¹¹⁵ que afirma a existência de três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa (Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados), encontra-se definitivamente superada, considerando a identidade de propósitos de proteção dos direitos humanos, bem como a aproximação dessas vertentes nos planos conceitual, normativo, hermenêutico e operacional.

Percebe-se nítida conexão entre a Convenção de 1951 e a Declaração Universal de 1948, sendo hoje impossível conceber o Direito Internacional dos Refugiados de maneira independente e desvinculada do Direito Internacional dos Direitos Humanos¹¹⁶. A própria condição de refugiado aponta à violação de direitos humanos básicos, consagrados na Declaração Universal de 1948 e conseqüentemente tem estreita relação com o direito de solicitar asilo e dele gozar, previsto no art. 14 da Declaração.

O fundamento para a proteção internacional dos refugiados parte da universalidade dos direitos humanos, que afirma que a dignidade é inerente à pessoa e dessa condição decorrem direitos, independentemente de qualquer outro elemento. Os refugiados são, assim, titulares de direitos humanos que devem ser respeitados em todo momento, circunstância e lugar.

Fábio Konder Comparato reforça esse entendimento ao afirmar que:

Todos os seres humanos, apesar das inúmeras diferenças biológicas e culturais que os distinguem entre si, merecem igual respeito, como únicos entes no mundo capazes de amar, descobrir a verdade e criar a beleza. É o reconhecimento universal de que, em razão dessa radical igualdade, ninguém

¹¹⁵ A Declaração Universal de 1948 consagra a proteção da pessoa humana em casos de paz. Depois, foi complementada por outros tratados, para situações especiais, para aperfeiçoar esta proteção. Assim foram agregadas a este sistema o Direito Internacional Humanitário, para os casos de conflito bélico e o Direito Internacional dos Refugiados, para os casos de perseguição. A coexistência dessas três realidades não é pacífica na doutrina. Alguns estudiosos entendem que há três sistemas distintos e complementares e outros que há um grande sistema de proteção da pessoa humana, com três vertentes de proteção. Partilhamos desse segundo entendimento, já que o objetivo do Direito Internacional dos Direitos Humanos nesses três casos é o mesmo: a proteção do ser humano de modo mais efetivo possível. JUBILUT, L.L. op. cit. pp. 57-58.

¹¹⁶ A Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados declara em seu preâmbulo sua direta descendência da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal: “Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral, afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem desfrutar dos direitos humanos e das liberdades fundamentais; (...) Expressando o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que estiver em seu poder para evitar que esse problema se torne uma causa de tensão entre os Estados; (...)”.

– nenhum indivíduo, gênero, etnia, classe social, grupo religioso ou nação – pode afirmar-se superior aos demais¹¹⁷.

Quando se relaciona refugiados e direitos humanos, imediatamente percebe-se que os refugiados tornam-se refugiados porque um ou mais direitos fundamentais são ameaçados. Há que se ver em cada um dos homens, mulheres e crianças que buscam refúgio o fracasso da proteção dos direitos humanos em algum lugar.

Todo refugiado tem direito à proteção internacional e os Estados têm o dever jurídico de respeitar o Estatuto dos Refugiados de 1951, sendo que muitos dos direitos relevantes à proteção dos refugiados são direitos fundamentais assegurados pela Declaração Universal.

A proteção internacional dos refugiados tem ainda por fundamento a indivisibilidade dos direitos humanos, ou seja, essa proteção alcança tanto direitos civis e políticos, como direitos sociais, econômicos e culturais. Logo, os preceitos do Estatuto dos Refugiados de 1951 além de serem interpretados em harmonia com a Declaração Universal de 1948 devem ter em conta todos os principais tratados internacionais de proteção de direitos humanos, como: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção contra a Tortura, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a Declaração sobre a Eliminação de todas as formas de Intolerância e Discriminação Racial baseadas em Religião ou Crenças, a Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Étnicas, Religiosas e Lingüísticas, dentre outros.¹¹⁸

A Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena de 1993 endossa a universalidade dos direitos humanos, quando reconhece que todos os direitos humanos têm origem na dignidade e no valor inerente à pessoa humana e que esta é o sujeito

¹¹⁷ COMPARATO, F. K. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001. p.1

¹¹⁸ Merecem destaque a Convenção sobre os Direitos da Criança, a previsão do princípio do *non-refoulement* na Convenção contra a Tortura de 1984, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, dentre outros instrumentos de proteção dos direitos humanos.

central dos direitos humanos e liberdades fundamentais¹¹⁹. E é à luz dessa concepção que o direito internacional dos refugiados e o tratamento a eles dispensado no cenário internacional deverá ser analisado.

Dessa forma, os principais fundamentos filosóficos do refúgio são: a dignidade humana, que deve ser por todos preservada, inclusive pelos Estados; a solidariedade, principalmente no que tange à cooperação entre os Estados; e a tolerância, o que permite o convívio pacífico entre diversos grupos sociais no mundo¹²⁰.

É necessário compreender que cada solicitação de asilo ou refúgio é resultado de um forte padrão de violência a direitos universalmente garantidos. Sobre esse prisma a professora Flávia Piovesan¹²¹ explica que:

Quando pessoas têm que abandonar seus lares para escapar de uma perseguição, toda uma série de direitos humanos são violados, inclusive o direito à vida, liberdade e segurança pessoal, o direito de não ser submetido à tortura, o direito à privacidade e à vida familiar, o direito à liberdade de movimento e residência e o direito de não ser submetido a exílio arbitrário. Os refugiados abandonam tudo em troca de um futuro incerto em uma terra desconhecida. É assim necessário que as pessoas que sofram esta grave violação a direitos humanos possam ser acolhidas em um lugar seguro, recebendo proteção efetiva contra a devolução forçosa ao país em que a perseguição ocorre e tenham respeitado ao menos um nível mínimo de dignidade.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993 reconhece que violações flagrantes de direitos humanos, particularmente aquelas cometidas em situações de conflito armado, representam um dos múltiplos e complexos fatores que levam ao deslocamento de pessoas. No que se refere à problemática dos refugiados, a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993 prevê em seu parágrafo 23, que todas as pessoas, sem qualquer distinção, têm direito a solicitar e gozar de asilo político em outros países em caso de perseguição, bem como retornar ao seu próprio país. Nesse particular, enfatiza a importância da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, do Estatuto dos Refugiados de 1951, de seu Protocolo Facultativo de 1967 e dos instrumentos regionais. Expressa seu reconhecimento aos Estados que continuam a

¹¹⁹ Conforme seu artigo 5º que assim dispõe: “Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos de forma global, justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase. Embora particularidades nacionais e regionais devam ser levadas em consideração, assim como diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais”.

¹²⁰ JUBILUT, L.L. op. cit.pp.66.

¹²¹ PIOVESAN, F. op. cit.

aceitar e acolher grandes números de refugiados em seu território e ao Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, pela dedicação com que desempenha sua tarefa.

Em suma, emprestando o ensinamento de Liliana Lyra Jubilut¹²², conclui-se que é possível defender a tese de que o Direito Internacional dos Direitos Humanos por ter maior aplicabilidade e um escopo de proteção mais alargado, engloba as garantias mais específicas do Direito Internacional dos Refugiados. Sendo, pois, uma vertente daquele decorrem conseqüências: sob o aspecto positivo, em sendo um ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, conta com todos os instrumentos legais, conforme prevê a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993), fortalecendo a proteção aos refugiados. O aspecto negativo dessa decorrência sistemática é não haver consenso quanto ao fundamento para os direitos humanos. Portanto, a proteção dos refugiados também padece de fundamentos filosóficos consensuais¹²³. Independentemente dessa crise de fundamentos, a consciência quanto a sua relevância fez com que essa discussão esteja minimizada dando espaço a questões mais práticas, como a da sua efetivação. Hoje o maior desafio é sua realização no plano fático, o qual depende dos Estados.

Dessa forma, seja por qual prisma se observe (religioso, humanista, moral) a proteção do ser humano, seja nacional ou estrangeiro, é sempre justificada. Sendo dever dos Estados garanti-la.

3.4.1 A Proteção Internacional dos Direitos Humanos dos Refugiados

Para os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, que extrapolam o caráter nacional, a ONU busca soluções, mediante o instrumento da cooperação internacional. Lembra Gilberto Rodrigues que no curso de mais de cinco décadas de existência, as Nações Unidas aumentaram sobremaneira a área de atuações e constantemente vem assumindo novos desafios¹²⁴.

¹²² JUBILUT, L.L. op. cit. pp.60-65.

¹²³ Como já apontado existem tratados internacionais acerca do tema dos refugiados, ou seja, existem fundamentos jurídicos para sua proteção.

¹²⁴ Segundo o autor, a ONU vem contribuindo também para criar índices, medidas, indicadores e parâmetros universais para aferir a situação socioeconômica dos países. Nesse campo, um poderoso instrumento de sua política direcionada ao desenvolvimento constitui o processo de avaliação e

A proteção em âmbito internacional para os refugiados dá-se pela observância da Convenção de 51 e do Protocolo de 67, que formam a base positiva universal do Direito Internacional dos Refugiados. Conforme delineado no tópico precedente, a fim de assegurar uma melhor proteção aos refugiados, em função de ser uma vertente do Direito Internacional dos Direitos Humanos, e, portanto, composto de direitos universais, interdependentes e relacionados, existem outros tratados¹²⁵ que versam sobre o tema, que também serão por ele utilizados.

Interessante mencionar parte do preâmbulo da Convenção de Genebra de 1951, que esclarece sobre os motivos que levaram à criação de uma Convenção para o tratamento dos Refugiados:

(...) que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais; que a Organização das Nações Unidas tem repetidamente manifestados a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais; que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional; e exprime o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados.

Pautados pelo espírito de solidarismo e cooperação internacional das responsabilidades (*burden-sharing*), a comunidade internacional deve adotar um planejamento abrangente em seus esforços para coordenar as atividades e promover uma maior cooperação com países envolvidos e com organizações pertinentes a essa área, tendo em mente o mandato do ACNUR. Afirma Antonio Augusto Cançado Trindade:

Nesta linha de evolução, vem-se passando gradualmente de um critério subjetivo de qualificação dos indivíduos, segundo as razões que os teriam levado a abandonar seus lares, a um critério objetivo concentrado antes nas necessidades de proteção. (...) As qualificações individuais de perseguição

classificação pelo critério do desenvolvimento humano. RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **A organização das Nações Unidas e as políticas públicas nacionais.** in Políticas Públicas, reflexões sobre o conceito jurídico. pp.193-216

¹²⁵ Até 2010, 38% dos refugiados no mundo tinham seu status reconhecido com base na Convenção de 51, revisada pelo Protocolo de 67; e 16% com base na definição da Convenção da União Africana.

mostraram-se anacrônicas e impraticáveis ante o fenômeno dos movimentos em massa de pessoas, situados em um contexto mais amplo de direitos humanos. A atenção passa a voltar-se à elaboração e desenvolvimento do conceito de responsabilidade do Estado de remediar as próprias causas que levam a fluxos maciços de pessoas. (...) outra implicação da concepção ampliada de proteção, radica na necessidade de dedicar maior atenção ao alcance do direito de permanecer com segurança no próprio lar (de não ser forçado ao exílio) e do direito de retornar com segurança ao lar¹²⁶.

Além de trazer a base para um tratamento uniforme de reconhecimento de refúgio em âmbito internacional, a Convenção de 1951 traz ainda alguns princípios importantes no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados, tais como: o princípio do non-refoulement; o princípio da não-discriminação; regras sobre o estatuto pessoal do refugiado; regra sobre impedimento de punição por entrada ou permanência irregular no país onde se solicita o refúgio, regras sobre o trabalho dos refugiados, sobre documentos de viagem e identificação. Este diploma traz o conteúdo de direitos mínimo que devem ser assegurados aos refugiados, integrando-os a comunidade que lhes concedeu asilo.

Os direitos humanos devem ser respeitados antes, durante e depois do processo de solicitação de asilo ou refúgio. Há uma relação direta entre a observância das normas de direitos humanos, os movimentos de refugiados e os problemas da proteção,¹²⁷ sendo necessário abarcar a problemática dos refugiados, não apenas a partir do ângulo da proteção, mas também da prevenção e da solução (duradoura ou permanente).

Bem observa Flávia Piovesan que a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reconhece que esse planejamento deve incluir: o desenvolvimento de estratégias que abordem as causas mais profundas e os efeitos dos movimentos de refugiados¹²⁸ e de outras pessoas deslocadas; o fortalecimento de medidas preparatórias

¹²⁶ **Direito internacional dos direitos humanos, direito internacional humanitário e direito internacional dos refugiados:** aproximações e convergências. In: CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto, PEYTRIGNET, Gérard, RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana:** direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados. San José, Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comitê Internacional da Cruz Vermelha/Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996, p. 90-91.

¹²⁷ Sobre o assunto, ver a conclusão n. 56 de 1989 adotada pelo ACNUR, In: ACNUR. **Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados:** aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR. Ginebra, 1990.

¹²⁸ Nesse sentido, o § 28 da Declaração afirma: “A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos expressa sua consternação diante do registro de inúmeras violações de direitos humanos,

e mecanismos de resposta a emergências; o estabelecimento de uma efetiva proteção e assistência, levando-se em conta de modo especial as necessidades de mulheres e crianças; a busca permanente de soluções duradouras, preferencialmente a repatriação voluntária de refugiados em condições de segurança e dignidade, bem como outras soluções que têm sido adotadas pelas conferências internacionais sobre refugiados. Isso sem esquecer a responsabilidade dos Estados quanto à problemática dos refugiados, particularmente no que concerne ao país de origem.

De forma esquemática¹²⁹, tem-se que a proteção internacional aos refugiados dar-se-á em quatro momentos:

a) O primeiro momento é o anterior ao refúgio, em que a ameaça de violação ou a efetiva violação a direitos fundamentais resultam na busca de asilo. Os direitos universais, constantes da Declaração de 1948, de extrema relevância durante essa fase. a) o direito à igualdade e à não-discriminação (arts. 1º e 2º); b) o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (art. 3º); c) o direito à igualdade perante a lei (arts. 6º, 7º, 8º, 10 e 11); d) o direito a não ser submetido à tortura ou a tratamento cruel, desumano ou degradante (art. 5º); e) a proteção contra a interferência arbitrária na privacidade, na família ou no domicílio (art. 12); f) a liberdade de pensamento, consciência e religião (art. 18); e g) a liberdade de opinião e expressão (art. 19).

O segundo momento ocorre quando a pessoa vê-se obrigada a abandonar seus país de origem, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, por pertencer a um determinado grupo social, ou mesmo por opiniões políticas. Esse ainda é o momento no qual as famílias são separadas.¹³⁰ Neste

particularmente na forma de genocídio, limpeza étnica e violação sistemática de mulheres em situações de guerra, que criam êxodos em massa de refugiados e pessoas deslocadas. Ao mesmo tempo que condena firmemente essas práticas abomináveis, a Conferência reitera seu apelo para que os autores desses crimes sejam punidos e essas práticas imediatamente interrompidas”. Já o § 20 do Programa de Ação adiciona: “A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos insta todos os Governos a tomarem medidas imediatas e desenvolverem políticas vigorosas no sentido de evitar e combater todas as formas de racismo, xenofobia ou manifestações análogas de intolerância, onde seja necessário, promulgando leis adequadas, adotando medidas penais cabíveis e estabelecendo instituições nacionais para combater fenômenos dessa natureza”.

¹²⁹ Empréstimo a divisão esquemática formulada por Flávia Piovesan em seu artigo: **O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados**. In: ALMEIDA, G. A., e ARAÚJO, N. O direito internacional dos refugiados – uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

¹³⁰ Princípio da unidade da família que, constante da Declaração Universal de 1948, deve inspirar o Direito dos Refugiados. A respeito, destaque-se a Conclusão Décima Terceira da Declaração de Cartagena de 1984: “Reconhecer que a reunificação das famílias constitui um princípio fundamental em matéria de refugiados, o qual deve inspirar o regime de tratamento humanitário no país de asilo e da mesma maneira as facilidades que se outorguem nos casos de repatriação voluntária”.

momento, a observância dos seguintes direitos constantes da Declaração Universal de 1948 são fundamentais: a) a proteção contra a prisão, detenção ou exílio ilegal (art. 9º); b) a liberdade de movimento e o direito de deixar qualquer país (art. 13); c) o direito de solicitar e gozar de asilo em outro país, em razão de perseguição (art. 14); d) o reconhecimento de que a família é a base natural e fundamental da sociedade, merecendo proteção (art. 16 (3)); e) o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (art. 3º); e f) o direito a não ser submetido à tortura ou a tratamento cruel, desumano ou degradante (art. 5º).

Após, observa-se o período em que os direitos dos refugiados devem ser protegidos pelo país que os acolheu. Neste terceiro momento, o refugiado tem direito a um refúgio seguro e tem como obrigação respeitar as leis do país de acolhida, como prevê o art. 2º da Convenção de 1951.¹³¹ Durante o período em que são acolhidos como refugiados em um outro país, os refugiados devem ter seus direitos básicos respeitados e devem ser tratados com dignidade. Durante essa fase, os seguintes direitos universais devem ser observados: a) o direito à igualdade e à não-discriminação (arts. 1º e 2º); b) o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal (art. 3º); c) a proteção contra a prisão, detenção ou exílio ilegal (art. 9º); d) o direito a não ser submetido à tortura ou a tratamento cruel, desumano ou degradante (art. 5º); e) o direito à igualdade perante a lei, na determinação do *status* de refugiado (arts. 7º, 8º a 11); f) a proteção contra a interferência arbitrária na privacidade, na família ou no domicílio (art. 12); g) o direito de solicitar e gozar de asilo em outro país, em razão de perseguição (art. 14); e h) o direito a dignas condições de vida (art. 25) e o direito à educação (art. 26).

Por fim, o quarto momento é observado quando há a solução quanto ao problema dos refugiados. Dentre as soluções duráveis destacam-se: 1) a repatriação voluntária (a repatriação de refugiados ao seu país de origem deve ser caracterizada sempre pelo caráter voluntário do retorno); 2) a integração local e 3) o reassentamento em outros países. Uma vez que uma solução durável tenha sido alcançada e o refugiado possa retornar ao seu país de origem ou decida viver em outro país, os direitos a seguir enunciados, constantes da Declaração Universal, têm especial significado: a) o direito de regressar ao país de origem (art. 13); b) o direito à nacionalidade (art. 15); c) o

¹³¹ De acordo com o art. 2º da Convenção: “Cada refugiado tem, para com o país em que se encontra, deveres que incluem em especial a obrigação de acatar leis e regulamentos e, bem assim, as medidas para a manutenção da ordem pública”.

direito à não-discriminação (art. 2º); d) o direito à igualdade perante a lei (art. 7º e arts. 8º-11); e) o direito à participação política (art. 21); f) os direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade (art. 22); g) o direito ao trabalho (art. 23); h) o direito a um padrão de vida digno (art. 25); i) o direito a uma ordem social e internacional na qual os direitos e as liberdades universais possam ser realizados (art. 28); e j) os deveres para com a comunidade no que tange ao respeito aos direitos de outras pessoas e ao respeito às leis (art. 29).

De acordo com a Convenção de 1951, os refugiados têm os seguintes direitos: a) o direito de não sofrer discriminação por motivo de raça, religião ou país de origem (art. 3º); b) o direito à liberdade religiosa e liberdade de instrução religiosa dos seus filhos (art. 4º); c) o direito à aquisição de propriedade (art. 13); d) a proteção à propriedade intelectual e industrial (art. 14); e) o direito de associação (art. 15); f) o direito de livre acesso ao Poder Judiciário e à assistência jurídica (art. 16); g) o direito ao trabalho (art. 17); h) o direito à educação, devendo os Estados conceder aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais em matéria de ensino primário (art. 22); i) documentos de identidade (art. 27).

Dentre os direitos protegidos, merece destaque o direito do refugiado de não ser devolvido, que constitui um princípio basilar do sistema internacional de proteção de refugiados. À luz do princípio da não-devolução, ninguém pode ser obrigado a retornar a um país em que sua vida e liberdade estejam ameaçadas. Esse direito é consagrado no art. 33 da Convenção de 1951, quando afirma que “nenhum dos Estados-contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas”.¹³² O princípio do *non-refoulement* é, assim, um princípio geral tanto do Direito dos Refugiados, como do Direito dos Direitos Humanos, devendo ser reconhecido e

¹³² Esse princípio é reiterado pelo art. 22, VIII, da Convenção Americana de Direitos Humanos: “Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não o de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação em virtude de sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas” e pelo art. 3º da Convenção contra a Tortura: “Nenhum Estado-parte procederá a expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa a outro Estado quando houver fundadas razões para crer que estaria em perigo de ser submetida à tortura”.

respeitado como um princípio de *jus cogens*.¹³³

James Crawford e Patrícia Hyndman¹³⁴ apontam entre as obrigações dos Estados de acolhida o dever de conceder um passaporte para os refugiados e de receber os portadores de seus passaportes de volta em caso de viagem, inclusive podendo ser responsabilizados na esfera internacional em caso de descumprimento.

3.4.2 A Proteção dos Direitos Humanos dos Refugiados no Brasil

O Brasil reconhece e impõe a elevação do ser humano ao ápice de todo o sistema jurídico. A dignidade da pessoa humana, pois, serve como mola de propulsão da intangibilidade da vida do homem, dela defluindo os direitos e garantias individuais, expressos e implícitos em nosso ordenamento, os direitos sociais e a adoção de políticas públicas visando, além de proteger, promover o ser humano em todas as suas potencialidades.

No âmbito interno, importa destacar que o valor da dignidade da pessoa humana é princípio informador da ordem jurídica brasileira, erigido como um dos pilares de sustentação do Estado brasileiro pela Constituição de 1988. Visando assegurar os valores da dignidade e do bem-estar da pessoa humana, como imperativo de justiça social, os erigiu aos objetivos fundamentais do estado brasileiro, inclusive modificando a topologia constitucional, privilegiando a temática dos direitos fundamentais. Sobre a previsão constitucional, José Afonso da Silva leciona que:

¹³³ Afirma a Conclusão Quinta da Declaração de Cartagena de 1984: “Reiterar a importância e a significação do princípio da não-devolução (incluindo a proibição do rechaço nas fronteiras), como pedra-de-toque da proteção internacional dos refugiados. Esse princípio, imperativo aos refugiados, deve ser reconhecido e respeitado no estado atual do Direito Internacional como um princípio de *jus cogens*”. Nesse mesmo sentido, afirma M. Othman-Chande: “O princípio do *non-refoulement* se transformou em um princípio geral do Direito Internacional ou em um Direito costumeiro internacional que vincula todos os Estados, ainda na ausência de uma expressa obrigação decorrente de um tratado”. (The emerging international law: norms for refugee repatriation. *Reveu Hellenique de Droit International*, Atenas, v. 46, 1993 p. 113 apud PIOVESAN, F. op. cit).

¹³⁴ **Three Heresis in the application of the refugee convention.** *International Journal of refugee Law*. V.1, p. 155-179, 1989. Apud JUBILUT, L.L. op. cit. p.44.

É a primeira vez que uma Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, que seria despropositado, mas os fundamentais, e entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizar a democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana¹³⁵.

A Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, simboliza o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país. Após vinte e um anos de regime autoritário, o texto constitucional reflete o consenso democrático “pós ditadura”, objetivando resgatar o Estado de Direito, a separação dos poderes, a Federação, a Democracia e os direitos fundamentais, à luz do princípio da dignidade humana¹³⁶. Introduce um avanço extraordinário na consolidação dos direitos e garantias fundamentais. Como observam Piovesan e Viera: “ineditadamente, os direitos e garantias individuais são elevados a cláusulas pétreas, passando a compor o núcleo material intangível da Constituição (artigo 60, parágrafo 4º)”¹³⁷.

Vale destacar que a ordem constitucional brasileira acolhe a idéia da universalidade dos direitos humanos, na medida em que consagra o valor da dignidade humana, como princípio fundamental do constitucionalismo brasileiro inaugurado em 1988. Ainda, informa que os direitos humanos são tema de legítimo interesse da comunidade internacional, ao ineditadamente prever, dentre os princípios a reger o Brasil nas relações internacionais, o princípio da prevalência dos direitos humanos.

Preceitua o artigo 5º da Constituição Federal Brasileira que são destinatários das normas dos direitos individuais e coletivos os brasileiros e os estrangeiros residentes no País. Cabe salientar que é condição para o exercício da democracia a implementação e garantia de direitos fundamentais. E por essa razão, pressupõe-se condições de igual tratamento a todos, residentes ou transeuntes.

Necessário advertir que o exercício de todos os direitos e garantias fundamentais, por força de interpretação sistemática e finalística do ordenamento jurídico brasileiro, deve ser realizado sem distinção de qualquer natureza. Assim, a proteção dos direitos fundamentais é reservada a todos os indivíduos, independente de

¹³⁵ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. p. 93.

¹³⁶ PIOVESAN, F.; VIEIRA, R. S. **Justiciabilidade dos Direitos Sociais e Econômicos no Brasil: desafios e perspectivas**. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades. Año 8, Nº 15: Primeiro semestre de 2006. ISSN 1575-6823. Disponível em: <<http://us.es/araucaria>> Acesso em 04 de abril de 2011.

¹³⁷ Idem.

sua nacionalidade ou situação¹³⁸ no Brasil.

Outrossim, os direitos fundamentais têm aplicação imediata. Vale dizer, cabe aos Poderes Públicos conferir máxima e imediata efetividade a todo e qualquer preceito definidor de direito e garantia fundamental, a fim de tornar tais direitos prerrogativas diretamente aplicáveis pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

O direito à vida, a despeito de todas as alegações de insuficiência material do Estado brasileiro, inclui o direito a uma vida digna. Aí, podem ser incluídas as políticas públicas com vistas a diminuir as desigualdades sociais, buscando promover o ser humano, garantindo-lhe iguais oportunidades e condições para se desenvolver.

Desde o processo de democratização do país e em particular a partir da Constituição Federal de 1988, os mais importantes tratados internacionais de proteção dos direitos humanos foram ratificados pelo Brasil¹³⁹.

Observa Flavia Piovesan que a prevalência dos direitos humanos não implica apenas engajamento do País no processo de elaboração das normas vinculadas ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, mas sim a busca da plena integração de tais regras na ordem jurídica interna brasileira, implicando o compromisso de adotar uma posição política contrária aos Estados em que os direitos humanos sejam

¹³⁸ A expressão “residentes no Brasil” deve ser interpretada no sentido de que a Carta Federal só pode assegurar a validade e gozo de direitos fundamentais dentro do território brasileiro, não excluindo, assim, os estrangeiros em trânsito pelo território nacional. Neste sentido: A declaração de direitos fundamentais da Constituição abrange diversos direitos que radicam diretamente no princípio da dignidade do homem – princípio que o art. 1º, III da Constituição Federal toma como estruturante do Estado democrático brasileiro. O respeito devido à dignidade de todos os homens não se excepciona pelo fator meramente circunstancial da nacionalidade.” MENDES, Gilmar Ferreira [et al]. **Curso de direito constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.350.

¹³⁹ Como observa Flávia Piovesan: a) a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; c) a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; d) o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; e) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; f) a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; g) a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; h) o Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; i) o Protocolo à Convenção Americana em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996; j) o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20 de junho de 2002; k) o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002; e l) os dois Protocolos Facultativos à Convenção sobre os Direitos da Criança, referentes ao envolvimento de crianças em conflitos armados e à venda de crianças e prostituição e pornografia infantis, em 24 de janeiro de 2004. A estes avanços, soma-se o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em dezembro de 1998.

desrespeitados¹⁴⁰.

A Constituição é clara quanto à inserção do Brasil no Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, abrangendo a proteção dos Refugiados, que é referida logo nos Princípios das Relações Internacionais brasileiras, no Art. 4º, onde se insere o Asilo (X) e a prevalência dos Direitos Humanos (II)¹⁴¹.

O Brasil sempre teve um papel pioneiro e de liderança na proteção internacional dos refugiados. Foi o primeiro país do Cone Sul a ratificar a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados. Foi ainda um dos primeiros países integrantes do Comitê Executivo do ACNUR, responsável pela aprovação dos programas e orçamentos anuais da agência.

Em 1960, o Brasil tornou-se signatário da Convenção de Genebra de 1951, mas o fez com a cláusula da reserva geográfica, a qual contemplava apenas o reconhecimento de refugiados provenientes dos problemas ocorridos na Europa. Assinou também o protocolo de 1967, porém, mantendo a cláusula de reserva geográfica. Por isso: “quando argentinos, etíopes, uruguaios, etc. solicitavam proteção ao Brasil, era-lhes permitida tão-somente uma permanência temporária até que outros países os aceitassem via reassentamento”¹⁴².

Insta mencionar que ao aderir à Convenção de 1951 o Brasil, e quase toda América do Sul, vivenciavam uma sequência de regimes de exceção, com ditaduras que forçavam a saída de milhares de cidadãos para o exterior. Naquele momento o Brasil não desenvolveu uma política de proteção a refugiados porque havia um movimento contrário, de saída do Brasil de milhares de brasileiros em razão da ditadura¹⁴³. Entretanto havia muitos casos de pessoas perseguidas de países vizinhos que atravessavam a fronteira para resguardar suas vidas no Brasil. Nesse sentido, as Cáritas Arquidiocesanas do Rio de Janeiro e São Paulo, desde 1975, ajudaram as pessoas que

¹⁴⁰ PIOVESAN, F., *op cit.* p. 40

¹⁴¹ Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios (...):II - prevalência dos direitos humanos; (...)X - concessão de asilo político.

¹⁴² ANDRADE, J. R. Fischel de. **A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI**. In Travessia, maio/agosto/1996. p. 41 *apud* ANDRADE, William Cesar de; MILESI, Irmã Rosita. **Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil**. In: Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Ferreira Barreto (org.) 1ª. Ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 26

¹⁴³ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história**. In: Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Ferreira Barreto (org.) 1ª. Ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p.17

procuravam acolhida no Brasil.

Apenas em 1989, através do Decreto 98.602 é que o Brasil levanta a reserva geográfica, aderindo plenamente à Declaração de Cartagena, permitindo ao país receber um maior número de refugiados, independentemente de sua origem.

Para efeito de se implementar os instrumentos internacionais sobre refugiados, resulta fundamental que um Estado defina quem são os sujeitos de sua proteção. Assim, em 1997 foi editada a Lei 9474/97, com 49 artigos, onde ficou definido o mecanismo para a implementação do Estatuto dos Refugiados. Redigida em parceria com ACNUR e sociedade civil, é considerada hoje, pela ONU, como uma das mais modernas, abrangentes e generosas do mundo¹⁴⁴, não obstante o Brasil não ter participado do Colóquio em que se adotou a Declaração de Cartagena de 1984.

A Lei brasileira n. 9.474/97 seguindo as determinações internacionais, estabeleceu o conceito de refugiado no Art. 1º:

Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; a pessoa que não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual não possa ou não queira regressar a ele, em função de tais circunstâncias; e, a pessoa que devido a grave e generalizada violação de direitos humanos é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

A lei faz emergir, neste primeiro artigo, o conceito de grave e generalizada violação de direitos humanos. Explica Renato Zerbini Ribeiro Leão¹⁴⁵ que:

Este conceito reúne para sua materialização três relevantes condições especialmente consideradas pelo Conare: 1) a total incapacidade de ação ou mesmo a inexistência de entes conformadores de um Estado Democrático de Direito, como podem ser as instituições representativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de um Estado qualquer. Ou seja, a dificuldade mesmo em se identificar a existência de um Estado tal qual conceituado pelo direito internacional público, em um território específico. 2) a observação naquele território da falta de uma paz estável e durável. 3) o reconhecimento, por parte da comunidade internacional, de que o Estado ou território em questão se encontra em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos.

¹⁴⁴ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Op. cit. p.19

¹⁴⁵ LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI.** In: Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Ferreira Barreto (org.) 1ª. Ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 89

O Brasil aceita a noção de que a perseguição, que segundo seu espírito normativo pode recair sobre quaisquer violações de direitos humanos¹⁴⁶, pode ser executada tanto pelo Estado e seus subordinados/encarregados como, igualmente, por atores outros que não pertençam ao corpo estatal.

O trabalho do ACNUR no Brasil é pautado pelos mesmos princípios e funções que em qualquer outro país: proteger os refugiados e promover soluções duradouras para seus problemas. O escritório do ACNUR no Brasil localiza-se em Brasília. A agência atua em cooperação com o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), ligado ao Ministério da Justiça. Além disso, para garantir a assistência humanitária e a integração dos refugiados, o ACNUR atua também em parceria com diversas organizações não-governamentais (ONGs) em todo o país.

A Lei 9474/97 também criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), encarregado de tomar decisões em matéria de refúgio. É o CONARE que reconhece a condição de refugiado no país. A maior novidade é que este órgão tripartite é misto, público-privado, compondo-se de: governo, sociedade civil e Nações Unidas. O CONARE é um órgão multi-ministerial com representantes no Ministério da Justiça, que o preside; Ministério das Relações Exteriores; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério da Saúde; Ministério da Educação; Departamento da Polícia Federal; Organização não-governamental (ONG), representada pela Cáritas Arquidiocesana¹⁴⁷ de São Paulo; e no Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), que tem direito a voz, sem voto.

De acordo com os últimos dados fornecidos pela ACNUR Brasil, que datam de 2010, verifica-se que há, no Brasil, 4.306 refugiados reconhecidos pelo governo, provenientes de 75 países diferentes. As mulheres constituem o 30% dessa população. A maioria dos refugiados está concentrada nos grandes centros urbanos do país. Entre as Nações com maior representatividade, 39% são provenientes de Angola, 14% Colômbia, 10% República Democrática do Congo, 6% da Libéria e 5% do Iraque.

Ao estrangeiro no Brasil – seja em caráter permanente ou definitivo, reconhece-se o direito às garantias básicas da pessoa humana, como: direito à vida,

¹⁴⁶ Influência nítida da Declaração de Cartagena das Índias de 1984.

¹⁴⁷ Por sua experiência no trato com os refugiados, as Cáritas foram escolhidas pelo Conare para representarem a sociedade civil no comitê. Esta instituição realiza o atendimento social aos refugiados no Brasil.

integridade física, proteção judicial efetiva, independentemente de seu status ou propósito da viagem. E, é garantido ao estrangeiro o gozo dos direitos civis ainda que com algumas exceções – tais como: ser proprietário de empresa de radiodifusão, direito ao voto, ao acesso a alguns cargos reservados aos brasileiros natos, entre outras.

Existe hoje uma ideia consolidada de transnacionalidade dos direitos humanos. Não se pode admitir que, sob o manto da soberania, haja vinculação das migrações ao Direito Penal, as deportações em massa, o tratamento discriminatório, a falta de proteção internacional aos refugiados e o tratamento dos imigrantes como pessoas que não estão dotadas de direitos¹⁴⁸.

O refugiado dispõe da proteção do governo brasileiro e pode, portanto, obter documentos¹⁴⁹, trabalhar, estudar e exercer os mesmos direitos que qualquer cidadão estrangeiro legalizado no Brasil.

O direito ao trabalho é particularmente importante, pois a determinação da condição de refugiado pode tardar vários meses, enquanto os solicitantes somente têm acesso a programas limitados de assistência financiados pelo Acnur e seus parceiros implementadores ou pelas organizações da sociedade civil. Juan Carlos Murillo González¹⁵⁰ observa que o reconhecimento do direito ao trabalho dos solicitantes de refúgio é considerado como boa prática no cenário internacional e outros países seguem o exemplo do Brasil, como Peru e Nicarágua. Infelizmente, alguns países não autorizam o trabalho livre aos refugiados, limitando-os a uma vida em acampamentos, sem

¹⁴⁸ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Op. cit. p. 20.

¹⁴⁹ Interessante mencionar o artigo 6º da Lei 9474/97 que assim dispõe: “O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem”. Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto explica que na cédula de identidade deverá conter a palavra “refugiado”. Essa menção, obviamente, não visa permitir qualquer discriminação. Busca evitar situações de risco ao refugiado, ao impedir que se viole o princípio do *non-refoulement*. O documento possui validade inicial de dois anos, prorrogáveis enquanto perdurar os fatos que motivaram o reconhecimento do refúgio. Há ainda a concessão de passaporte especial para os refugiados – de cor amarela. Fora a cor, o documento de viagem é igual ao do brasileiro e permite o exercício dos mesmos direitos no exterior, tais como proteção diplomática, assistência consular etc. É um dos institutos mais aplaudidos pela ONU da Lei de Refugiado Brasil, pois demonstra uma efetiva proteção aos refugiados, já que se em determinado momento ele tiver que se ausentar do país, continuará a receber a proteção brasileira. **(Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio. In: Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Ferreira Barreto (org.) 1ª. Ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p.160-162).**

¹⁵⁰ GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. **A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais. In: Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Ferreira Barreto (org.) 1ª. Ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p. 57**

integração com a sociedade. Isso dificulta atingir o principal objetivo do refúgio, que é outorgar uma proteção internacional com solução durável à situação de perseguição que ensejou sua saída do país de origem¹⁵¹.

Mesmo com altos índices de desigualdades sociais, o Brasil oferece um cenário amistoso de oportunidades para os estrangeiros em situação de vulnerabilidade econômica pelo fato de ter uma vigorosa política de redução de desigualdade sócio-econômica, amparada na chamada economia solidária, com programas de transferência direta de renda, nos quais os refugiados também poderão beneficiar-se¹⁵².

Ainda que vanguardista, a lei sobre refugiados no Brasil padece dos mesmos problemas observados quanto a outras normativas sobre direitos humanos: sua efetivação plena. Krell explica que:

(...) forçoso é reconhecer que a efetivação desses direitos não depende da vontade dos juristas, porque, substancialmente, está ligada a fatores de ordem material, de todo alheios à normatividade jurídica, e, portanto, insuscetíveis de se transformarem em coisa por força da palavra¹⁵³.

Esses direitos muitas vezes são cerceados pelo crivo da realidade. Isso significa dizer que estamos condicionados a fatores de ordem material, como o desenvolvimento e disponibilidade de recursos, e pelas decisões políticas fundamentais do estado, pois não são poucos os que ainda afetos à ideologia individualista, mostram-se refratários a qualquer forma de solidarismo social custeado com recursos públicos¹⁵⁴. Gilberto Rodrigues adverte: “Há que se considerar que a maioria da população de solicitantes e de refugiados no Brasil reside em megacentros urbanos, como São Paulo e Rio de Janeiro, onde são notórias as dificuldades da população no acesso igualitário às políticas públicas sociais”¹⁵⁵.

O acesso a políticas públicas de saúde e educação é garantido em condições de igualdade com brasileiros. Não obstante o elevado custo ou a destinação de recursos em detrimento de políticas públicas voltadas aos interesses de seus nacionais, o que se verifica na prática é que existem instrumentos para a proteção de refugiados e

¹⁵¹ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. Op. cit. 161

¹⁵² RODRIGUES, Gilberto M.A. **O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário**. In: Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Ferreira Barreto (org.) 1ª. Ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. p.141.

¹⁵³ KRELL, Andréas J. **Direitos sociais e controle judicial no Brasil e na Alemanha**. Apud MENDES, G. [et al.] Curso de direito constitucional. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 51

¹⁵⁴ MENDES, Gilmar F. op cit. p. 827.

¹⁵⁵ RODRIGUES, Gilberto M.A. op cit. p.140.

migrantes, ainda que isso signifique sacrificar ações de governo voltadas aos brasileiros. Assegurar-se de que aqueles que realmente necessitam de proteção possam obtê-la requer uma política efetiva e uma intervenção oportuna por parte do ACNUR e das entidades colaboradoras, incluindo o acesso aos grupos mistos nos novos fluxos migratórios e o melhoramento dos processos de investigação individual.

Interessante mencionar que o reconhecimento da condição de refugiado, consoante preceitua o artigo 33 da Lei 9.474/97 impede o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentam a concessão de refúgio.

Ao analisar a situação e as normas internacionais sobre os refugiados, Guido Soares constata “a face verdadeiramente intrusiva” das normas contidas na Convenção de 1951 e em seu Protocolo de 1967, cujos princípios foram internalizados pela Lei 9.474/97. O jurista ressalta que:

Essas normas ao obrigarem os Estados a conferir direitos especiais aos refugiados nos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais, instituindo regime jurídico claramente diferenciado daquele conferido aos estrangeiros com residência permanente ou que postulam um visto de entrada, dão um bom exemplo daquilo que se tem denominado globalização vertical¹⁵⁶.

Verifica-se, pois, que independentemente do *status* que ostente um migrante, estrangeiro ou apátrida no Brasil, é merecedor de tratamento digno, inclusive no que diz respeito às políticas públicas voltadas à promoção humana.

Com efeito, a promulgação da Lei 9474/97 atesta a vontade inequívoca do Brasil em oferecer proteção aos refugiados, sendo considerada um modelo normativo, valorizado e reconhecido pelo ACNUR e pela comunidade internacional.

¹⁵⁶ SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**. São Paulo: Atlas, 2002, v. 1, p. 399. *apud* MENDES, Gilmar F. *op cit.* p. 852.

4 O RECONHECIMENTO DO STATUS DE REFUGIADO AMBIENTAL NA ORDEM JURÍDICA INTERNACIONAL

Há cerca de vinte anos, teóricos começaram a advogar em favor da causa ambiental, requerendo que a proteção conferida aos refugiados fosse estendida aos ambientalmente deslocados.

A premissa básica que confere o status de refugiado é a necessidade de proteção de uma pessoa por estar fora de seu país de origem devido a perseguições do governo ou outro órgão que o governo não pode controlar. Está implícita a condição de que o Estado-Nação falhou em sua responsabilidade perante seu cidadão. Desta forma, o refugiado não pode voltar-se contra seu país requerendo proteção, porque, geralmente é o próprio governo a fonte da perseguição. Estes refugiados precisam de ajuda e intervenção internacional para assegurar-lhes segurança.

Apesar de haver similitudes entre os dois grupos de refugiados – a mais óbvia, a saída forçada de seus habitantes do local de origem e a necessidade de assistência material e a permissão para viverem em outro local – o tema ainda é muito controverso.

Como é possível extrair do próprio texto da Convenção de Genebra, do Protocolo de New York (1967), da Convenção de Unidade Africana (1969) e da Declaração de Cartagena (1984), estudados no Capítulo II do presente estudo, as questões envolvendo o meio ambiente não são consideradas para atribuir aos indivíduos a qualidade de refugiados, já que o elemento “perseguição” está ausente. Contudo, essa categoria de pessoas necessita igualmente de proteção e ajuda em âmbito interno e internacional, conforme os alarmantes dados, verificados no primeiro Capítulo deste estudo.

Aqueles que defendem a ampliação do conceito de refugiado, para incluir os migrantes ambientais, pretendem que seja dada a mesma assistência humanitária e

estrutura internacional de proteção conferida aos refugiados de um modo geral¹⁵⁷.

De outra banda, aqueles que refutam a aplicação extensiva do conceito de refugiado aos deslocados por causas ambientais entendem que aplicar o Estatuto dos Refugiados e seus mecanismos de proteção a estes indivíduos, tornaria frágil o instituto – pela banalização da utilização – pois estar-se-ia abrindo margem para aplicações não bem definidas em instrumentos normativos, e todo o esforço internacional em proteger os “verdadeiros refugiados”, ou seja, aqueles que fogem de perseguições, restaria prejudicado.

O escopo do presente capítulo é verificar as teorias a favor e contra a aplicação extensiva do conceito previsto na Convenção de Genebra de 1951, e demais leis e tratados que versam sobre o tema (inclusive a lei brasileira) aos migrantes climáticos, e se a categoria de refugiados ambientais sustenta-se, de per si, na ordem jurídica internacional, sendo viável seu reconhecimento.

Partindo da origem do conceito de refugiado ambiental e definições doutrinárias sobre o assunto, pretende-se analisar as implicações da utilização do instituto do refúgio aos deslocados forçados por causas ambientais, e se existem outras formas de proteção possíveis em âmbito internacional, retomando as categorias já estudadas nos capítulos antecedentes deste trabalho.

4.1 ORIGEM DO TERMO “REFUGIADO AMBIENTAL”

A primeira definição do termo “refugiado ambiental”¹⁵⁸ foi cunhada por Lester Brown do *World Watch Institute*, na década de 1970¹⁵⁹. Contudo, a expressão passou a ser difundida perante os estudiosos dos problemas ambientais, a partir de 1985, com a publicação dos estudos de Essam El-Hinnawi, denominado *Environmental*

¹⁵⁷ BRONEN, Robin [et al]. **Stay in Place or Migrate: A Research Perspective on Understanding Adaptation to a Changing Environment**. Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability. Studies of the University: Research, Counsel, Education’ Publication Series of UNU-EHS Nº. 12/2009. Disponível em <http://www.ehs.unu.edu/file/get/4019> Acesso em 17 de Janeiro de 2011.

¹⁵⁸ O problema da migração por causa de eventos climáticos pode ser expresso por termos como: migrantes ambientais; refugiados ambientais; migrantes climáticos; pessoas ambientalmente deslocadas; flagelados ambientais, entre outros.

¹⁵⁹ BLACK, Richard. **Environmental Refugees: myth or reality?** Working Paper nº. 34, March, 2001. In: <http://www.unhcr.ch>. Acesso em: 17 de jan. de 2010, p. 1.

*Refugees*¹⁶⁰, que considera como refugiados ambientais todas as pessoas que fugiram de seu habitat natural, de forma temporal ou permanente, devido a uma brusca mudança ambiental, seja por causas naturais ou provocadas pela atividade humana (tais como acidentes industriais, grandes projetos econômicos de desenvolvimento, mal processamento de depósitos de resíduos tóxicos); os quais tornaram suas vidas insustentáveis e ameaçadas no seu local de origem, e se viram obrigados a emigrar.

Baseado na definição de El-Hinnawi, os refugiados ambientais incluem não apenas aqueles deslocados por desastres, fruto de mudanças climáticas bruscas, como aqueles que sofrem com práticas mal sucedidas na agricultura, acidentes industriais e projetos financiados pelos governos.

Poucos anos depois, Jodi Jacobson, em 1988, igualmente se debruçou sobre o tema. Conceituou o termo “refugiado ambiental” de forma muito parecida com El-Hinnawi, como sendo a pessoa ou grupo de pessoas que, em virtude de mudanças e catástrofes ambientais – naturais ou provocadas pelo homem, permanentes ou temporárias – tiveram que, forçosamente, abandonar seu local de origem ou residência habitual para encontrar refúgio e abrigo em outra região do globo.

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente¹⁶¹ (PNUMA) estabeleceu uma definição própria para o conceito. Entende que são “refugiados ambientais” as pessoas que foram:

(...) obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona onde tradicionalmente viviam, devido ao visível declínio do ambiente, perturbando a sua existência e ou a qualidade da mesma de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entrasse em perigo.¹⁶²

¹⁶⁰ EL-HINNAWI, Essam. **United Nations Environment Program**, Naiorobi, Kenia, 1985.

¹⁶¹ O PNUMA, com sede em Nairóbi, no Quênia, foi estabelecido em 1972 e é o Programa do Sistema ONU responsável por desenvolver, estabelecer e catalisar as ações internacionais para a proteção do meio ambiente, visando atingir, assim, o *desenvolvimento sustentável* – conceito utilizado, sobretudo, após a ECO/92. Atua, portanto, procurando integrar a proteção e gestão do meio ambiente ao desenvolvimento econômico, contando com o auxílio e apoio da ONU, dos Governos dos Estados que compõem a sociedade internacional, do setor privado, da sociedade civil e das ONG's ligadas à temática do meio ambiente.

¹⁶² A definição do PNUMA para o termo “refugiado ambiental” pode ser encontrada no endereço eletrônico <www.liser.eu>. Acesso em: 20 de dez. de 2011. A Liser – *Living Space for Environmental Refugees* – é uma fundação que tem como objetivo a proteção jurídica e humanitária dos “refugiados ambientais”.

Mais recentemente, em 1995, os estudiosos Norman Myers e J. Kent descreveram e conceituaram “refugiados ambientais”, como sendo as “pessoas que não mais possuem uma vida segura em seus tradicionais locais de origem devido a, primeiramente, fatores ambientais de extensão incomuns”.¹⁶³

A comunidade internacional ainda não encontrou um consenso sobre a utilização do termo refugiado ambiental. Porém, a Organização Internacional de Migração¹⁶⁴ (IOM) modificou a definição de El-Hinnawi, alterou a terminologia e acrescentou a seguinte descrição para o termo:

As pessoas ou grupos de pessoas, que motivadas por razões bruscas ou progressivas alterações no meio ambiente, que afetam suas vidas ou tornam as condições de vida adversas, são obrigadas ou optam por deixar suas moradas habituais, de forma temporária ou permanente, e que se deslocam para dentro ou fora do país¹⁶⁵.

Uma das razões para o debate que se instaurou acerca do termo é a amplitude do conceito. As críticas surgiram principalmente, por que dentro da definição genérica proposta por El-Hinnawi poderiam ser classificadas tanto as pessoas expostas à poluição em grandes centros como São Paulo, como aquelas que sofreram com a passagem de um furacão, como o Katrina em New Orleans. Tal possibilidade faz com que quase todas as pessoas se tornem potenciais refugiados ambientais, implicando uma revisão de toda a política de migração, nacionalidade e governabilidade dentro de países e entre eles.

Outra questão a ser ponderada é que as previsões sobre número de migrantes e mudanças climáticas ainda não são pacíficas entre os cientistas. Neste sentido, pontual a reflexão de Richard Black:

¹⁶³ “Persons who no longer gain a secure livelihood in their traditional homelands because of what are primarily environmental factors of unusual scope.” In: BLACK, Richard. **Environmental Refugees: myth or reality?** Working Paper n.º. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. 2010, p. 1.

¹⁶⁴ A Organização Internacional de Migrações (IOM) pesquisa a relação entre migração, mudança climática e meio-ambiente desde o início dos anos noventa, e vem desenvolvendo programas em mais de quarenta países, assistindo pessoas afetadas por terremotos, enchentes e secas.

¹⁶⁵ Environmental migrants [are]. . . persons or groups of persons who, for compelling reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad”. Brown, O. **Climate Change and forced migration: Observations, projections and implications**. UNDP, 2007. Trad. Livre.

Porém, a questão de tentar prever quantas pessoas podem vir a, forçosamente, terem que deixar seus lares em virtude de erosões costeiras, inundação das regiões litorâneas e problemas agrícolas em decorrência de mudanças climáticas está longe de ser algo simples de ser explicado. Em particular, apesar de Myers identificar um número variado de partes no mundo, incluindo Bangladesh, Egito, China, Vietnã, Tailândia, Mianmar, Paquistão, Iraque, Moçambique, Nigéria, Gâmbia, Senegal, Colômbia, Venezuela, Guiana, Brasil e Argentina como países ameaçados, “ainda que em um grau moderado pelo aumento do nível do mar”¹⁶⁶, e ser capaz de apontar o panorama dos mortos em decorrência disso nestas regiões, ele não é capaz de identificar nenhuma população específica que tenha sido obrigada a se realocar de áreas alagadas, em um passado recente, como resultado de um aumento do nível do mar que já tenha ocorrido.¹⁶⁷ (Tradução nossa).

Estudiosos do tema divergem sobre a metodologia a ser utilizada para definir quem, de fato, enquadra-se como refugiado ambiental, já que dentre um grupo de migrantes podem ser encontrados pessoas tanto deslocadas por fatores ambientais quanto econômicos, políticos, sociais etc.

Alguns teóricos refutam a utilização ampliada do termo alegando que utilizar o termo “refugiado” aos ambientalmente deslocados poderá mascarar as questões políticas e permitirá aos Estados evadirem-se de suas obrigações – inclusive quanto a prevenção do dano ambiental.

Refugiados, deslocados internos, solicitantes de refúgio e migrantes são cada vez mais confundidos entre si e tratados da mesma maneira: com desconfiança e, muitas vezes, preconceito e intolerância. Os controles de fronteiras estão cada vez mais rigorosos com objetivo de impedir a entrada de migrantes em situação irregular e melhorar a segurança interna – algo que os Países têm direito de fazer, mas que acaba penalizando os refugiados, que precisam de auxílio.

Conforme exposto acima, a categoria dos refugiados ambientais não se enquadra aos critérios de definição de refugiado prevista no Tratado de Genebra. Por

¹⁶⁶ *In*: MYERS, Norman. **How many migrants for Europe?** *People and the Planet*, 2(3): 28, 1993, p. 194-195.

¹⁶⁷ “Nonetheless, the question of predicting how many people might be forced to leave their homes as a result of shoreline erosion, coastal flooding and agricultural disruption linked to climate change is far from being straightforward. In particular, although Myers identifies a number of parts of the world, including Bangladesh, Egypt, China, Vietnam, Thailand, Myanmar, Pakistan, Iraq, Mozambique, Nigeria, Gambia, Senegal, Columbia, Venezuela, British Guyana, Brazil and Argentina, as being threatened by ‘even a moderate degree of sea-level rise’ (Myers, 1993, 194-95), and is able to point to figures for flood-related deaths in these regions, he does not identify any specific populations that have been forced to relocate from floodprone areas in the recent past as a result of sea-level rises that have already occurred”. In: BLACK, Richard. **Environmental Refugees: myth or reality?** Working Paper n°. 34, March, 2001. In: <http://www.unhcr.ch>. Acesso em: 19 de out. 2010, p. 8.

isso, na atualidade não é dado aos refugiados ambientais, proteção material e jurídica. De modo geral, os deslocamentos causados por problemas ambientais, são vistos apenas sob o ponto de vista econômico e social, e poucas considerações sobre o ponto de vista jurídico. Definir-se a categoria dos refugiados ambientais é o primeiro passo para pensar-se em respostas apropriadas e políticas internacionais para quem necessita.

4.1.1 Argumentos contra a aplicação extensiva do termo

Stephen Castles¹⁶⁸ explica que faz toda a diferença classificar as pessoas que migram por força de eventos climáticos extremos como refugiados, distinguindo-as de outras categorias de migrantes, pois a utilização da palavra “refugiado” tem enorme poder. Neste sentido: “Definitions reflect and reproduce power... it makes a big difference whether people are perceived as refugees, other types of forced migrants or voluntary migrants.”

Esta distinção é crítica, pois a política migratória das nações soberanas admite poucos migrantes. Somente aqueles reconhecidos com status de refugiados recebem os benefícios de admissão e acesso a serviços e recursos não disponíveis a outras categorias de migrantes. Como resultado, quando empregado para fins de política internacional, o termo é interpretado restritivamente, apenas para referir-se àquelas pessoas que buscam proteção por temerem, ou, de fato, sofrerem perseguições violentas.

Entre as teorias e estudos sobre o tema, destacam-se os seguintes argumentos contra a aplicação ampla do instituto do refúgio aos ambientalmente deslocados:

Black¹⁶⁹ defende que a migração é um ciclo humano tradicional que tem sido praticado pelas populações por séculos e faz parte da adaptação humana. Se a migração ocorre de forma permanente, ela é mais uma resposta ao estado corrupto ou fraco, do que uma forma de impacto pela mudança climática.

¹⁶⁸ Idem.

¹⁶⁹ BLACK, R. **Environmental refugees: myth or reality?** UNHCR, 2001. *Apud* BRONEN, R. *Op cit.*

Aponta Castles¹⁷⁰ que a expansão da definição irá afetar e tornar mais difícil a proteção dos refugiados que buscam abrigo fugindo de situações de violência.

Para Kibread¹⁷¹ o termo foi inventado para despolitizar as causas do deslocamento, e que seu uso enfraquecerá os aspectos protetivos da convenção, diminuindo os recursos disponíveis para aqueles ali definidos.

Explica Maria Oliveira¹⁷² que os governos consultados alegam que o reconhecimento jurídico da categoria de refugiados ambientais poderá causar uma desvalorização na atual proteção dos refugiados; e que significaria também adentrar na soberania dos Estados, pois a maioria dos deslocamentos populacionais causados por problemas ambientais ocorrem dentro dos limites fronteiriços dos Estados, o que de antemão excluiria a proteção jurídica material da Convenção de Genebra de 1951.

Outro argumento utilizado é que este reconhecimento poderá aumentar os deslocamentos populacionais, o que traria transtornos econômicos, sociais e políticos ao país que desse tal asilo. Caso fosse adotada a Convenção de Genebra para os migrantes climáticos, os Estados teriam que dar asilo àquelas pessoas, proporcionando-lhes assistência social, econômica, psíquica, jurídica e inclusão aos programas de socorro humanitário. Isto é, aplicar-se-ia o mesmo tratamento deferido aos refugiados de forma geral, tais como: repatriação voluntária ou retorno voluntário ao país de origem, o reassentamento ou traslado dos refugiados ambientais a um terceiro país, distintos ao de asilo, e a integração local ou permanência no país que lhes deu acolhida, além de todas as benesses e assistência material, estudadas no capítulo II.

Luciana Diniz Durães Pereira em recente defesa de dissertação¹⁷³, defende a utilização restrita do termo. Em seu trabalho, ela traz à baila o uso da expressão

¹⁷⁰ CASTLES, S. **Environmental change and forced migration: Making sense of the debate**. Climate Change, Environment & Migration Alliance: A new initiative is born. *UNHCR Working Paper*. no. 70. Refugees Studies Centre University of Oxford, 2002

¹⁷¹ KIBREAD, Gaim. **Environmental causes and impact of refugee movements**: a critique of the current debate. *Disasters*, 21, 1, 1997, p. 21

¹⁷² OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. **Refugiados Ambientais: Uma Nova Categoria De Pessoas Na Ordem Jurídica Internacional**. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 7, p. 123-132, junho/2010

¹⁷³ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *Dissertação de Mestrado defendida, em 11 de maio de 2009, sob orientação do professor Leonardo Nemer Caldeira Brant, junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte: PUC Minas, 2009.*

“ecomigrantes”¹⁷⁴ em oposição à terminologia “refugiados ambientais”, significando aquela “qualquer pessoa cujo motivo originário da migração é influenciado por fatores de ordem ambiental”. Essa expressão foi cunhada por William B. Wood, geógrafo do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América¹⁷⁵.

Wood justifica o uso desta nomenclatura a partir de duas análises muito pertinentes: (i) a primeira delas recai sobre a impropriedade jurídica do uso da expressão “refugiado ambiental”, visto que o Direito Internacional dos Refugiados, tal qual positivado na atualidade, ainda não contempla em suas hipóteses de concessão de refúgio, o status de refugiado a pessoas ou a grupos humanos obrigados a se deslocar em virtude de questões ambientais; (ii) a segunda, por sua vez recai sobre o motivo do uso do prefixo “eco” na expressão “ecomigrantes”. Este faz referência tanto às questões ecológicas motivadoras do deslocamento forçado, como, igualmente, à natureza econômica destas migrações que, normalmente, identificam-se de forma profunda, sendo praticamente impossível separá-las, o que faz com que os comumente chamados “refugiados ambientais” estejam, quase sempre “...em situação similar à dos migrantes forçados por questões econômicas”:¹⁷⁶

O autor argumenta que a migração, muito freqüentemente, possui ambos os elementos, sendo a clara separação entre os dois impossível. Esta idéia é importante para destacar o fato de que “fatores ambientais influenciam as migrações e os migrantes, por sua vez, alteram o meio ambiente” e isso sempre fez parte da condição humana.¹⁷⁷

Neste sentido, defende Luciana Diniz Durães Pereira que:

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

¹⁷⁴ *Ecomigrants*, na língua inglesa.

¹⁷⁵ WOOD, William B. **Ecomigration**: Linkages between Environmental Changes and Migration. In: *Global Migrants, Global Refugees*. Eds. A.R. Zolberg and P.M. Benda. New York and Oxford: Berghahn: pp. 42-61.

¹⁷⁶ JUBILUT, L. L. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro*. São Paulo: Método, 2007, p. 169.

¹⁷⁷ “He argues that migration very frequently has an element of both, and a clear separation between the two is impossible. This idea is useful to highlight the fact that ‘environmental factors influence migrations and migrants alter environments’ and that this has always been part of the human condition”. (Tradução nossa). CASTLES, Stephen. **Environmental change and Forced Migration: making sense of the debate**. Working Paper n°. 70, October, 2002. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 23 de out. 2010, p. 9.

humano¹⁷⁸), 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. Assim, somado à definição de “ecomigrantes”, o ideal é que houvesse, também, consenso internacional a respeito da necessidade de criação de um instrumento próprio de proteção a eles destinado como, por exemplo, uma Resolução da Assembleia Geral da ONU, do ECOSOC¹⁷⁹ ou mesmo um tratado internacional específico. Desse modo, além da proteção já assegurada a todos os seres humanos pelos instrumentos internacionais de direitos humanos e aos migrantes pela CIPDTMF, esta nova categoria teria, ainda, um estatuto jurídico próprio.

Outro problema enfrentado é a chamada migração mista: em que diferentes pessoas deslocam-se juntas por diferentes razões. Identifica-se a migração mista quando entre seus membros alguns estão fugindo de perseguições, outros forçados pela condição econômica de seu país ou pela degradação ambiental e outros para melhorarem de vida. Ou seja, ainda que se admitisse a aplicação ampliada do instituto do refúgio aos deslocados forçados por causas ambientais, ainda assim, dentre as pessoas que compõem um grupo de migrantes deveria haver nexos obrigatório de causalidade entre a causa ambiental e o fluxo de “Refugiados Ambientais”.

Assim como, necessariamente, deve estar presente e ser verificado o nexo de causalidade entre os motivos de perseguição – nacionalidade, opinião política, religião, vinculação a determinado grupo social e raça –, a perseguição em si e o deslocamento forçado dos indivíduos para que estes possam pleitear, em um Estado de acolhida, proteção decorrente do reconhecimento do status de refugiado, o mesmo deve, obrigatoriamente, ocorrer no caso dos “refugiados ambientais”. Em outras palavras, para que se possa, eventualmente, em um contexto futuro, considerar-se um indivíduo (na perspectiva individual de reconhecimento) ou uma população (na perspectiva coletiva) refugiados em decorrência de fatores ambientais, o nexo de causalidade igualmente tem que restar comprovado.

Portanto, ainda que fosse possível a aplicação direta do instituto do refúgio atribuindo o status de refugiado a pessoas que tiveram que deixar, forçosamente, seu local de origem ou moradia usual para em outro local, seria imprescindível que se pudesse comprovar que a motivação real e única de sua saída justificou-se na degradação do meio ambiente de sua região de origem, tornado a vida ali impossível.

¹⁷⁸ Resolução E/CN.4./1998/53/Add.2 da Assembleia Geral da ONU.

¹⁷⁹ Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

Do contrário, não haveria motivo fático capaz de amparar a aplicação da proteção pelo Estado solicitado. Ainda, tal obrigatoriedade do nexos de causalidade está relacionada com as obrigações perante o Estado de acolhida a que o solicitante de refúgio fica vinculado¹⁸⁰. Luciana Diniz¹⁸¹ explica que:

É essencial ter-se segurança jurídica quanto à veracidade dos fatos e, sobretudo, quanto à real necessidade de acolhida do solicitante, impedindo que o status de refugiado possa vir a acobertar criminosos, pessoas aventureiras e que efetivamente não precisam de proteção ou, então, apenas migrantes em busca de uma vida melhor em outro país.

Se a migração mista é, por vezes, complicada, a necessidade de proteção não o é. Ao mesmo tempo que autores argumentam a dificuldade de identificação dos refugiados ambientais, cada indivíduo é titular não apenas de seus direitos básicos, a começar pelo direito à vida, mas, dependendo das razões que o levaram a migrar, podem ter necessidade de assistência adicionais específicas (crianças, mulheres, vítimas de tortura, tráfico humano etc).

Por outro lado, conforme visto no primeiro capítulo, o que causa um fluxo maciço de pessoas não é a causa ambiental por si só. A questão da vulnerabilidade das populações, a falta de preparo adequado para lidar com as mudanças climáticas e outros fatores de ordem política e econômica, estão diretamente ligadas a migração das populações. Nenhuma das causas climáticas sozinha (tufão, furacão, enchentes, tsunamis, desertificação etc.), em caráter definitivo ou permanente, foi causa única, ou até mesmo a mais relevante, do movimento de emigração. Por exemplo, na década de 1980, em decorrência de uma grave seca, a saída de pessoas da região do Vale do Rio Senegal, no Mali, diminuiu ao invés de aumentar,¹⁸² evidenciando não ser o fator natural causa direta da emigração de pessoas da região para outros locais. As inundações em Kobe, no Japão, em 1995, deixaram, a princípio, 300.000 “deslocados internos ambientais”, porém, em menos de três meses, este número caiu para 50.000¹⁸³, demonstrando o quanto esta migração foi transitória, não sendo tão alarmante a ponto de

¹⁸⁰ V. Artigos 3, 4, 15 e 16 da Convenção de 1951 e os artigos 5, 6 e 21, § 1º da Lei 9.454/97.

¹⁸¹ Idem.

¹⁸² FINDLEY, Sally E. **Does drought increase migration?** A study of migration from rural Mali during the 1983-1985 drought” In: *International Migration Review*, 28(3), 1994, pp. 539-53.

¹⁸³ In: BLACK, Richard. **Environmental Refugees: myth or reality?** Working Paper n.º. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. 2010, p. 7.

necessitar de ajuda do ACNUR. Neste caso, estava-se diante de uma situação de emergência humanitária e não perda a longo prazo da terra natal. Em Moçambique, no ano 2000, um terremoto deixou quase 1.000.000 de pessoas desabrigadas e deslocadas. Em menos de cinco meses, a maioria delas já havia retornado a seus lares¹⁸⁴.

A maior limitação encontrada pelos estudiosos em relação ao conceito de “refugiado ambiental” é o seu não enquadramento técnico na vigente e clássica definição jurídica do instituto do refúgio, disposta no artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951 pela ausência do elemento perseguição e a limitação do rol das razões de perseguição.

Em primeiro lugar, observa-se que mesmo as definições ampliadas do instituto do refúgio, previstas, em âmbito regional, pela Declaração de Cartagena das Índias e pela Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, pressupõem a perseguição. Neste sentido, ainda que na tentativa de se proceder a uma análise alargada e não formal¹⁸⁵ do termo *perseguição*, a ausência do agente, por si só, já impossibilita a aplicação tanto do documento tradicional de proteção aos refugiados como das declarações regionais aos casos de deslocamentos humanos motivados por fatores ambientais.

Ao se analisar, comparativamente, os dois conceitos, o do refúgio propriamente dito e o de “refugiado ambiental”, nota-se a ausência do elemento “*perseguição*” na definição do segundo termo, essencial para o reconhecimento dos status de refugiado. Nota-se que a perseguição não se encontra presente quando indivíduos ou populações deslocam-se para outros locais que não o de sua origem e moradia habitual em decorrência de fatores ambientais. Não é cabível imaginar que essas pessoas ao deslocarem-se estariam sendo perseguidas pelo clima, pela força das águas, pelos ventos, pela desertificação etc., tendo em vista que o Direito Internacional

¹⁸⁴ In: BLACK, Richard. *idem*.

¹⁸⁵ Mesmo as diretivas do ACNUR que buscam dar uma definição mais ampla e abrangente para o termo “perseguição” não incluem as questões ambientais como eventuais formas dos indivíduos serem perseguidos. Neste sentido, são incluídas pelo órgão como forma de perseguição: “ (i) *serious physical harm, loss of freedom and other serious violations of basic human rights as defined by international human rights instruments*; (ii) *discriminatory treatment which leads to consequences of a substantially prejudicial nature (for instance, serious restriction on the applicant’s right to earn his or her living, to practice his or her religion, to access normally available education facilities and*; (iii) *a combination of numerous harms none of which alone constitutes persecutions but which, when considered in the atmosphere in the applicant’s country, produces a cumulative effect which creates a well-founded fear of persecution*”. In: UNHCR, **Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status**. UNHCR: Geneva, 1979, § 52.

dos Refugiados trabalha, notadamente, com hipóteses reais de averiguação e caracterização do agente da perseguição¹⁸⁶.

Assim, para o reconhecimento do status de refugiados, os indivíduos devem, obrigatoriamente, comprovar a existência da perseguição ou, pelo menos, do real temor de ser perseguido, por um agente dotado de personalidade jurídica, até mesmo para lhe atribuir futuramente, se for o caso, responsabilidade internacional pelos atos praticados.

Em segundo lugar, o rol que dispõe sobre as razões clássicas de perseguição, é exaustivo, ou seja, trata-se de hipótese *numerus clausus*. Assim sendo, como destaca Guilherme de Assis Almeida, a definição de 1951 “está focada nos acontecimentos pós-45, é uma definição *numerus clausus*. Nas suas cinco razões de perseguição há espaço possível para interpretação, fora isto não.”¹⁸⁷ Outros motivos que não raça, religião, opinião política, veiculação a determinado grupo social ou nacionalidade não são amparados pela Convenção de 1951 e, portanto, não permitem o reconhecimento do status de refugiado aos indivíduos. Conseqüentemente, como não consta no rol do artigo 1º, §1º, do Estatuto dos Refugiados a previsão dos fatores ambientais e climáticos como motivadores da perseguição, e, tampouco, nos motivos estampados pelos documentos regionais americano e africano, tal ausência configura-se como uma limitação à possibilidade de se contemplar os chamados “refugiados ambientais” com a proteção oriunda do instituto jurídico do refúgio.

4.1.2 Argumentos favoráveis à aplicação extensiva do Instituto do Refúgio

Os defensores da interpretação extensiva do termo refugiado entendem que a proteção das tratativas internacionais visa proteger o direito à vida daqueles que fogem de seu local de origem e moradia habituais. Logo, o conceito de refugiado merece ser revisto, de forma a abarcar aplicação mais ampla possível, sempre considerado a proteção integral do ser humano.

¹⁸⁶ PEREIRA, Luciana Diniz D. op. cit.

¹⁸⁷ ALMEIDA, Guilherme de Assis. **A Lei 9.474/67 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações.** In: ARAÚJO, Nádya de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira.** Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 162.

João Carlos Rocha¹⁸⁸ entende que deve ser ampliado o conceito para “incluir os refugiados em razão de impactos socioambientais que provoquem o deslocamento forçado de pessoas em seus territórios de origem.”

Fabiano Menezes afirma que “ainda que na falta do requisito de perseguição ou fundado temor de perseguição em seu conceito, pode ser amparada pelo Direito Internacional como uma simples evolução conceitual¹⁸⁹.”

Outra maneira de defender-se a aplicação do instituto aos migrantes climático é a relação existente entre direito ambiental e direitos humanos e a responsabilidade compartilhada entre o Estado de origem por falhar diretamente na proteção dos seus cidadãos em face dos impactos ambientais e os Estados que mais contribuem para as mudanças climáticas¹⁹⁰.

A dificuldade de se estabelecer e aplicar a definição de refugiados aos migrantes do clima parece ser uma desculpa utilizada por muitos governos para evitar a tomada de ações. Neste sentido, Jean Lambert¹⁹¹ apontou muito bem que “ao se reconhecer os refugiados ambientais reconhece-se o problema. Ao reconhecer-se o problema começa-se a aceitar a responsabilidade e a implementar-se soluções”.

Não limitados por fatores formais, assim como quer a corrente oposta, os defensores dessa linha pretendem harmonizar e ampliar os conceitos previstos no Estatuto dos Refugiados de 1951, Cartagena e da União Africana, de forma a abarcar os migrantes climáticos.

Ao que tudo indica, parece assistir razão aos defensores desta teoria, já que balizados por todos os instrumentos e princípios de direitos humanos, que aqui também

¹⁸⁸ ROCHA, João Carlos de Carvalho. **A emergência dos refugiados ambientais**. In João Carlos de Carvalho Rocha et. al. *Direitos Humanos: Desafios humanitários contemporâneos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. *Apud* MENEZES, F. L., 2010. *op cit*.

¹⁸⁹ VIEIRA, Andréia Costa; CAMPANA, Júlio Cesar; ELOI, Débora. **Do refugiado ambiental**. In Wagner Menezes. *Estudos de Direito Internacional: Anais do 7.º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*, v. XVIII. Curitiba: Juruá, 2009. *Apud* MENEZES, F. L., 2010. *op cit*.

¹⁹⁰ RAMOS, Érica Pires. **A Força Expansiva dos Direitos Humanos no Contexto da Crise Ambiental Global: o Fenômeno dos “Refugiados Ambientais”**. In: MENEZES, Wagner. *Estudos de direito internacional: anais do 8.º Congresso Brasileiro de Direito Internacional*, vol. XIX. Curitiba: Juruá, 2010. *Apud* MENEZES, F. L. *op cit*.

¹⁹¹ Lambert, J. **Refugees and the environment: the forgotten element of sustainability**. The Greens/EFA. Lambert 2002. *apud* SGRO, A. Views on, and Possible Solutions to, the Environmental Refugees Issue Within the European Union. In Anthony Oliver-Smith e Xiaomeng Shen (ed). *Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability*. Studies of the University: Research, Counsel, Education’ Publication Series of UNU-EHS No. 12/2009 Disponível em: http://unu.edu/climate/files/2009_Linking-Environmental-Change-Migration-and-Social-Vulner.pdf Acesso em 13 de Janeiro de 2011.

serão aplicados, visto tratarem-se de indivíduos fragilizados, que perderam tudo o que tinham e não tem para onde ir. O problema para este reconhecimento parece estar nas limitações materiais para sua aplicação.

Ao contrário das demais agências da Organização das Nações Unidas, o ACNUR se mantém por meio de contribuições voluntárias dos países e de campanhas de arrecadação junto ao setor privado e a doadores particulares em todo o mundo.

As demandas dos solicitantes de refúgio são atendidas pelos países de acolhida. Quando os recursos são insuficientes, o ACNUR proporciona assistência emergencial aos refugiados que não podem satisfazer suas necessidades básicas. Essa assistência pode ser dada sob a forma de doativos financeiros e materiais diversos (como utensílios de cozinha, ferramentas, sanitários e abrigos)¹⁹².

Além da questão de limitação conceitual, existem outros obstáculos como a estrutura organizacional e limitada do ACNUR e as suas restrições orçamentárias¹⁹³ – os Estados não são obrigados a financiá-lo, a sua captação de fundos junto dos mesmos é feita de forma voluntária – que impossibilitaria proteger os refugiados ambientais.

Conforme exposto no item precedente, aqueles que não admitem a aplicação do instituto do refúgio aos ambientalmente deslocados justificam suas teorias, em última análise, ao argumento de que os refugiados que fogem de perseguições serão os mais prejudicados, pela banalização do uso do instituto e pela falta de recursos para todos. Ou seja, o problema parece residir em questões financeiras e materiais, já que ao alargarem-se as hipóteses de refúgio estar-se-ia criando responsabilidades para os Estados em âmbito internacional, o que poderia levar a migrações em massa.

Em primeiro lugar, é responsabilidade do Estado providenciar aos seus cidadãos os direitos humanos básicos diante do impacto e das conseqüências dos riscos e desastres ambientais. Caso a resposta do Estado não se mostre suficiente, há a responsabilidade compartilhada da comunidade internacional em intervir na situação para garantir que os direitos humanos básicos dos indivíduos sejam respeitados. Por isso, aos riscos e desastres ambientais se aplicam, além do dever geral de toda sociedade global de preveni-los, também o dever geral de minimizar os danos e prover assistência humanitária de emergência, incluindo as obrigações de notificar de imediato e de

¹⁹² ACNUR. Cartilha “**Protegendo refugiados no Brasil e no Mundo**”. Brasília, 2011. p.04-06

¹⁹³ O orçamento previsto do ACNUR para 2011 é de US\$ 3,32 bilhões.

fornecer informações, de desenvolver planos para as contingências, e de cooperação entre os Estados para minimizar os danos e compensar pelos danos deles resultantes¹⁹⁴.

A proteção aos direitos humanos dos migrantes ambientais é um assunto que deve ser uma das maiores preocupações da comunidade internacional, pois como afirma Kliot “o meio ambiente saudável é apenas uma das condições necessárias para o ser humano, mas o único que fornece o fundamento para muitos outros direitos”¹⁹⁵.

Nesta mesma perspectiva, Laura Westra assinala a responsabilidade dos Estados na proteção dos seres humanos, indo além da perspectiva de seus cidadãos quando os migrantes ambientais atravessam as fronteiras de seus países:

Os Estados devem a proteção física para todos os seus cidadãos, de acordo com os instrumentos domésticos, como as Constituições. Mas o respeito a todos os seres humanos é uma obrigação internacional “*erga omnes*” e nenhum estado individualmente pode impor condições e clamar legalidade quando migrantes aparecem em seus limites fronteiriços. [...] No entanto, respeito pela dignidade humana é pouco provido quando o auxílio ao migrante é dado¹⁹⁶.

As pessoas deslocadas por desastres ou riscos ambientais, sejam eles naturais ou muitas vezes provocadas pela ação do homem e sua negligência, tais como: desastres nucleares, acidentes internacionais de poluição da água, mudanças climáticas e o aquecimento global, constituem uma categoria que requer proteção. Dessa forma, percebe-se o vínculo entre os fluxos de migrantes por razões ambientais e a proteção às populações envolvidas (que podem ser enquadradas em situação de graves violações de direitos humanos). Em busca da proteção dos direitos humanos dos migrantes ambientais afirma Cançado Trindade:

A proteção de refugiados e pessoas deslocadas há assim de ser apropriadamente coordenada com os mecanismos de proteção dos direitos humanos (a níveis global e regional) E a emergência de coletividades

¹⁹⁴ BROWN, Oli. **Migration and climate change**. IOM Imigration Research Series, n. 31. Genebra: IOM, 2008.p.141-169.

¹⁹⁵ KLIOT, Nurit. **Environmentally induced population movements their complex sources and consequences** in KLIOT, Nurit; KROL, Maarten e UNRUH, Jon. *Environmental change and it implications for population migration*. Norwell, Kluwer Academic Publishers, 2004. p.71.

¹⁹⁶ “States owe physical protection to al their citizens, according to domestic instruments, such as constitutions. But respect for all human beings is an international obligation *erga omnes* and no individual state can impose inhumane conditions and claim legalitu for its actions when asylum seekers show at their borders. [...] However, respect for human dignity is normally in short supply when refugee aid is provided”. WESTRA, Laura. **Environmental justice and the rights of ecological refugees**. London: Earthscan, 2009.

humanas em necessidade de atenção e proteção especiais – pessoas internacionalmente deslocadas, pessoas internamente deslocadas, os repatriados, os assim-chamados “migrantes econômicos”, etc – dá uma dimensão nova e mais ampla ao direito internacional dos refugiados¹⁹⁷.

Por muitos anos, a reação dos Estados, organizações internacionais, academia e sociedade civil têm sido dividir o mundo entre “refugiados” e “migrantes econômicos”, isto é, a “tradicional distinção entre o deslocamento de pessoas que fogem de conflitos armados e violência política e a migração de pessoas em busca de melhores condições de vida e novas oportunidades”¹⁹⁸. Sob o risco de simplificar demais a distinção, uma implicação adicional é que, em geral, somente os refugiados eram detentores de direitos e proteção, perante a comunidade internacional. Aí reside o porquê da força do uso do termo “refugiado”.

Apesar dos limites apresentados à aceitação jurídica do conceito de “refugiado ambiental” como uma das formas de proteção à pessoa humana mediante a aplicação ampliada do instituto de refúgio, tal qual exposto até o presente momento, o Direito Internacional Público, através da normativa internacional do Direito Internacional dos Direitos Humanos, em sentido genérico, não pode fugir de sua responsabilidade precípua, disposta no artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de proporcionar a todo ser humano “o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a ele regressar”¹⁹⁹, sobretudo em situações em que estes indivíduos ou grupos humanos tornaram-se vulneráveis “visando a eliminação de todas as formas de discriminação contra os mesmos e o fortalecimento e implementação eficaz dos instrumentos de direitos humanos existentes”.²⁰⁰ Neste sentido, a questão dos fluxos migratórios forçados em virtude de fatores ambientais merece tratamento e tutela internacional, que poderia ser melhor orientada pelas normas do Direito Internacional dos Refugiados.

Desta maneira, não obstante as respeitáveis opiniões da mais abalizada doutrina, após refletir sobre os argumentos a favor e contra a aplicação extensiva do instituto do refúgio verifica-se que os entraves que se apresentam são, em última

¹⁹⁷ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e meio ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Fabris, 1993. p.137.

¹⁹⁸ CRISP, Jeff; KIRAGU, Esther. **Proteção ao refugiado e migrações internacionais**: publicação da ACNUR em Malawi, Moçambique e África do Sul, 2010. p.10

¹⁹⁹ Artigo 13, 2 da Declaração Universal de 1948.

²⁰⁰ Artigo 24 da Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993.

análise, de ordem técnica e financeira. Primeiro, muitos teóricos e estudiosos preferem basear-se nos critérios fechados da definição de refugiado contida nos instrumentos internacionais para excluírem os refugiados do clima, haja vista a ausência do elemento perseguição. É óbvio que no caso dos refugiados do clima este elemento não está presente, pois os deslocamentos ocorrem por motivos não relacionados a agentes de perseguição (desastres e calamidades provocadas pelas forças da natureza e ou humanas que impossibilitam a vida naquele local).

De outra banda, é notório reconhecer o caráter forçado do deslocamento. As pessoas se vêem obrigadas a migrar por fatores alheios a sua vontade, e, na maioria dos casos não podem regressar a seu local de origem tendo em vista a degradação ambiental. Portanto, o caso dos refugiados ambientais merece ser visto com olhos mais fraternos.

O presente estudo revela que se olhássemos apenas pelo ponto de vista técnico encontraríamos inúmeras razões para excluir do espectro de proteção conferido aos refugiados, de modo geral, os migrantes climáticos. Porém, não se está diante de um caso de fácil solução, que pode ser resolvido apenas baseando-se em questões técnicas. As questões envolvendo direitos humanos precisam ser defendidas sob o ponto de vista do ser humano, como fonte de partida e ponto de chegada, para quem o Direito Internacional dos Direitos Humanos existe e perderia o sentido se assim não fosse.

É chegado o momento de se ter a coragem de defender uma evolução conceitual do instituto do refúgio, criado inicialmente para uma situação muito particular (na Europa, no pós-guerra), que foi sendo aperfeiçoada ao longo dos anos, e ainda carece de maior regulamentação.

Ademais, a proteção do ser humano deve sempre ser privilegiada, evitando-se situações de constrangimento e privação de direitos, ainda mais em se tratando de indivíduos em situação de risco e fragilidade.

4.2 OS DESLOCADOS INTERNOS – BREVES COMENTÁRIOS

O objetivo desta dissertação é investigar a situação dos “refugiados ambientais” tendo como cenário os problemas enfrentados na esfera internacional. Contudo, na maioria das situações de migrantes climáticos verifica-se o deslocamento

dentro de seu país de origem. Portanto, necessário se faz elucidar sobre esta categoria de migrantes internos. Para tanto, pretende-se esboçar breves linhas sobre o tema com o intuito de diferenciá-los²⁰¹ dos “refugiados ambientais” na seara internacional.

Os deslocados internos são frequentemente confundidos com refugiados. Ao contrário destes, os deslocados internos não cruzam fronteiras para encontrar abrigo, mesmo tendo fugido de perseguições. Eles permanecem legalmente sob proteção de seu próprio governo (ainda que este seja a causa da fuga – no caso dos refugiados “*lato sensu*”). Como cidadãos, possuem todos os direitos e proteções previstos nas leis internacionais de direitos humanos e direito humanitário. Contudo, o mandato do ACNUR não cobre este tipo de deslocados internos. Mas devido a sua experiência em deslocamentos forçados, a agência vem assistindo milhões deles. Inclusive aos civis que perderam tudo em desastres naturais.

Uma evidência reconhecida pelo relatório da IOM²⁰² é que a migração relacionada a mudanças climáticas são internas e temporárias. Embora exista uma evolução nos desastres naturais nos últimos anos, o aumento da migração internacional não aumentou. Como por exemplo, é mostrado o Tsunami no Sul da Ásia, em 2004, onde ocorreu pouca migração para os países vizinhos e a maioria dos afetados foi deslocado dentro do próprio país. As recentes tragédias naturais no Haiti, no Paquistão e na China podem também ser consideradas como exemplos de que o problema maior do deslocamento de pessoas é interno e não externo.

Assim como os “refugiados ambientais”, os deslocados internos por causas ambientais ainda não contam com um instrumento jurídico específico. Mas o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos lançou um conjunto de Princípios Orientadores Relativos a esse grupo de pessoas.

Em 1999, o OCHA e o Instituto Brookings publicaram o Manual de Aplicação dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos. O conceito utilizado do deslocado interno é “a pessoa que é forçada a abandonar o seu local de residência e que não tenha atravessado internacionalmente uma fronteira internacional

²⁰¹ Como não há uma definição uniformizada, a literatura utiliza a expressão refugiado ambiental para identificar tanto a pessoa que é forçada a deslocar-se internamente como aquele que é obrigado a cruzar uma fronteira internacional por mudanças ambientais (DERANI, Dicionário de direitos humanos). Aqui os termos serão utilizados de forma a diferenciá-los.

²⁰² LACZKO, Frank; AGHAZARM, Christine. Organização Internacional de Migrações (IOM). **Migration, environmental and climate change: assessing the evidence**. Geneva, 2009.

em razão de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais”.²⁰³

Alguns autores defendem a utilização dos princípios já existentes para os deslocados internos - Internally displaced persons (IDPs) aos refugiados ambientais, de forma geral²⁰⁴.

Embora os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos ainda não tenha ganhado força *hard law*, em 2005, no documento final aprovado no *World Summit*, mais de 190 Estados o reconheceram como um importante documento para proteger os deslocados internos. Esses princípios são importantes porque criaram uma orientação para os Estados atuarem em todas as fases principais do deslocamento até o possível retorno.

Vale mencionar, que no âmbito regional, em outubro de 2009, foi criada a Convenção para a Proteção e Assistência dos Deslocados Internos na União Africana (Convenção de Kampala). Essa convenção, que ainda aguarda a ratificação dos Estados, utiliza o mesmo conceito de deslocado interno da ONU, acrescentando, portanto, aquele que é obrigado a deslocar-se internamente em razão das calamidades humanas ou naturais. Adverte Fabiano Menezes que a utilização desse conceito é problemática porque mistura a noção de refugiado com a do deslocado interno. Assim, se há um conceito aceito e reconhecido (deslocamento interno de pessoas por calamidades humanas ou naturais) não há para o conceito de refugiado ambiental²⁰⁵.

Contudo, a Convenção de Kampala, embora ainda não tenha entrado em vigor, é importante, porque é o primeiro instrumento que estabelece medidas concretas a ser realizadas pelas autoridades nacionais para prevenir o deslocamento e proteger e assistir aqueles que são forçosamente deslocados por calamidades humanas ou naturais.

Não obstante a direção do direito internacional dos refugiados em não

²⁰³ Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA)/ Broking Institution. **Manual de Aplicação dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos**. 1999. Disponível em <http://www.idpguidingprinciples.apud> MENEZES, F. L., 2010 op cit.

²⁰⁴ SGRO, Aurelie. **Views on, and Possible Solutions to, the Environmental Refugees Issue Within the European Union**. In *Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability. Studies of the University: Research, Counsel, Education*’ Publication Series of UNU-EHS No. 12/2009 Edited by Anthony Oliver-Smith and Xiaomeng Shen. Disponível em: http://unu.edu/climate/files/2009_Linking-Environmental-Change-Migration-and-Social-Vulner.pdf Acesso em 13 de Janeiro de 2011.

²⁰⁵ OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. **Refugiados ambientais: uma nova categoria de pessoas na ordem internacional**. REID: Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 7, p. 126, junho de 2010.

reconhecer o conceito ampliado do direito regional, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), não tem interesse unicamente na população refugiada (refugiados e solicitantes de refúgio). Ele está envolvido também com os deslocados internos em razão de conflitos. No relatório mais recente do ACNUR, o número de deslocados internos (26 milhões) já era maior que o número dos refugiados (15 milhões) atendidos por esse órgão.

O ACNUR trabalha com os deslocados internos, podendo até evidenciar que haveria uma possibilidade de acomodar os deslocados por calamidades humanas ou naturais, uma vez que o programa principal do refúgio no mundo está ampliando sua atuação com outras populações em risco. Na prática, o ACNUR poderia contribuir com o seu conhecimento, auxiliando os governos locais a lidarem com os deslocados por calamidades humanas ou naturais. Embora possa existir um sinal de evidência para o ACNUR acomodar os deslocados por calamidades humanas ou naturais, as limitações para a sua descaracterização são maiores, tendo em vista limitações de recursos.

4.3 ATUAIS PERSPECTIVAS E DESAFIOS SOBRE OS “REFUGIADOS AMBIENTAIS” NO CENÁRIO INTERNACIONAL

As mudanças climáticas estão forçando comunidades a deslocarem-se de forma permanente, e em muitos casos, sem possibilidade de retornar a seu local de origem. Baseado na literatura e princípios basilares aos Direitos Humanos, podem ser criados princípios vetores e um modelo institucional para lidar com as questões de migrações climáticas.

Compreender os efeitos potenciais das mudanças climáticas sobre os desastres para o futuro, proporcionará uma forma de verificar os pontos de contato, causa e efeito, que ajudarão as políticas e tomadas de decisões, pelo menos no curto prazo, visando, não evitar os eventos extremos (que, na maioria das vezes são inevitáveis), mas focar na situação de vulnerabilidade dos povos e as atitudes que devem ser pensadas em âmbito regional e global.

Nessa perspectiva, o presente tópico irá traçar os atuais desafios sentido pela comunidade internacional e o atual estágio em que se encontram as negociações internacionais para a confecção de um Estatuto Jurídico próprio.

Na Europa relatórios têm sido preparados pelo comitê sobre migração, refugiados e populações. Ainda, a Corte Européia de Direitos Humanos tem, progressivamente integrado os problemas ambientais ao campo dos direitos humanos.

Nesse sentido, um Seminário sobre refugiados climáticos ocorreu no parlamento europeu em 11 de Junho de 2008, visando chamar a atenção da comunidade européia, para o problema das migrações climáticas através da adoção de uma declaração que convidava as Instituições Européias e Internacionais para organizar uma forma de proteção legal para as vítimas dos desastres climáticos e das possíveis pessoas deslocadas que não recebem qualquer benefícios ou reconhecimento²⁰⁶.

Assim, o Comissariado Europeu adotou uma comunicação²⁰⁷ visando uniformizar princípios, ações e ferramentas para as políticas européias quanto aos refugiados. O plano propõe melhorar os padrões de proteção da comunidade européia acrescentando aos já existentes instrumentos legais, a qualificação de refugiado às pessoas que necessitam proteção internacional. Contudo, ainda não há referências aos refugiados ambientais, mas mais uma oportunidade abre-se à discussão.

Alguns países europeus já começaram a adotar medidas de proteção aos refugiados ambientais. Por exemplo, em 2006, o comitê de relações externas e de defesa da Bélgica adotou uma resolução que visa promover o reconhecimento do status de refugiado ambiental nas convenções internacionais que faça parte. Ainda, na Suécia e a Finlândia reconhece-se o direito ao asilo àqueles que deixaram seu país de origem por causa de desastres ambientais. Entretanto, em sua maioria, os países não têm se mostrado inclinados a dar ao problema a atenção que merece.

As recentes iniciativas do regime de mudanças climáticas evidenciam que os Estados ainda não estão preocupados com a questão humana. Na 15ª Conferência das Partes (COP15), realizada pela Convenção do Clima, de 7 a 18 de dezembro de 2009, em Copenhague, os Estados perderam a oportunidade de esclarecer o problema

²⁰⁶ Declaration on Climate migrations 2008. Conference on Climate migrations organized in the European Parliament by the Greens/EFA. Apud SGRO, Aurelie. **Views on, and Possible Solutions to, the Environmental Refugees Issue Within the European Union.** In *Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability. Studies of the University: Research, Counsel, Education'* Publication Series of UNU-EHS No. 12/2009 Edited by Anthony Oliver-Smith and Xiaomeng Shen. Disponível em: http://unu.edu/climate/files/2009_Linking-Environmental-Change-Migration-and-Social-Vulner.pdf Acesso em 13 de Janeiro de 2011.

²⁰⁷ A Common immigration policy for Europe: principles, actions and tools and a Policy Plan on Asylum – an integrated approach to protection across the EU.

conceitual e definir ações concretas envolvendo as pessoas que são deslocadas por conta das alterações climáticas. Durante as negociações que antecederam a COP15, os Estados haviam reconhecido essa relação com a inclusão de um parágrafo sobre a migração e a realocação planejada das pessoas deslocadas por efeitos das mudanças climáticas.²⁰⁸

Durante a COP16 de 2010, ocorrida em Cancun, México, incluiu-se um parágrafo favorável à causa dos deslocados ambientais. Os participantes decidiram aderir a um texto contendo elementos determinantes sobre adaptação às mudanças climáticas, incluindo um parágrafo sobre migrações e deslocamentos. O Parágrafo 14(f) convida as partes para reforçar ações sobre adaptação, levando-se em consideração sua comum, mas diferenciada responsabilidade e respectivas capacidades, e prioridades específicas regionais e nacionais, objetivos e circunstâncias, ao aceitarem:

(f) medidas para aumentar o entendimento, coordenação e cooperação em relação aos deslocamentos forçados induzidos por causas ambientais, migrações e realocação planejada, nos níveis nacional, regional e internacional²⁰⁹. (Tradução nossa)

Este parágrafo demonstra a necessidade de planejamento para futuros deslocamentos e adaptação das comunidades e indivíduos migrantes. A iniciativa foi válida, e como resultado desta Conferência os Estados-parte comprometeram-se a doar fundos para fins adaptação. Porém, atualmente, o fundo encontra-se com um déficit de US\$ 9.750 milhões, e novos esforços devem ser feitos para mudar este quadro. “Não é momento para que os países ricos mostrem-se mesquinhos”, alerta Scott Leckie²¹⁰.

Alguns autores defendem que nos casos de deslocamento externo de pessoas por razões ambientais a melhor opção poderia ser com a criação de um instrumento internacional para proteger os refugiados do clima²¹¹.

²⁰⁸ KOLMANNSSKOG, Vikram Odedra. **Future floods of refugees: a comment on climate change, conflict and forced migration**. Norwegian Refugee Council, 2008. Apud Menezes, F. L. op cit.

²⁰⁹ 14. Invites all Parties to enhance action on adaptation under the Cancun Adaptation Framework, taking into account their common but differentiated responsibilities and respective capabilities, and specific national and regional development priorities, objectives and circumstances, by undertaking, inter alia, the following: (...) (f) Measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at national, regional and international levels.

²¹⁰ LECKIE, Scott. **Mudanças Climáticas e Deslocamentos**: implicações sobre os direitos humanos. Caderno de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania. n. 05. Op cit. Brasília, 2010. p.85

²¹¹ DOCHERTI, Bonnie; GIANNINI, TYLER. **Confronting a rising tide: a proposal for a convention**

Tratativas nesse sentido estão sendo alinhavadas entre os países, como ocorreu nos últimos anos durante as Conferências sobre Alterações Climáticas em Copenhague, Cancun e, este ano em Durban, África do Sul. Contudo, tal iniciativa – ainda – não passa do plano das ideias. Os Estados participantes receiam comprometer-se de forma a atrair grupos de migrantes em massa. Ou seja, será difícil destacar os indivíduos que buscam proteção unicamente por serem refugiados do clima.

Fabiano Menezes²¹² entende que:

Os Estados não assinarão um cheque em branco para que futuros “refugiados ambientais” ingressem em seus territórios. Portanto, a principal razão para não reconhecer o conceito de refugiado ambiental é pela falta de viabilidade política para criar uma agenda para a sua caracterização no direito internacional dos refugiados ou com a criação de um novo instrumento internacional.

No entanto, os números alarmantes de futuros deslocados por razão de calamidades humanas ou naturais que cruzarão uma fronteira internacional em busca de proteção, apontam para a busca de soluções em caráter emergencial.

Além das formas de prevenção e gerenciamento dos riscos, devem ser pensadas formas de lidar com o inevitável deslocamento de pessoas, pois, na atualidade não é dada proteção adequada aos migrantes ambientais. Fato é, que, ante as mudanças climáticas, surgirão grandes ondas de migrantes e o mundo precisa estar preparado para lidar com elas.

4.4 POSSÍVEIS SOLUÇÕES AOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS”

Atualmente, os refugiados ambientais não recebem proteção ou assistência em âmbito internacional por meio de garantias formalmente estabelecidas. Novas ferramentas precisam ser criadas pela comunidade internacional para protegê-los. Por outro lado, algumas medidas já vem sendo pensadas no âmbito Internacional de proteção aos direitos humanos.

Apesar das normas de proteção dos migrantes²¹³, eles não podem

on climate refugees. Harvard Environmental Law Review, v. 33, 2009, p. 350.

²¹² MENEZES, F. L., 2010, *op.cit.*

²¹³ A Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas famílias aprovada pela ONU em 18 de dezembro de 1990, nasceu, segundo seu Preâmbulo, da conclusão da Comunidade

efetivamente usufruir de seus direitos em muitos países. A maioria dos problemas se refere aos indocumentados, cuja existência nem é reconhecida pelos Estados. Em termos de Direitos Humanos há muito que fazer por estes migrantes.

A verdade, no entanto, é que a maioria dos migrantes deixa seu país forçado, embora não necessariamente seja "perseguido", por fome, desemprego, questões raciais, étnicas, desordem política interna do país, motivos religiosos, e buscam segurança ou perspectivas de vida e sobrevivência em outros países. Quando, nestes casos, não se configuram todos os elementos legais que caracterizam o conceito de refugiado, na maioria dos casos, permanecem na condição de “imigrantes ilegais” ou em situação irregular, que, sem uma proteção internacional garantida, merecem toda a atenção dos militantes de Direitos Humanos²¹⁴.

Devido à inexistência de instrumentos internacionais aos refugiados do clima e pelo fato de que apenas uma pequena fração das vítimas recebe proteção atualmente, novos instrumentos devem ser desenvolvidos.

Em função dessa lacuna legislativa cabe destacar o “Projeto de Convenção sobre o Estatuto *Internacional dos Deslocados*” ambientais, publicado na Revista Europeia de Direito Ambiental (*Revue Européenne de Droit de l'Environnement*) realizado por um grupo de trabalho da Universidade de Limoges liderados pelo professor Michel Prieur. Este grupo de trabalho foi composto pelo CRIDEAU (Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme) e do CRDP (Centre de recherches sur lês droit de La personne), equipes temáticas do OMIJ (Observatoire dès mutations institutionnelles et juridiques), com o apoio do CIDCE (Centre International de Droit Comparé de l'Environnement)²¹⁵.

Esse projeto de convenção utiliza-se da expressão “deslocados ambientais”, ao invés de “migrantes”, mas propõe uma classificação muito semelhante àquela feita pela IOM (2008), sendo possível uma leitura similar dos termos. De acordo com tal

Internacional de que os direitos dos migrantes não estão ainda universalmente protegidos e que a aplicação aos migrantes das normas internacionais de Direitos Humanos é imprecisa, insuficiente e pouco efetiva.

²¹⁴ FARENA, Maritza N. Ferretti C. **Dicionário de Direitos Humanos**. Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-pagehistory.php?page=Refugiado&source=0>> Acesso em 27 de Julho de 2011.

²¹⁵ PRIEUR, Michel *et al.* **Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux**. In: *Revue européenne de droit de l'environnement*, n. 4, 2008. Disponível em: <<http://www.cidce.org/pdf/Projet%20de%20convention%20relative%20au%20statut%20international%20des%20déplacés%20environnementaux.pdf>>. Acesso em: 20 fev.2010.

documento, são conceituados como “deslocados ambientais”:

[...] as pessoas físicas, as famílias e as populações confrontadas a um desastre brutal ou gradual em seu ambiente afetando inelutavelmente suas condições de vida e lhes forçando a deixar, com urgência ou no seu decorrer, seus lugares habituais de vida e requerendo sua relocação ou realojamento.

O projeto optou pela expressão “deslocados”, pois é majoritariamente utilizada em textos oficiais, além de melhor refletir a diversidade de causas e modalidades dos deslocamentos e o seu caráter coletivo, além de dar a clareza de que é um deslocamento forçado e não espontâneo.

Este documento faz referência aos desastres ambientais repentinos e aqueles que gradualmente, vão alterando o meio ambiente, os quais forçam as pessoas a deslocarem-se.

O artigo 3º de tal projeto prevê âmbito de aplicação universal, não havendo distinção entre pessoas que se deslocam entre um e outro país e pessoas que se deslocam internamente, dentro de seus próprios Estados.

A proposta da Convenção tem como grande objetivo garantir direitos aos deslocados ambientais e organizar seu acolhimento e eventual retorno aos seus locais de origem. Com vistas à garantia desses direitos, o projeto elenca os princípios da responsabilidade comum (mas diferenciada), da proximidade, da proporcionalidade, da efetividade e da não-discriminação.

Nesse ponto, esclarecem Cavedon e Vieira que o projeto reconhece como direitos comuns aos deslocados ambientais: o direito à informação e participação; direito à assistência e socorro; direito à água e à ajuda alimentar; direito à habitação; direito ao cuidado médico; proteção dos direitos da pessoa, entre diversos outros direitos humanos básicos para sobrevivência. Ainda, as famílias e populações deslocadas têm o direito à preservação da unidade familiar e preceitua que as populações deverão ser beneficiadas pelo regime jurídico das minorias, nos países de acolhida²¹⁶.

Tal documento inovador, pode ser o grande pioneiro na articulação entre o direito ambiental e os sistemas de proteção dos direitos humanos, pois são notórias as

²¹⁶ **Socioambientalismo e Justiça Ambiental.** In. BENJAMIN, A. H.; LECEY, E. ; CAPPELLI, S. (Org.). Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.p.559.

conexões entre as vulnerabilidades ambientais, o estabelecimento de formas eficazes de prevenção, precaução e gestão dos riscos de desastres ambientais e as conseqüências para as populações envolvidas, que abarcam a proteção à pessoa humana. Contudo, não há previsão para a formalização de uma Convenção sobre o tema.

Nesse ínterim, os Estados, possuem obrigações comuns de auxiliar os povos afetados pelos efeitos das alterações climáticas, exigindo-se, no entanto, daqueles que, através de suas ações, tiveram um grau maior de participação na origem dos eventos que resultaram em deslocados, uma imputação diferenciada de atribuições que permitam aos países atingidos minimizarem as conseqüências das alterações em seu ambiente, mitigarem os efeitos econômicos e sociais à população e possibilitarem que se garanta um reassentamento seguro e eficiente nos casos em que não é possível o retorno, quando, por exemplo, ocorrerem inundações pela elevação do nível do mar.

Além de ampliar a prevalência das estratégias de prevenção e precaução, o reconhecimento internacional dos migrantes ambientais deveria também estimular o desenvolvimento de uma compreensiva e efetiva estrutura de responsabilidade e ação internacional. Diante dos desastres e riscos ambientais, pode-se constatar que os mesmos podem ser mitigados se as autoridades, indivíduos e comunidades em zonas de perigo estiverem bem preparados e prontos para agir e equipados com conhecimento e capacidades para uma efetiva gestão do risco e dos desastres.

A criação de um fundo próprio para socorro das vítimas e o diálogo entre os Estados, são ações que podem ser implementadas, entre outras, conforme se verá a seguir.

4.4.1 Criação de um fundo especial

Entre as medidas que podem ser adotadas visando a mitigação dos efeitos desastrosos das mudanças climáticas e o reassentamento involuntário das populações, está a criação de um fundo especial, similar ao já existente para os refugiados.

O que já existe é uma fonte de recursos chamado de “fundo verde para o clima”²¹⁷, idealizado na 13ª. Conferência das Partes das Nações Unidas em Mudança

²¹⁷ Entre as fontes de financiamento do fundo vale mencionar que desde a ratificação do Protocolo de

Global do Clima (UNFCCC) chamada – COP-13, realizada em Bali em 2007, como um fundo de adaptação global, que tem como objetivo principal auxiliar os países em desenvolvimento a se adaptarem às mudanças climáticas. Mas que ainda precisava de regulamentação.

Na Conferência das Nações Unidas sobre alterações climáticas realizada em 2010 em Cancún no México – COP-16, renovou-se o compromisso idealizado na COP 13 e criou-se o “Fundo Verde” para o Clima, que disponibilizará aos países em desenvolvimento US\$ 100 bilhões anuais a partir de 2020 voltados para energias mais “limpas” e ao combate das alterações climáticas.

Em 2011, o Comitê de Transição, estabelecido por mandato da cúpula de Cancún e formado por especialistas de diferentes âmbitos, trabalhou no desenvolvimento dos mecanismos do Fundo Verde. As desavenças sobre as fontes de financiamento, a forma de acesso aos fundos, a participação da iniciativa privada e as ações que poderiam se beneficiar desses recursos, acabaram impedindo um acordo a mais de um mês antes da reunião de Durban, com a recusa dos EUA e da Arábia Saudita em assinar o texto. Havia uma grande preocupação de que, com a crise econômica, os países desistissem das doações prometidas na COP anterior, em Cancún.

Mais de 190 países reunidos na COP-17, realizada em Durban²¹⁸, África do Sul em Dezembro de 2011, pareciam não chegar a um consenso sobre como capitalizar²¹⁹ o “fundo verde”. Os acordos foram adotados pelos delegados após duas noites praticamente em claro, nas quais as diferenças entre UE, EUA, Índia e China estiveram a ponto de fazer a negociação fracassar²²⁰.

Na COP-17 foram aprovados os mecanismos de funcionamento do Fundo e sua capitalização. Contribuições diretas dos orçamentos dos países desenvolvidos, como

Kyoto, em 2005, a ONU cobra uma taxa de 2% dos recursos obtidos com a venda das Reduções Certificadas de Emissão (RCEs). A verba é destinada a um fundo denominado Fundo de Adaptação.

²¹⁸ A Plataforma de Durban é o nome do conjunto de acordos obtidos na 17ª Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP-17), iniciada em 28 de novembro e prolongada até 09 de dezembro de 2011 na cidade sul-africana de Durban. O documento determina uma segunda fase para o Protocolo de Kyoto, estabelece o mecanismo que deve reger o Fundo Verde para o Clima e traça um roteiro para um novo acordo global.

²¹⁹ O fundo pretende arrecadar US\$ 100 bilhões (R\$ 179 bilhões) até 2020, para ajudar países em desenvolvimento a mitigar os efeitos do aquecimento global - como aumento do nível do mar e as enchentes - e a desenvolver tecnologias para lidar com elas.

²²⁰ **Cúpula de Durban chega a acordo após maratona de negociações.** Folha. Com. 11/12/2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/1019688-cupula-de-durban-chega-a-acordo-apos-maratona-de-negociacoes.shtml>> Acesso em 21 de dezembro de 2011.

Alemanha, Dinamarca e Grã-Bretanha, e de outras fontes alternativas de financiamento (não especificadas), assim como investimentos do setor privado serão as fontes de verbas principais. Distribuídos em partes iguais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, o comitê executivo do Fundo será formado por 24 membros.

O tema gera discórdia principalmente por causa do debate sobre qual parcela dos recursos iria para adaptação, beneficiando as nações mais pobres, e qual iria para a mitigação das causas do aquecimento global e mudanças climáticas - por exemplo no corte de emissões -, o que interessaria mais aos países ricos, que têm metas de redução.

A implantação do “Fundo Verde Climático” é essencial para a mitigação e adaptação de países em desenvolvimento às mudanças climáticas, mas ainda não se sabe de que forma esses recursos irão contribuir para minimizar o problema dos “refugiados ambientais” e de que forma serão investidos.

Contudo, o horizonte se abre para essa iniciativa positiva. Coréia, Alemanha e Dinamarca se ofereceram para começar as doações para o fundo. A primeira reunião sobre a forma de administração financeira do “fundo verde para o clima” ocorrerá em Abril de 2012.

4.4.2 Cooperação internacional

Frente à complexidade da crise mundial dos refugiados, migrantes e deslocados internos, a sociedade internacional deve, baseada nos princípios da solidariedade, da cooperação internacional e da humanidade²²¹, “adotar um planejamento abrangente em seus esforços para coordenar atividades e promover uma maior cooperação entre países e organizações pertinentes nessa área, levando em consideração o mandato do ACNUR”²²²; e, em perspectiva convergente, a constatação de que cabe aos Estados, portanto, a obrigação de tanto encontrar soluções duradouras como, igualmente, de prestar assistência humanitária “às vítimas de todos os desastres,

²²¹ Preâmbulo a artigo 1, 3 da Carta da ONU de 1945.

²²² Artigo 23, § 3 da Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 que trata, especialmente, da temática dos refugiados, asilados e deslocados internos.

sejam eles naturais ou produzidos pelo homem”²²³, incluindo-se, neste caso, a demanda dos “refugiados ambientais”.

Segundo Christel Cournil, todas as alternativas de proteção aos migrantes ambientais devem seguir alguns pressupostos, entre eles, a exigência de uma base científica consolidada sobre a problemática dos migrantes e sua relação com o meio ambiente, que possa embasar, através da demonstração das causas e da projeção de cenários, as decisões e a formulação de políticas de amparo as pessoas afetadas; o aumento da conscientização da sociedade sobre a importância dos debates destes temas, atentado-se para as mudanças que ocorrerão nos meios sociais, econômicos e culturais a partir da tentativa de inserção dos grupos deslocados; o oferecimento dos meios adequados para a ajuda humanitária, por meio da capacitação dos recursos humanos das entidades que auxiliam as Nações Unidas e do apoio material e logístico necessários para a mitigação dos resultados e adaptação das pessoas atingidas. Por fim, o autor sugere a criação e fortalecimento de políticas públicas voltadas a este grupo, bem como, quando necessárias, a criação de instituições públicas e privadas para tratarem da questão do fluxo de migrantes ambientais, mesmo que, para isso, se arquitete um novo órgão, vinculado as Nações Unidas, para cuidar, especialmente, do estudo e da elaboração de estratégias para estes grupos²²⁴.

SGRO cita medidas que podem ser tomadas pelos Países europeus, ditos de primeiro mundo: “O desenvolvimento de cooperação e diálogo político com os países de terceiro mundo será crucial. Esta ação deveria ser focada particularmente em boa governança, manejo de recursos naturais, transferência de tecnologia e assistência e gerenciamento da crise”²²⁵ (tradução livre).

À luz do valor da solidariedade o chamado direito ao desenvolvimento revela-se de vital importância para a garantia do direito dos refugiados.

Em sua essência, o direito ao desenvolvimento traduz o direito a um ambiente nacional e internacional que assegure aos indivíduos e aos povos o exercício

²²³ Artigo 23, § 5 da Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 que trata, especialmente, da temática dos refugiados, asilados e deslocados internos.

²²⁴ Cournil, Christel. **À la recherche d'une protection pour les 'réfugiés environnementaux': actions, obstacles, enjeux et protections.** In: Revue Asylon(s), n. 6, nov 2008. Disponível em: <<http://terra.rezo.net/article843.html>>. Acesso em: 19 mar 2010.

²²⁵ SGRO, Aurelie. Op cit.

de seus direitos humanos básicos, bem como de suas liberdades fundamentais²²⁶.

Adotada pela ONU a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em 1986, endossa a importância da participação, deve ser concebida no contexto das necessidades básicas de justiça social e enfatiza tanto a necessidade de adoção de programas e políticas nacionais, como da cooperação internacional.²²⁷

De acordo com o artigo 28 da Declaração de Direitos Humanos: “Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na Declaração possam ser plenamente realizados”.

A realização do direito ao desenvolvimento, inspirado no valor da solidariedade, há de prover igual oportunidade a todos no acesso a recursos básicos, educação, saúde, alimentação, moradia, trabalho e distribuição de renda.

Prevê a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento²²⁸ em seu artigo 4º que os Estados têm o dever de adotar medidas, individualmente ou coletivamente, voltadas a formular políticas de desenvolvimento internacional, com vistas a facilitar a plena realização de direitos, acrescentando que a efetiva cooperação internacional é essencial para prover aos países em desenvolvimento meios que encorajem o direito ao desenvolvimento. Flávia Piovesan²²⁹ ressalta que:

Os Estados devem adotar medidas para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento resultantes da não observância de direitos civis e políticos, bem como da afronta a direitos econômicos, sociais e culturais. Ainda que a Declaração reconheça ser os Estados os responsáveis primários na realização do direito ao desenvolvimento, enfatiza a importância da cooperação internacional para a realização do direito ao desenvolvimento.

O direito ao desenvolvimento demanda uma globalização ética e solidária.

No entender de Mohammed Bedjaoui:

²²⁶ PIOVESAN, Flavia. **Temas de Direitos Humanos**. Direito ao Desenvolvimento: Desafios Contemporâneos. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

²²⁷ ROSAS, Allan. **The Right to Development**, In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, Economic, Social and Cultural Rights, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p. 254-255.

²²⁸ Um dos mais extraordinários avanços da Declaração de 1986 é lançar o *human rights-based approach* ao direito ao desenvolvimento. Amparada normativamente nos parâmetros internacionais de direitos humanos e diretamente voltada à promoção e à proteção dos direitos humanos, o *human rights-based approach* ambiciona integrar normas, standards e princípios do sistema internacional de direitos humanos nos planos, políticas e processos relativos ao desenvolvimento. A perspectiva de direitos endossa o componente da justiça social, realçando a proteção dos direitos dos grupos mais vulneráveis e excluídos como um aspecto central do direito ao desenvolvimento. PIOVESAN, Flavia. **Temas de Direitos Humanos**. Direito ao Desenvolvimento: Desafios Contemporâneos. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

²²⁹ Ibidem.

Na realidade, a dimensão internacional do direito ao desenvolvimento é nada mais que o direito a uma repartição equitativa concernente ao bem estar social e econômico mundial. Reflete uma demanda crucial de nosso tempo, na medida em que os quatro quintos da população mundial não mais aceitam o fato de um quinto da população mundial continuar a construir sua riqueza com base em sua pobreza.²³⁰

É essencial que a cooperação internacional seja concebida não como mera caridade ou generosidade, mas como solidariedade, no marco do princípio de responsabilidades compartilhadas (*shared responsibilities*) na ordem global.

4.4.3 Criação de um instrumento jurídico próprio para os “refugiados ambientais”

Uma perspectiva futura viável à proteção jurídica dos “refugiados ambientais” seria a elaboração e posterior adoção, no seio das Nações Unidas, de um instrumento internacional específico sobre a matéria. Em uma visão idealística, poderia ser este um tratado que integraria a normativa internacional do Direito Internacional dos Refugiados, ampliando a aplicação do instituto jurídico do refúgio a partir do estabelecimento de uma nova categoria de refugiados, qual seja, a daqueles indivíduos que se deslocam forçosamente, ultrapassando fronteiras internacionalmente reconhecidas, em decorrência de fenômenos naturais. Ainda, este instrumento estaria apto a criar os princípios norteadores da proteção dos “refugiados ambientais”, seus parâmetros e limites de aplicação, os direitos decorrentes do status de refugiado, bem como as medidas a serem aplicadas pelos Estados para a sua salvaguarda, atribuindo responsabilidades diferenciadas aos seus signatários de acordo com o grau de contribuição de cada um para as migrações.

Véronique Magniny acredita que deva ser criado um estatuto coletivo dos deslocados ambientais, que não distinguisse as causas da partida ou dos desastres, mas que agisse sobre suas conseqüências²³¹.

²³⁰ BEDJAQUI, Mohammed. **The Right to Development**, in M. Bedjaoui ed., *International Law: Achievements and Prospects*, 1991, p. 1182.

²³¹ MAGNINY, Véronique. **Des victimes de l'environnement aux réfugiés de l'environnement**. In: *Revue Asylon(s)*, n. 6, nov 2008. Disponível em: <<http://terra.rezo.net/article845.html>>. Acesso em: 18 março 2010.

Caso não fosse possível aos Estados atingir consenso nestes termos, com a confecção de um Tratado próprio sobre o tema, poderia haver, pelo menos, a aprovação de uma *resolução*, para que a matéria fosse legislada. Poderia partir do direito universal de proteção da pessoa humana frente ao Direito Internacional, para a criação de um documento que tratasse da proteção destes indivíduos e grupos em uma concepção mais genérica, ligada à salvaguarda dos direitos humanos. A fim de não engessar o instituto, poderia englobar a proteção, se fosse este o caso, não somente dos “refugiados ambientais”, mas, igualmente, os deslocados internos desta natureza e os migrantes econômicos cuja causa da migração também se atrelasse a fenômenos da natureza. Assim, as razões ambientais, econômicas e em decorrência de outras formas de violação de direitos humanos – estas já previstas nos textos regionais – poderiam ser incluídas e definidas pelo novo documento, estendendo, igualmente, e em convergência ao conceito de refugiado, a interpretação do elemento da perseguição no intuito de também adaptá-lo às novas e contemporâneas demandas do Direito Internacional dos Refugiados.

Esta saída para a proteção dos “refugiados ambientais” seria, em análise histórica comparativa, próxima à criação do Passaporte Nansen, em 1922, quando uma situação que não tinha solução jurídica passou a tê-la mediante a adoção, reconhecida por cinquenta e dois países, à época, de uma criativa inovação jurídica de natureza protetiva, qual seja, a de “um documento específico de identificação para os refugiados”.²³²

Outra alternativa seria adotar-se um instrumento de proteção através de um acordo bilateral, como ocorreu entre Tuvalu e Nova Zelândia, que pode ser uma resposta imediata quando os riscos são conhecidos. Neste tipo de acordo, o país concordaria em receber uma quota anual de imigrantes. Este tipo de tratativa ainda não seria o ideal, pois limitado a um determinado número de pessoas, mas poderia ajudar a mitigar os efeitos das migrações.

De forma a pacificar o entendimento sobre o tema, talvez, a mais acertada solução para a questão da proteção dos “refugiados ambientais” seja através da criação de um Protocolo Adicional à Convenção de 1951 a fim de ampliar-se, formalmente, as razões de atribuição do status de refugiado previstas no rol do artigo 1º, §1º, (c) do

²³² JUBILUT, L. L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007, p. 75.

Estatuto dos Refugiados, descartando-se a necessidade da averiguação do elemento da *perseguição* para os deslocamentos internacionais em virtude de fatores ambientais.

Luciana Diniz Durães Pereira explica como se daria o trabalho do ACNUR nesse caso:

O ACNUR trabalharia, a partir desta expansão dos critérios de aplicação do instituto jurídico do refúgio, como um mandato estendido, passando a poder proteger e prestar assistência, também, esta nova e necessitada categoria de indivíduos e populações. Seguiria, neste sentido, a idéia de ampliação do mandato do Alto Comissariado, assim como feito pelo “Guia de Princípios sobre Deslocamento Interno”²³³, em 1998, que dispôs, entre as razões de deslocamento, aquelas provocadas por “catástrofes naturais ou provocadas pelo ser humano”.

Uma vantagem da criação de um instrumento normativo, seja através de um protocolo adicional ou convenção específica, é que haveria a solução do problema da terminologia “refugiados ambientais”, pois, com a inserção do critério ambiental como causa possível do reconhecimento do status de refugiado, as pessoas ou grupos que fossem contempladas com este status seriam, na verdade, refugiadas, podendo-se utilizar, então, a expressão *refugiado (s) ambiental (is)* sem a ressalva das aspas.

Porém, esta perspectiva de solução da questão da proteção jurídica dos “refugiados ambientais” encontra, na prática, dois entraves²³⁴:

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 Convenção de 1951. Isto porquê, 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 o cumprimento do princípio do *non-refoulement* ou da não-devolução, princípio máximo da proteção internacional dos refugiados, o que pode não ser do interesse de diversos países, não servindo de solução, portanto, à situação dos “refugiados ambientais”.

O segundo problema recai sobre a relação existente entre a natureza jurídica do instituto do refúgio e a natureza jurídica do direito ambiental, que ampara a questão

²³³ Princípio 1 do “Guia de Princípios sobre Deslocamento Interno”, aprovado, em 1998, pela resolução E/CN4./1998/53/Add.2.

²³⁴ Emprestando as conclusões do trabalho da jurista Luciana Diniz Durães Pereira em sua defesa de dissertação ocorrida em 2009, op. cit.

dos fatores ambientais como causa dos fluxos de “refugiados ambientais”. Enquanto o refúgio detém natureza eminentemente individual, segundo o disposto no artigo 1º, §1º, (c) da Convenção de 1951, os fatores ambientais, causadores da migração em massa, relativos ao direito ambiental são de natureza difusa, ou seja, de natureza transindividual e indivisível, “de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.²³⁵ Neste sentido, para que a proposta de ampliação do rol não se torne infundada, a proteção aos “refugiados ambientais” deverá contemplar uma perspectiva coletiva, assim como nos moldes da proteção coletiva *prima facie*, por exemplo. Como os fatores ambientais, em sua maioria, afetam e poderão afetar, no futuro, não somente um indivíduo, mas grupos e populações inteiras, a proteção coletiva, em casos como estes, é imprescindível.

Onde vastos grupos humanos são seriamente afetados por políticas governamentais de natureza econômica, política ou social ou pela ocorrência incontrolada de atos de violência comunitária, deveria ser considerado um erro, em princípio, limitar-se o conceito de perseguição a medidas imediatamente identificáveis como diretas e individuais.²³⁶

Percebe-se que o aprimoramento da legislação, quer seja através da elaboração de acordos bilaterais, de abrangência regional, ou pela formulação de uma convenção universal, que reconheça tal categoria, é de fundamental importância na resolução do problema dos refugiados ambientais.

²³⁵ Artigo 81, I do Código de Defesa do Consumidor que, na legislação brasileira, melhor define o conceito de *direitos difusos*, sendo, por isso, utilizado como base legal para a atuação do Ministério Público, estadual e federal, nas Ações Coletivas. Em perspectiva internacional, o disposto na Declaração sobre o Meio Ambiente Humano ou Declaração de Estocolmo e nos documentos originados no seio da ECO/92 “significaram, também a reafirmação de princípios internacionais de direitos humanos, como os da indivisibilidade e interdependência, agora conectados com as regras internacionais de proteção ao meio ambiente e aos seus princípios instituidores”. In: MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público** – 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 577.

²³⁶ “Where large groups are seriously affected by a government’s political, economic, and social policies or by the outbreak of uncontrolled communal violence, it would appear wrong in principle to limit the concept of persecution to measures immediately identifiable as direct and individual”. (Tradução nossa). In: GOODWIN-GILL, Guy S. and MCADAM. **The Refugee in International Law**. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 129.

4.4.4 Utilização dos princípios para a proteção dos refugiados

Enquanto uma solução definitiva não é construída pelos Estados, em âmbito internacional, e como forma de dar uma resposta àqueles que necessitam de proteção e que não se enquadram no conceito clássico de refugiado, os Estados envolvidos poderiam emprestar os princípios contidos no “Plano de ação de 10 pontos” do Acnur, para lidar com os “refugiados ambientais”.

Nesta última década, face a mistura de refugiados com migrantes econômicos e vítimas de desastres ambientais que cruzam fronteiras e da ampliação da proteção legal e assistência a novas categorias de migrantes, como as vítimas de tráfico de seres humanos, o ACNUR e outros atores da sociedade civil organizada, começaram a examinar o nexo existente entre migração e asilo. Começou-se então a abrir o horizonte de que não se trata apenas de identificar e responder aos refugiados presentes nestes grupos, mas examinar o que fazer para atender às necessidades e direitos de tantas pessoas indo e vindo junto aos refugiados.

Nesse sentido, o ACNUR publicou, em janeiro de 2007, o “Plano de Ação de 10 Pontos para os Refugiados e Migrações Mistas”, visando melhorar a proteção e dar assistência a situações de migrações mistas, que foram amplamente apoiadas pela grande maioria dos Estados, organizações internacionais, Cruz Vermelha e ONGs²³⁷.

Tendo em vista que as migrações em regra, são irregulares, ou seja, acontecem sem a documentação necessária e frequentemente envolvem o tráfico de seres humanos, o ACNUR desenvolveu uma cartilha com um plano de ação visando mitigar os efeitos da entrada irregular de pessoas, baseado em princípios de direitos internacional como da solidariedade e cooperação.

As pessoas que viajam fugindo de uma situação de calamidade, muitas vezes colocam suas vidas em risco, são obrigadas a viajar em condições desumanas e podem se tornar objetos de exploração e abuso. Os Estados vêem estes movimentos como uma ameaça à sua soberania e segurança. Assim, devem ser encontradas soluções visando proteger os refugiados de forma coerente.

²³⁷ BINGAHM, John K. **Priorizando Necessidades**: uma abordagem baseada em direitos para as migrações mistas. Caderno de debates: Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 5. n. 5. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2010. p.49

Medidas precisam ser adotadas para estabelecer sistemas de entrada que permitam a identificação de pessoas recém-chegadas em necessidade de proteção internacional, podendo assim oferecê-las soluções apropriadas e diferenciadas, juntamente com as soluções que devem ser buscadas para outros grupos envolvidos nos movimentos mistos. O ACNUR é especialmente consciente da importância de se garantir que, ao oferecer proteção e asilo a refugiados e outras pessoas de interesse da agência, não aumentem as dificuldades por que passam os Estados para controlar como um todo a chegada e a residência de estrangeiros e para combater o crime internacional.

A complexidade das causas que originam o deslocamento da população não torna unânime a definição de uma expressão única que designe os movimentos populacionais relacionados à questões ambientais. Excluindo-se as catástrofes ambientais, em que os deslocamentos são forçados e inevitáveis por não haver quaisquer condições de sobrevivência no local atingido, a grande maioria dos casos restantes pode apresentar múltiplas variáveis que, somadas, resultam na decisão de deslocar-se.

Em muitos casos, razões econômicas e sociais, como a pobreza, o desemprego, a plena falta de perspectivas, somam-se às causas ambientais para produzir os deslocamentos, ou ainda, são resultados diretos da insuficiência de recursos naturais em determinadas regiões, sendo impossível atribuir a uma ou outra causa em especial aquela que tenha sido determinante para provocar a movimentação.

A decisão de migrar, seja entre os limites nacionais ou além das fronteiras de seus Estados, é uma das mais importantes estratégias de sobrevivência adotada pelas pessoas ou comunidades inteiras frente aos desastres ambientais, sejam naturais ou causados pelo homem, ou ainda diante do risco de desastre ecológico. Contudo, a relação envolvendo as mudanças ambientais, como os riscos de desastres ambientais, são a causa e a consequência das migrações decorrentes dos mesmos.

Em um contexto onde o problema do meio ambiente se dá de uma forma global, a degradação ambiental tem acelerado o número de indivíduos e populações que estão vendo a migração como uma opção. Assim, há a necessidade de estudo e pesquisa acerca dessa temática, principalmente no que diz respeito às dimensões humanitárias internacionais das migrações devido a desastres e riscos ambientais.

O “Plano de Ação de 10 pontos” refletido neste documento é

particularmente relevante em situações nas quais os refugiados estão em risco de *refoulement* (devolução), violações de direitos humanos e percursos perigosos. Deste documento extrai-se os seguintes mecanismos que podem ser usados para fluxos de migrantes climáticos:

i) Cooperação entre parceiros chaves: os Estados afetados, as instituições governamentais, as organizações regionais, as organizações internacionais com mandatos relevantes (por exemplo, ACNUR, ACNUDH, UNICEF e OIM), assim como as ONGs locais e internacionais. Portanto, um primeiro passo deve ser a identificação e convocação destes atores em um foro apropriado de tal forma que eles possam trocar informações e estabelecer os termos e as condições de cooperação e coordenação. O foro deve ser convocado preferencialmente por um ou mais Estados afetados, mas uma organização internacional também pode oferecer seus “bons ofícios” em tal sentido.

ii) Coleta de informações e análise: sobre as características do movimento e os grupos que os formam tornam-se fundamentais para uma estratégia coerente e abrangente. Estes dados devem incluir as condições nos países de origem, as motivações do movimento, os meios de transporte, as rotas de trânsito e os pontos de entrada. Uma organização internacional ou regional poderia oferecer apoio para esta função

iii) Sistemas de entrada sensíveis à proteção: o controle fronteiriço é essencial no combate do crime internacional, incluindo o tráfico de pessoas, e para evitar ameaças à segurança do país. São necessárias salvaguardas práticas de proteção para garantir que tais medidas não sejam aplicadas de maneira indiscriminada ou desproporcional e para que não levem ao *refoulement*. Neste sentido, os oficiais fronteiriços e de imigração se beneficiariam da capacitação e de instruções claras de como responder às solicitações de refúgio e como satisfazer as necessidades de crianças separadas, vítimas de tráfico e outros grupos com necessidades específicas.

iv) Mecanismos de recepção: Tais mecanismos devem permitir o registro de novas entradas e a provisão de documentação temporária. Especialmente nas situações nas quais uma alta porcentagem das novas chegadas são de refugiados ou solicitantes de refúgio, o ACNUR poderia facilitar o estabelecimento de mecanismos adequados ou estar envolvido de maneira temporária, juntamente com a parte responsável principal.

v) Mecanismos de identificação de perfis e encaminhamento: Assim que as

novas entradas forem registradas e que essas pessoas tenham recebido uma documentação temporária, deve ser realizada uma avaliação inicial sobre quem são, porque deixaram o próprio país e qual era seu destino inicial. Esta pode ser uma oportunidade para analisar se desejam solicitar refúgio e para identificar outras opções disponíveis, incluindo o retorno, a regularização e a migração regular. Mas este mecanismo não constituiria uma determinação da condição de refugiado, e sim uma forma de fornecer uma boa indicação das motivações da pessoa para deixar o país de origem e de garantir que sua situação seja manejada da maneira mais apropriada.

vi) Processos e procedimentos diferenciados: Diferentes processos devem ser adotados com relação às pessoas em necessidades específicas não relacionadas com o refúgio, incluindo vítimas de tráfico que não precisam de proteção internacional e pessoas que desejam migrar.

vii) Acordos para o retorno de pessoas que não são refugiadas e opções migratórias alternativas: para aquelas pessoas que não são refugiadas, e para aquelas que não desejam solicitar refúgio, o retorno seguro e com dignidade é usualmente a resposta preferida dos Estados. O ACNUR pode apoiá-los no retorno de pessoas que não necessitam de proteção internacional, quando esta for a resposta mais apropriada e conveniente. A maneira pela qual o ACNUR pode oferecer esta assistência requer um exame mais cuidadoso de todas as partes interessadas.

Haverá circunstâncias nas quais as pessoas que não reúnam os critérios para obter a condição de refugiado também não tenham a possibilidade de acesso a outras opções migratórias temporais alternativas. Estas pessoas poderiam ser autorizadas a permanecer legalmente no país de chegada ou mudar-se para um terceiro país, por motivos humanitários ou por razões de trabalho, educação ou reunificação familiar.

viii) Estratégia de informação: Todas as medidas descritas anteriormente devem ser complementadas com campanhas de informação nos países de origem, trânsito e destino. As pessoas precisam ser alertadas dos riscos do movimento irregular e das dificuldades que elas podem enfrentar no caminho, assim como sobre as alternativas à migração irregular que possa responder às suas circunstâncias.

Provavelmente, tais campanhas não irão restringir por completo os movimentos irregulares, mas podem ter um impacto positivo se combinadas a outras ações e medidas de longo prazo para atender as causas destes movimentos.

5 CONCLUSÕES

O problema dos “refugiados ambientais” inicia-se por compreender as causas da migração e a delimitar a população afetada. Para tanto, dedicou-se o primeiro capítulo deste estudo ao levantamento de dados sobre o atual cenário internacional das migrações, suas causas e efeitos.

Constatou-se que as migrações derivam de múltiplas causas, mas que os desastres ambientais motivados pelas mudanças climáticas já são a principal causa dos deslocamentos forçados, suplantando aquelas motivadas por causas religiosas, étnicas e políticas.

Entre os dados levantados, destaca-se que até 2010, a Universidade das Nações Unidas já contabilizava 50 milhões de migrantes por fatores ambientais e que os países em desenvolvimento sofrem 98% das eventualidades resultantes dos desastres naturais. Nesses países os mais vulneráveis são os grupos mais pobres, que estão mais suscetíveis aos efeitos adversos da degradação do meio ambiente. Prevê-se que no ano de 2050, entre 25 milhões a 1 bilhão de pessoas terão que migrar ou serem deslocadas devido a degradação ambiental e mudanças climáticas; e por fim, ilustrou-se o problema trazendo casos de recentes desastres climáticos que ocasionaram o deslocamento de milhões de pessoas.

Verificou-se que o que causam os desastres não são apenas os eventos climáticos, mas a capacidade de adaptação e resposta a esses eventos. Os desastres naturais são desencadeados por fenômenos naturais extremos e tornam-se desastres por causa da situação de vulnerabilidade das pessoas e dos locais onde ocorrem.

Hugo Graeme afirma que “os países e grupos mais pobres estão em desvantagem, pois eles não têm os recursos para assimilar e praticar sofisticados sistemas de alerta ou para fundar um rápido e bem planejado modo de prevenção e precaução de desastres e conseqüentemente assistir as vítimas em sua recomposição²³⁸”.

²³⁸ “Poorer countries and groups can be at a disadvantage because they do not have the resources to put in place sophisticated warning systems or to fund a rapid, planned, well provisioned flight from the disaster and to subsequently assist the victims to recover”. GRAEME, Hugo. **Migration, development and environment**. IOM Imigration Research Series. n. 35. Genebra: IOM, 2008. p.14.

Por isso, se torna aparente que alguns locais ou regiões, especialmente os que se encontram em países menos desenvolvidos, são particularmente vulneráveis a degradação ambiental e conseqüentemente são os que mais produzem migrantes ambientais, que se deslocam dentro e para fora de suas fronteiras.

Os efeitos dos eventos climáticos extremos podem ser entendidos através do debate sobre a relação entre pobreza, mobilidade e meio ambiente, como forma de se entender os processos que tornam um grupo populacional mais ou menos vulnerável.

Os desastres ambientais e seus riscos não atingem a todos indistintamente, no que diz respeito à vulnerabilidade. Entre os fatores que podem gerar uma maior vulnerabilidade destaca-se a pobreza, pois afeta consideravelmente a capacidade de determinados indivíduos ou comunidade de prevenir e se proteger dos desastres e riscos ambientais. Devido a isso, percebe-se a íntima relação entre vulnerabilidade ambiental e violação de direitos humanos, pois os mais pobres são os mais afetados em sua dignidade humana.

As medidas a serem adotadas para a redução do risco de desastres e de suas conseqüências passam necessariamente pelo enfrentamento da pobreza e as desigualdades na distribuição dos riscos e custos ambientais decorrentes.

As estratégias de redução e gerenciamento dos riscos de desastres ambientais sejam eles naturais ou provocados pela ação humana são formas de buscar reduzir a vulnerabilidade e oferecer capacidade para suportar adaptações aos eventos climáticos.

Apesar do crescente entendimento e aceitação da importância da redução do risco de desastres ambientais e o aumento da capacidade de responder a eles, a gestão e redução dos riscos continuam a ser um grande desafio global.

Os riscos de desastres surgem quando o perigo interage com vulnerabilidades físicas, sociais, econômicas e ambientais, ou seja, se as vulnerabilidades fossem minimizadas as situações de perigo ambiental não se tornariam desastrosas. O perigo é intensificado pela vulnerabilidade, que contribui consideravelmente para a concretização dos riscos. O conceito de vulnerabilidade está ligado às relações que as pessoas têm com o seu meio ambiente e com a força social e valores culturais que sustentam essa interligação.

Conforme ilustrado no trabalho, pela análise do caso japonês e inglês, o enfrentamento do problema de desastres naturais demanda prevenção e uso de aparato tecnológico (que as nações mais ricas já dispõem) e que poderiam repassar àquelas menos favorecidas, baseando-se nos princípios de solidariedade e responsabilidade compartilhada pelas mudanças climáticas. Isso tudo tendo em vista que os países mais responsáveis, e que contribuem de forma direta com a degradação ambiental, serão os menos afetados, enquanto os países em desenvolvimento, que estão sujeitos aos mesmos riscos ambientais, serão os mais afetados, em virtude da relação entre pobreza e vulnerabilidade.

A partir desses dados verificou-se a urgência e relevância da causa dos deslocados forçados por causas ambientais para os direitos humanos, eis que os números alarmantes revelam a crescente demanda por respostas e assistência à população afetada.

Porém esta tarefa não se revela nada fácil. Aliás, o problema começa por entender quem são os refugiados e os instrumentos de proteção existentes.

Portanto, o capítulo seguinte dedicou-se a estudar a primeira Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, o Protocolo de New York de 1967, e os instrumentos regionais de proteção aos refugiados: a Convenção de Cartagena e a Convenção Africana, e também a Lei brasileira 9474/97.

A maior limitação encontrada pelos estudiosos em relação ao conceito de “refugiado ambiental” é o seu não enquadramento técnico na vigente e clássica definição jurídica do instituto do refúgio, disposta no artigo 1º da Convenção de Genebra de 1951 pela ausência do elemento perseguição e a limitação do rol das razões de perseguição.

O conceito de refugiado cunhado pela Convenção de Genebra de 1951, interpretado restritivamente, não se aplica aos refugiados climáticos. Talvez por ter sido estabelecido há mais de 60 anos, em uma época em que não se pensava sobre aquecimento global e as suas consequências.

Muitos pesquisadores e teóricos do tema pretendem afastar os instrumentos protetivos do instituto do refúgio por compreenderem que não estão elencados no rol dos motivos de perseguição, previsto nos documentos internacionais dedicados aos refugiados.

Além disso, e, ainda que se considerasse possível alargar o conceito de refugiado para abarcar os migrantes ambientais, esses estudiosos do tema alegam que dentre um grupo de solicitantes de refúgio podem estar pessoas com o mais amplo conjunto de motivos. Ademais, compreendem que os governos destes países estariam isentando-se de arcar com as responsabilidades de tal deslocamento populacional, o que poderia mascarar outros problemas políticos e gerar risco de deslocamentos em massa, atraídos pelo conteúdo assistencialista do instituto do refúgio, que os Estados de destino deveriam prover.

Outros entendem que alargar o espectro do conceito de refugiado iria enfraquecer a proteção e limitar ainda mais os (poucos) recursos materiais para aqueles que sofrem perseguições políticas, étnicas, religiosas – considerados por estes estudiosos os únicos e verdadeiros refugiados. Ao contrário das demais agências da Organização das Nações Unidas, o ACNUR se mantém por meio de contribuições voluntárias dos países e de campanhas de arrecadação junto ao setor privado e a doadores particulares em todo o mundo, – que impossibilitaria proteger os refugiados ambientais.

Por outro lado, os defensores da interpretação extensiva do termo “refugiado” entendem que a proteção das tratativas internacionais visa proteger o direito à vida daqueles que fogem de seu local de origem e moradia habituais. Logo, o conceito de refugiado merece ser revisto, de forma a abarcar aplicação mais ampla possível, sempre considerando a proteção integral do ser humano.

Inclusive como afirmou Cançado Trindade: “a emergência de coletividades humanas em necessidade de atenção e proteção especiais – pessoas internacionalmente deslocadas, pessoas internamente deslocadas, os repatriados, os assim-chamados “migrantes econômicos”, etc – dá uma dimensão nova e mais ampla ao direito internacional dos refugiados”²³⁹.

Urge a necessidade de revistar-se o conceito de refugiado. Ademais, a força do termo “refugiado” expressa a natureza – forçada – do deslocamento populacional; ao passo que o termo “migrante” reflete a voluntariedade do movimento. O uso do termo refugiado ambiental é essencial, já que implica proteção e assistência a essas pessoas.

²³⁹ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e meio ambiente**: paralelo dos sistemas de proteção internacional. Porto Alegre: Fabris, 1993. p.137.

Em sua essência, o refúgio é conferido a pessoas que fogem de situações de vida consideradas inviáveis, buscando segurança.

Por muitos anos, a reação dos Estados, organizações internacionais, academia e sociedade civil têm sido dividir o mundo entre “refugiados” e “migrantes econômicos”, isto é, a “tradicional distinção entre o deslocamento de pessoas que fogem de conflitos armados e violência política e a migração de pessoas em busca de melhores condições de vida e novas oportunidades”²⁴⁰. Sob o risco de simplificar demais a distinção, uma implicação adicional é que, em geral, somente os refugiados eram detentores de direitos e proteção, perante a comunidade internacional. Aí reside o porquê da força do uso do termo “refugiado”.

Apesar dos limites apresentados à aceitação jurídica do conceito de “refugiado ambiental” mediante a aplicação ampliada do instituto de refúgio, o Direito Internacional Público, através da normativa internacional do Direito Internacional dos Direitos Humanos, em sentido genérico, não pode fugir de sua responsabilidade precípua, disposta no artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de proporcionar a todo ser humano “o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a ele regressar”²⁴¹, sobretudo em situações em que estes indivíduos ou grupos humanos tornaram-se vulneráveis.

Desta maneira, não obstante as respeitáveis opiniões da mais abalizada doutrina, após refletir sobre os argumentos a favor e contra a aplicação extensiva do instituto do refúgio, verifica-se que os entraves que se apresentam são de ordem técnica e financeira. Primeiro, porque muitos teóricos e estudiosos preferem basear-se nos critérios fechados da definição de refugiado contida nos instrumentos internacionais para excluírem os refugiados do clima, haja vista a ausência do elemento perseguição. É óbvio que no caso dos refugiados do clima este elemento não está presente, pois os deslocamentos ocorrem por motivos não relacionados a agentes de perseguição (desastres e calamidades provocadas pelas forças da natureza e ou humanas que impossibilitam a vida naquele local).

De outra banda, é notório reconhecer o caráter forçado do deslocamento. As pessoas se vêem obrigadas a migrar por fatores alheios a sua vontade, e, na maioria dos

²⁴⁰ CRISP, Jeff; KIRAGU, Esther. **Proteção ao refugiado e migrações internacionais**: publicação da ACNUR em Malawi, Moçambique e África do Sul, 2010. p.10

²⁴¹ Artigo 13, 2 da Declaração Universal de 1948.

casos não podem regressar a seu local de origem tendo em vista a degradação ambiental. Portanto, o caso dos refugiados ambientais merece ser visto com olhos mais fraternos.

A dificuldade de se estabelecer e aplicar a definição de refugiados aos migrantes do clima parece ser uma desculpa utilizada por muitos governos para evitar a tomada de ações. Neste sentido, Jean Lambert²⁴² apontou muito bem que “ao se reconhecer os refugiados ambientais reconhece-se o problema. Ao reconhecer-se o problema começa-se a aceitar a responsabilidade e a implementar-se soluções”.

O presente estudo revela que se olhássemos apenas pelo ponto de vista técnico encontraríamos inúmeras razões para excluir do espectro de proteção conferido aos refugiados, de modo geral, os migrantes climáticos. Porém, não se está diante de um caso de fácil solução, que pode ser resolvido apenas baseando-se em questões técnicas. As questões envolvendo direitos humanos precisam ser defendidas sob o ponto de vista do ser humano, para quem o Direito Internacional dos Direitos Humanos existe e perderia o sentido se assim não fosse.

É chegado o momento de se ter a coragem de defender uma evolução conceitual do instituto, criado inicialmente para uma situação muito particular (na Europa, no pós-guerra), que foi sendo aperfeiçoada ao longo dos anos, e ainda carece de maior regulamentação.

Defende-se, portanto, a aplicação ampliada do Instituto do refúgio aos refugiados ambientais, seja baseada na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, seja baseada nos princípios de solidariedade e cooperação internacional, já que todos são responsáveis, de alguma forma, pelas mudanças climáticas e devem arcar com suas responsabilidades em âmbito internacional. Ademais, a proteção do ser humano deve sempre ser privilegiada, evitando-se situações de constrangimento e privação de direitos, ainda mais em se tratando de indivíduos em situação de risco e fragilidade, que perderam tudo o que tinham e não tem, nem mesmo, um lar para regressar. Resta evidente que não se pode comparar a situação dos refugiados do clima com a de migrantes econômicos, por exemplo, em que o caráter voluntário do movimento, por si só, já excluiria a proteção que se quer fazer alcançar aos refugiados ambientais.

²⁴² Lambert, J. **Refugees and the environment**: the forgotten element of sustainability. The Greens/EFA. Lambert 2002. apud SGRO, A. op. cit.

Da mesma forma, e por estes motivos, defende-se a utilização vanguardista do termo “refugiado ambiental”. Não se pretende, com isso, enfraquecer o instituto do refúgio, mas sim, fortalecê-lo, mediante a tomada de consciência mundial de que todos devem unir forças para acolher os refugiados e prevenir situações que poderiam ser evitadas com a devida preparação.

As mudanças climáticas levarão a inevitáveis aumentos nas taxas das migrações. É vital, portanto, que adaptações aos modelos já existentes sejam realizadas para conter os temas afetos aos deslocamentos populacionais, visando melhor compreender suas causas, planejar estratégias de mitigação dos efeitos do aquecimento global e soluções à recepção dos refugiados do clima.

Dedicou-se o último capítulo a levantar possíveis soluções aos refugiados ambientais. Foram destacadas quatro principais medidas que podem ser tomadas a fim de minimizar o sofrimento das vítimas dos deslocamentos forçados: a primeira delas, a criação de um fundo próprio, incentivando a participação principalmente dos Países mais ricos do globo, e que de certa forma, mais contribuem para a causa dessas migrações forçadas. Aventou-se, na sequência, a responsabilidade compartilhada (*burden sharing*), afinal, o solidarismo deve permear a cooperação internacional, inclusive por meio de doações, recepção de refugiados em seus países, transferência de tecnologia, enfim, através um verdadeiro diálogo político entre as nações. Outra medida a ser implementada, e talvez a de maior interesse dos refugiados do clima, é a criação de um instrumento jurídico internacional próprio, com o fito de, entre outras coisas, pôr cabo às infundáveis discussões terminológicas e conceituais sobre o termo “refugiado ambiental”. Outra alternativa seria a construção de um protocolo adicional à Convenção de Genebra de 1951 para incluir no rol dos motivos para configuração do status de refugiado, a causa ambiental. E, por fim, o estudo lembrou do “plano de ação de 10 pontos do ACNUR” para o trato das migrações mistas. Esse interessante documento revela importantes mecanismos de cooperação entre as nações que podem, analogicamente, ser usados para a causa ambiental.

Tratativas em âmbito internacional cogitam a elaboração de um estatuto jurídico próprio para os refugiados ambientais. Até o momento, tem-se o compromisso dos Estados-parte da Conferência sobre Alterações Climáticas (COP) em doarem quantias significativas para um fundo, chamado de fundo verde, voltado à questão

climática e fluxos migratórios. Porém, os Estados participantes receiam comprometer-se de forma mais contundente, pois acreditam que possam atrair grupos de migrantes em massa.

Além das formas de prevenção e gerenciamento dos riscos, devem ser pensadas formas de lidar com o inevitável deslocamento de pessoas, pois, na atualidade não é dada proteção adequada aos migrantes ambientais. Fato é, que, ante as mudanças climáticas, surgirão grandes ondas de migrantes e o mundo precisa estar preparado para lidar com elas, seja através da elaboração de um documento jurídico específico, seja utilizando-se dos já existentes através de uma interpretação ampliada.

A iniciativa de aderirem ao documento formulado na COP-16, no México, em que se comprometem a pensarem em soluções aos deslocados ambientais foi válida e inovadora. Porém, a criação de um estatuto específico para os refugiados ambientais não parece que irá resolver a situação. Primeiro porque é impossível conter-se as mudanças climáticas e os desastres ambientais, que podem vir de diferentes formas, como tsunamis, terremotos e furações, ou por meio de alterações humanas no meio ambiente, como acidentes nucleares, derramamento de petróleo, desertificação etc., que alteram o meio ambiente de forma irreversível. Portanto, para resolver a questão da causa da migração seria necessário aparato tecnológico e mecanismos de prevenção e controle de riscos para tentar conter os efeitos dos desastres, como já existem em nações ricas à exemplo do que ocorre no Japão e Londres (com a construção de diques). Esta medida não precisaria de uma regulamentação jurídica nova, pois esta transferência de tecnologia pode se dar através da responsabilidade compartilhada por todos pelo agravamento da situação dos efeitos do aquecimento global e pelo direito ao desenvolvimento das nações menos favorecidas.

Segundo, para resolver a questão dos migrantes do clima (caso não seja suprida pela transferência tecnológica visando mitigar os efeitos dos desastres ambientais) seria necessário esforço conjunto da sociedade civil, governos e organismos internacionais, através da captação de recursos para um fundo próprio.

O fundo já existe (criado durante a COP-16 no México em 2010) e encontra-se com um déficit de quase 10 milhões de dólares. Ou seja, ainda que seja formulado um documento jurídico próprio para os refugiados ambientais os problemas a eles afetos não estarão resolvidos.

Portanto, iniciativas envolvendo a criação de um instituto jurídico novo não invalidam os esforços de se tentar aplicar aos já existentes uma roupagem nova. À luz desta visão evolutiva do instituto do refúgio, acredita-se que os instrumentos normativos já existentes sejam suficientes para conferir proteção aos refugiados do clima. O que merece maior atenção e união de esforços da comunidade internacional são iniciativas visando operacionalizar e tornar efetiva a proteção no plano fático. Cabe advertir que o aprimoramento nas áreas de pesquisa, com a coleta de dados, e a proposição de estratégias somente será relevante se atrelada a políticas e ações dos governos.

Conclui-se, pois, que a fundamentação teórica e jurídica para justificar a proteção aos refugiados *lato sensu* é a mesma que deve ser utilizada para garantir a proteção aos migrantes climáticos, eis que aplicáveis os princípios do Direito Internacional dos Direitos Humanos, visando a salvaguarda e promoção da vida humana.

Portanto, seja através da confecção de uma normativa própria, no plano formal, seja através do reconhecimento de fato desta categoria de migrantes, defende-se a aplicação analógica do instituto do refúgio para contemplar os refugiados do clima.

Entende-se que alegar limitações de ordem financeira e material não é argumento bastante para afastar a proteção aos necessitados. Este é um problema que será resolvido com base na criação de um fundo próprio e cooperação internacional, mas que não pode ofuscar a questão da proteção da vida humana digna. Independentemente do *status* que ostente um migrante, estrangeiro ou apátrida, o certo é que é merecedor de tratamento digno, inclusive no que diz respeito às políticas públicas voltadas à promoção humana.

Não obstante as controvérsias existentes no plano teórico, verifica-se a necessidade de avivar os debates acerca do tratamento e proteção que devem ser conferidos aos migrantes climáticos. Essas pessoas irão, inevitavelmente, buscar refúgio em países vizinhos, e/ou com cultura semelhante, como já vem ocorrendo na prática. Espera-se, portanto, que a comunidade jurídica não se canse de reafirmar o papel que os direitos humanos representam para a sociedade, e que este estudo sirva como um convite e um alerta aos estudiosos, pesquisadores e a toda população, sobre a urgência de se implementarem medidas, e tornarem mais eficazes as já existentes, para lidar com os refugiados ambientais no presente e no futuro.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, J. R. Fischel de. **A proteção internacional dos refugiados no limiar do século XXI**. In Travessia. Maio-agosto, 1996.

ANDRADE, Wiliam Cesar de; MILESI, Irmã Rosita. **Atores e Ações por uma Lei de Refugiados no Brasil**. In: Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Ferreira Barreto (org.) 1ª. Ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

ALAMGIR, M. **Famine in South Asia** (Westport, CT: Greenwood Press. 1980), 68. Peter Walker and Daniel Maxwell, *Shaping the Humanitarian World* (Routledge Publications, fall 2008), chap. 2, referencing S. Sharma, *Famine, Philanthropy and the Colonial State* (New York: Oxford University Press 2001), chap. 3. In: WEBSTER, Mackinnon; [Et al.] **The Humanitarian Costs Of Climate Change**. Feinstein International Center. Disponível em: <http://wikis.uit.tufts.edu/confluence/download/attachments/21938045/climate_change.pdf?version=1&modificationDate=1234381035000> Acesso 13 de janeiro de 2011.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **A Lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações**. In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). **Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: <<http://www.acnur.org.br/>>. Acesso em 17 de janeiro de 2011

_____. **Conclusiones sobre la protección internacional de los refugiados**: aprobadas por el Comité Ejecutivo del Programa del ACNUR. Ginebra, 1990.

_____. **Protegendo refugiados no Brasil e no Mundo**. Brasília, 2011.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados**. In: ARAÚJO, Nádia de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **On the Development of the Concept of “Persecution” in International Refugee Law**. In: Anuário Brasileiro de Direito. Brazilian Yearbook of International Law - Annuaire Brésilien de Droit International . Coordenador: Leonardo Nemer Caldeira Brant – v.1, n.1, 2006 – Belo Horizonte: CEDIN, 2006.

ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração resultante da Conferência Mundial sobre Redução de Desastres 2005-2015 - **Construindo a**

resiliência de nações e comunidades para os desastres. Disponível em: <<http://www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm>> Acesso em 19 de fevereiro de 2010.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. **A Lei Brasileira de Refúgio – Sua história.** In: Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Ferreira Barreto (org.) 1ª. Ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

_____. **Das diferenças entre os institutos jurídicos do asilo e do refúgio.** Disponível em: <www.migrante.org.br/Asilo%20e%20Refugio%20diferencas.doc> Acesso em 01 de novembro de 2011.

_____. **Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio.** In: Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Ferreira Barreto (org.) 1ª. Ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BECK, Ulrich. **La sociedad del riesgo hacia una nueva modernidad.** Barcelona Paidós, 1998.

BEDJAJUI, Mohammed. **The Right to Development,** in M. Bedjaoui ed., International Law: Achievements and Prospects, 1991.

BINGAHM, John K. **Priorizando Necessidades:** uma abordagem baseada em direitos para as migrações mistas. Caderno de debates: Refúgio, Migrações e Cidadania, v. 5. n. 5. Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2010.

BLACK, Richard. **Environmental Refugees: myth or reality?** Working Paper n°. 34, March, 2001. Disponível em: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 19 de out. de 2010.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira. **A Corte Internacional de Justiça e a Construção do Direito Internacional.** Belo Horizonte: O Lutador, 2005.

BRONEN, Robin [et al]. **Stay in Place or Migrate: A Research Perspective on Understanding Adaptation to a Changing Environment.** Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability. Studies of the University: Research, Counsel, Education' Publication Series of UNU-EHS N°. 12/2009. Disponível em <http://www.ehs.unu.edu/file/get/4019> Acesso em 17 de Janeiro de 2011.

BROOKS, N. **Cultural Responses to Aridity in the Middle Holocene and Increased Social Complexity.** *Quaternary International* 151 (2006): 29-49. In: WEBSTER, Mackinnon; [Et al.] **The Humanitarian Costs Of Climate Change.** Feinsein International Center. Disponível em: http://wikis.uit.tufts.edu/confluence/download/attachments/21938045/climate_change.pdf?version=1&modificationDate=1234381035000 p. 5. Acesso 13 de janeiro de 2011.

BROWN, Oli. **Climate Change and forced migration:** Observations, projections and implications. UNDP, 2007.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE

SANTIAGO, Jaime. **As três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana:** direitos humanos, direito humanitário, direito dos refugiados. San José, Costa Rica/Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos/Comitê Internacional da Cruz Vermelha/Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, 1996.

CASELLA, Paulo Borba. **Refugiados:** conceito e extensão. In: ARAÚJO, Nádya de e ALMEIDA, Guilherme Assis de – coordenadores. *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001

CASTLES, S. **Environmental change and forced migration:** Making sense of the debate. Climate Change, Environment & Migration Alliance: A new initiative is born. UNHCR Working Paper. Nº. 70. Refugees Studies Centre University of Oxford, 2002.

CAVEDON, F. S.; VIEIRA, R. S. **Socioambientalismo e Justiça Ambiental**. In: BENJAMIN, A. H. ; LECEY, E. ; CAPPELLI, S. (Org.). *Mudanças Climáticas, Biodiversidade e Uso Sustentável de Energia*. São Paulo : Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

CERQUEIRA, Sofia. **As Maldivas já procuram um novo território para viver em caso de naufrágio.** Disponível em: <<http://ecosfera.publico.clix.pt/noticia.aspx?id=1349597&idCanal=92>> Acesso em 13 de janeiro de 2011.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos Direitos Humanos**. 2 ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2001.

COURNIL, Christel. **À la recherche d’une protection pour les ‘réfugiés environnementaux’: actions, obstacles, enjeux et protections**. In: Revue Asylon(s), n. 6, nov 2008. Disponível em: <<http://terra.rezo.net/article843.html>>. Acesso em: 19 mar 2010.

COSTA, Ana Clara. **Como o Japão se recuperará de seu maior desastre**. Revista Veja. Economia. 12 de março de 2011. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/noticia/economia/como-a-3a-economia-do-mundo-se-recuperara-de-seu-maior-desastre>> Acesso em 27 de julho de 2011.

CRISP, Jeff; KIRAGU, Esther. **Proteção ao refugiado e migrações internacionais:** publicação da ACNUR em Malawi, Moçambique e África do Sul, 2010.

Cúpula de Durban chega a acordo após maratona de negociações. Folha. Com. 11/12/2011. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/1019688-cupula-de-durban-chega-a-acordo-apos-maratona-de-negociacoes.shtml>> Acesso em 21 de dezembro de 2011.

Dicionário de Direitos Humanos da Procuradoria da República. Disponível em: <www.esmpu.gov.br>. Acesso em 13 de out. 2010.

DOCHERTI, Bonnie; GIANNINI, TYLER. **Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate refugees.** Harvard Environmental Law Review, v. 33, 2009.

EL-HINNAWI, Essam. **United Nations Environment Program**, Naiorobi, Kenia, 1985.

FARENA, Maritza N. Ferretti C. **Dicionário de Direitos Humanos.** Disponível em: <<http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-pagehistory.php?page=Refugiado&source=0>> Acesso em 27 de Julho de 2011.

FINDLEY, Sally E. **Does drought increase migration?** A study of migration from rural Mali during the 1983-1985 drought. In: *International Migration Review*, 28(3), 1994.

GABINETE DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A COORDENAÇÃO DOS ASSUNTOS HUMANITÁRIOS (OCHA)/ BROKING INSTITUTION. **Manual de Aplicação dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos.** 1999. Disponível em <<http://www.idpguidingprinciples>>. Acesso em 19 de janeiro de 2010.

GARCIA, Márcio Pinto. **Battisti: asilo ou refúgio.** Disponível em: <<http://mundorama.net/2009/05/14/battisti-asilo-ou-refugio-por-marcio-pinto-garcia/>> Acesso em 01 de novembro de 2011.

GOODWIN-GILL, Guy S. and MCADAM. **The Refugee in International Law.** 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GONZÁLEZ, Juan Carlos Murillo. **A importância da lei brasileira de refúgio e suas contribuições regionais.** In: Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Ferreira Barreto (org.) 1ª. Ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

GRAEME, Hugo. **Migration, development and environment.** IOM Imigration Research Series. n. 35. Genebra: IOM, 2008.

HATHAWAY, James C. **The law of refugee status.** Toronto/Vancouver: Butterworths, 1992.

_____. **The Rights of Refugees under International Law.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HERMSMEYER, Heide A. **Environmental Refugees: a denial of rights.** International studies Program. University of California. Working Paper n. 2. San Diego, 2005.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS (UNDP). Human Development Report 2009. Disponível em: <hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009> Acesso: 10 de janeiro de 2011.

EL-HINNAWI, Essam. **United Nations Environment Program.** Naiorobi, Kenia, 1985.

IASC. **Protecting Persons Affected by Natural Disasters**. Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters. Disponível em: <<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=contentproductsproducts&productcatid=1>> Acesso em: 28 de outubro de 2011.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **Displacement due to natural hazard-induced disasters**: Global estimates for 2009 and 2010. Disponível em: <[http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/15D7ACEC7ED1836EC12578A7002B9B8A/\\$file/IDMC_natural-disasters_2009-2010.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/15D7ACEC7ED1836EC12578A7002B9B8A/$file/IDMC_natural-disasters_2009-2010.pdf)> Acesso em 28 de outubro de 2011.

INTERNATIONAL EMERGENCY DISASTERS DATABASE. Disponível em: <http://www.emdat.be/> Acesso em 13 de janeiro de 2011.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM) and Permanent Mission of Greece, Geneva, 2009. **Climate Change, Environmental Degradation And Migration: Addressing Vulnerabilities And Harnessing Opportunities**. p.30. ISBN 978-92-9068-526-5. Disponível em: <<http://www.iom.int>> Acesso em 02 de agosto de 2011.

_____. **World Migration Report 2010**. Disponível em: <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/world-migration-report-2010>> Acesso em 08 de agosto de 2011.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

KERRY, Emanuel. **Anthropogenic Effects on Tropical Cyclone Activity**, 2006. Disponível em: <http://wind.mit.edu/~emanuel/anthro2.htm> Acesso em 19 de Janeiro de 2010.

KIBREAD, Gaim. **Environmental causes and impact of refugee movements: a critique of the current debate**. *Disasters*, 21, 1997.

KLIOT, Nurit. **Environmentally induced population movements their complex sources and consequences** in KLIOT, Nurit; KROL, Maarten e UNRUH, Jon. *Environmental change and it implications for population migration*. Norwell, Kluwer Academic Publishers, 2004.

LACZKO, Frank; AGHAZARM, Christine. Organização Internacional de Migrações (IOM). **Migration, environmetal and climent change: assessing the evidence**. Geneva, 2009.

LEAHY, Stephen. **50 milhões de refugiados ambientais**. Toronto, 2005. Disponível em: <http://www.ips.org/ipsbrasil.net/nota.php?idnews=1093> . Acesso em 13 de janeiro de 2011.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. **O reconhecimento do refugiado no Brasil no início do Século XXI.** *In:* Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Ferreira Barreto (org.) 1ª. Ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

LECKIE, Scott. **Mudanças Climáticas e Deslocamentos:** implicações sobre os direitos humanos. Caderno de Debates: Refúgio, Migrações e Cidadania. n. 05. Op cit. Brasília, 2010.

LIMA JUNIOR, Antonio. **Nosso Planeta Terra está em convulsão?** Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/61382/1/Terremotos-tsunamis-enchentes-e-devastacao-Nosso-Planeta-Terra-esta-em-convulsao/pagina1.html#ixzz1TKNKS1e7>> Acesso em 27 de julho de 2011.

MATTSON, J.O.; RAPP, A. **The recent droughts in western Ethiopia and Sudan in a climatic context.** *Ambio* 20, 1991.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público** – 2ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MENEZES, F. L. **Contribuição crítica ao debate sobre a caracterização do conceito de refugiado ambiental.** *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 8, p. 97-109, outubro/2010.

MENDES, Gilmar Ferreira [et al]. **Curso de direito constitucional.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MONBIOT, George. **Climate change displacement has begun – but hardly anyone has noticed.** Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/environment/georgemonbiot/2009/may/07/monbiot-climate-change-evacuation>> Acesso em: 13 de janeiro de 2011.

MONTORO, André Franco. **Cultura dos direitos humanos.** *In* Direitos Humanos: *legislação e jurisprudência* (Série Estudos, n.º 12), Volume I. São Paulo: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, 1999.

MYERS, Norman. **Environmental Refugees.** *Population and Environment*, 19, p. 167-182, 1997. Apud OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. *Refugiados Ambientais: Uma Nova Categoria De Pessoas Na Ordem Jurídica Internacional.* *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 7, p. 123-132, junho/2010

_____. **Environmental Refugees: An emergent security issue.** Prague: XVIII Economic Forum. 23-27 mai 2005. Disponível em: <http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf> Acesso em: 30 de março de 2009.

NUNES, Rizzatto. **Manual de filosofia do direito.** São Paulo: Saraiva, 2004.

OJIMA, R; NASCIMENTO, T.T. **Meio Ambiente, Migração e Refugiados Ambientais: Novos Debates, Antigos Desafios.** In IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ambiente e Sociedade (ANPPAS). Anais. Brasília, 2008.

OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. **Refugiados Ambientais: Uma Nova Categoria De Pessoas Na Ordem Jurídica Internacional.** Revista Internacional de Direito e Cidadania, n. 7, p. 123-132, junho/2010.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (IPCC). **Climate Change 2007: Synthesis Report. Summary for Policymakers 2007**, p. 7, http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf. Acesso em 14 de Janeiro de 2011.

_____. **Fourth Assessment Report.** Disponível em http://195.70.10.65/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm Acesso em 17 de Janeiro de 2011.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O direito internacional dos refugiados e o conceito de “refugiado ambiental”.** In: Direito Internacional Contemporâneo. Coord.: BRANT, Leonardo Nemer; LAGE, Délber Andrade; CREMASCO, Suzana Santi. Curitiba: Juruá, 2011.

_____. Dissertação de Mestrado. Orientação de: Leonardo Nemer Caldeira Brant. Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais: Belo Horizonte, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** São Paulo: Max Limonad, 2007.

_____. **A Universalidade e a Indivisibilidade dos Direitos Humanos: desafios e perspectivas.** In: BALDI, C.A. (Org). **Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita.** Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

_____. **O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados.** In: ALMEIDA, G. A., e ARAÚJO, N. O direito internacional dos refugiados – uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

_____. **Temas de Direitos Humanos.** Direito ao Desenvolvimento: Desafios Contemporâneos. 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

PIOVESAN, F.; VIEIRA, R. S. **Justiciabilidade dos Direitos Sociais e Econômicos no Brasil: desafios e perspectivas.** Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades. Año 8, Nº 15: Primeiro semestre de 2006. ISSN 1575-6823. Disponível em: <<http://us.es/araucaria>> Acesso em 04 de abril de 2011.

PRIEUR, Michel *et al.* **Projet de convention relative au statut international des**

déplacés environnementaux. In: *Revue européenne de droit de l'environnement*. n. 4, 2008. Disponível em: <<http://www.cidce.org/pdf/Projet%20de%20convention%20relative%20au%20statut%20international%20des%20déplacés%20environnementaux.pdf>>. Acesso em: 20 fev.2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008.** Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido. Almedina: Coimbra, 2007. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/7797733/IDH-20072008-em-Portugues>> Acesso em 01 de novembro de 2011.

RAMESH, Randeep. **Paradise almost lost: Maldives seek to buy a new homeland.** THE GUARDIAN. 10 de novembro de 2008. Disponível em <<http://www.guardian.co.uk/environment/2008/nov/10/maldives-climate-change>>. Acesso em 18 de janeiro de 2011.

RAMOS, Érica Pires. **A Força Expansiva dos Direitos Humanos no Contexto da Crise Ambiental Global: o Fenômeno dos “Refugiados Ambientais”.** In: MENEZES, Wagner. Estudos de direito internacional: anais do 8.º Congresso Brasileiro de Direito Internacional, vol. XIX. Curitiba: Juruá, 2010.

RICHARDS, Paul. **Fighting for the Rain Forest: War, Youth and Resources in Sierra Leone.** London: International African Institute and James Currey, 1996.

ROCHA, João Carlos de Carvalho. **A emergência dos refugiados ambientais.** In João Carlos de Carvalho Rocha [et. AL]. Direitos Humanos: Desafios humanitários contemporâneos. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. **A organização das Nações Unidas e as políticas públicas nacionais.** In BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **O futuro do refúgio no Brasil e seu papel no cenário humanitário.** In: Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas. Luiz Paulo Ferreira Barreto (org.) 1ª. Ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

ROSAS, Allan. **The Right to Development,** In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, Economic, Social and Cultural Rights, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995.

RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. **Atualidade do direito internacional dos refugiados.** In: CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto (Editor). *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro.* San José: IIDH, ACNUR, CIVC, CUE, 1996.

SANDERS, T.G.. **Northeast Brazilian Environmental Refugees: Where They Go? Parts I and II.** Field Staff Report, nº. 21, Washington DC: Universities Field Staff

International, 1991.

SEN, Amartya. **Direitos Humanos e Diferenças Culturais**, in *Democracia*, org. R. Darnton e O. Duhamel. Rio de Janeiro: Record, 2001. Adaptação de Desidério Murcho.

SGRO, Aurelie. **Views on, and Possible Solutions to, the Environmental Refugees Issue Within the European Union**. In Anthony Oliver-Smith e Xiaomeng Shen (ed). **Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability. Studies of the University: Research, Counsel, Education' Publication Series of UNU-EHS No. 12/2009** Disponível em: http://unu.edu/climate/files/2009_Linking-Environmental-Change-Migration-and-Social-Vulner.pdf Acesso em 13 de Janeiro de 2011.

SHEARS, Richard. **The world's first climate change refugees to leave island due to rising sea levels** Disponível em <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-503228/The-worlds-climate-change-refugees-leave-island-rising-sea-levels.html>> Acesso em: 13 de janeiro de 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 18 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**. v.1 São Paulo: Atlas, 2002.

SUHRKE, Astri. **Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict**. Occasional Paper of Project on Environmental Change and Acute Conflict, Washington, DC: American Academy of Arts and Sciences, 1993.

THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **The State of World's Refugees: human displacement in the new millennium**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

_____. **Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status**. UNHCR: Geneva, 1979.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos Humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Fabris, 1993.

TROLLDALLEN, Jon Martin, BIRKELAND, Nina, BORGEN, J. and SCOTT, P.T. **Environmental Refugees: a Discussion Paper**. Oslo: World Foundation for Environment and Development and Norwegian Refugee Council, 1992.

UNITED NATIONS. **United Nations Guiding Principles on Internal Displacement**. Disponível em http://www.reliefweb.int/ocha_ol/pub/idp_gp/idp.html Acesso em 19 de Janeiro de 2011.

_____. **Recommendations on Statistics of International Migration**. Statistical Papers Series M, No. 58, Rev. 1. New York, 1998. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf> Acesso em 27

de outubro de 2011.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Global Trends 2010**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics>> Acesso em 26 de julho de 2011.

_____. **Tendências Globais 2009**: Refugiados, Solicitantes de Asilo, Retornados, Deslocados Internos e Pessoas Apátridas. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/statistics>> Acesso em 20 de janeiro de 2011.

VIEIRA, Andréia Costa; CAMPANA, Júlio Cesar; ELOI, Débora. **Do refugiado ambiental**. In Wagner Menezes. Estudos de Direito Internacional: Anais do 7.º Congresso Brasileiro de Direito Internacional, v. XVIII. Curitiba: Juruá, 2009.

VINTON, Katie M. **Painelistas Confiantes na recuperação do Japão após Tsunami**. The Harvard Crimson. Disponível em: <<http://translate.google.com.br/translate?hl=ptBR&langpair=en%7Cpt&u=http://www.thecrimson.com/article/2011/3/23/japanese-disaster-tsuchida-nuclear>> publicado em 23/03/2011. Acesso em 27 de julho de 2011.

WRATHALL, David; MORRIS Benjamin. **Confronting Environmental Migration: A Framework for Research, Policy and Practice**. Disponível em: <http://www.ehs.unu.edu/file/get/4046> Acesso em 17 de Janeiro de 2011.

WEBSTER, Mackinnon; [Et al.] **The Humanitarian Costs Of Climate Change**. Feinstein International Center. Disponível em: http://wikis.uit.tufts.edu/confluence/download/attachments/21938045/climate_change.pdf?version=1&modificationDate=1234381035000 p. 5. Acesso 13 de janeiro de 2011.

WESTRA, Laura. **Environmental justice and the rights of ecological refugees**. London: Earthscan, 2009.

WOOD, William B. **Ecomigration**: Linkages between Environmental Changes and Migration. In: Global Migrants, Global Refugees. Eds. A.R. Zolberg and P.M. Benda. New York and Oxford: Berghahn.

ANEXOS

ANEXO A –

*Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)
Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações
Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e
Apátridas, convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembléia
Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950.
As Altas Partes Contratantes,*

Considerando que a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos aprovada em 10 de dezembro de 1948 pela Assembléia Geral afirmaram o princípio de que os seres humanos, sem distinção, devem gozar dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais.

Considerando que a Organização das Nações Unidas tem repetidamente manifestados a sua profunda preocupação pelos refugiados e que ela tem se esforçado por assegurar a estes o exercício mais amplo possível dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Considerando que é desejável rever e codificar os acordos internacionais anteriores relativos ao estatuto dos refugiados e estender a aplicação desses instrumentos e a proteção que eles oferecem por meio de um novo acordo.

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional.

Exprimindo o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados.

Notando que o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissário.

Convieram nas seguintes disposições:

A. Para fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;

As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiado seja reconhecida a pessoas que preenchem as condições previstas no parágrafo 2º da presente seção;

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade encontra-se fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidos no sentido de

- a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou
- b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures";

e cada Estado Contratante fará, no momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, uma declaração precisando o alcance que pretende dar a essa expressão do ponto de vista das obrigações assumidas por ele em virtude da presente Convenção.

2) Qualquer Estado Contratante que adotou a fórmula a) poderá em qualquer momento estender as suas obrigações adotando a fórmula b) por meio de uma notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

C. Esta Convenção cessará, nos casos infra, de ser aplicável a qualquer pessoa compreendida nos termos da seção A, retro:

- 1) se ela voltou a valer-se da proteção do país de que é nacional; ou
- 2) se havendo perdido a nacionalidade, ela a recuperou voluntariamente; ou
- 3) se adquiriu nova nacionalidade e goza da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu; ou
- 4) se voltou a estabelecer-se, voluntariamente, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu com medo de ser perseguido; ou
- 5) se por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela não pode mais continuar recusando a proteção do país de que é nacional;

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo, que pode invocar, para recusar a proteção do país de que é nacional, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores;

6) tratando-se de pessoa que não tem nacionalidade, se por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecida como refugiada, ela está em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual;

Contanto, porém, que as disposições do presente parágrafo não se apliquem a um refugiado incluído nos termos do parágrafo 1 da seção A do presente artigo, que pode invocar, para recusar voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, razões imperiosas resultantes de perseguições anteriores.

D. Esta Convenção não será aplicável às pessoas que atualmente se beneficiam de uma proteção ou assistência de parte de um organismo ou de uma instituição das Nações Unidas, que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

Quando esta proteção ou assistência houver cessado, por qualquer razão, sem que a sorte dessas pessoas tenha sido definitivamente resolvida de acordo com as resoluções a ela relativas, adotadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas, essas pessoas se beneficiarão de pleno direito do regime desta Convenção.

E. Esta Convenção não será aplicável a uma pessoa considerada pelas autoridades competentes do país no qual ela instalou sua residência como tendo os direitos e as obrigações relacionadas com a posse da nacionalidade desse país.

F. As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para se pensar que:

- a) cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dado pelos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes;
- b) cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados;
- c) tornaram-se culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Artigo 2º

Obrigações gerais

Todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de respeitar as leis e regulamentos, assim como as medidas que visam a manutenção da ordem pública.

Artigo 3º

Não-discriminação

Os Estados Contratantes aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem.

Artigo 4º - Religião

Os Estados Contratantes proporcionarão aos refugiados, em seu território, um tratamento pelo menos tão favorável como o que é proporcionado aos nacionais no que concerne à liberdade de praticar sua religião e no que concerne à liberdade de instrução religiosa dos seus filhos.

Artigo 5º

Direitos conferidos independentemente desta Convenção nenhuma disposição desta Convenção prejudicará os outros direitos e vantagens concedidos aos outros refugiados, independentemente desta Convenção.

Artigo 6º

A expressão "nas mesmas circunstâncias"

Para os fins desta Convenção, a expressão "nas mesmas circunstâncias" significa que todas as condições - em especial as que se referem à duração e às condições de permanência ou de residência - que o interessado teria de preencher para poder exercer o direito em causa, se ele não fosse refugiado, devem ser preenchidas por ele, com exceção das condições que, em razão da sua natureza, não podem ser preenchidas por um refugiado.

Artigo 7º

Dispensa de reciprocidade

1. Ressalvadas as disposições mais favoráveis previstas por esta Convenção, um Estado Contratante concederá aos refugiados o regime que concede aos estrangeiros em geral.

2. Após um prazo de residência de três anos, todos os refugiados se beneficiarão, no território dos Estados Contratantes, da dispensa de reciprocidade legislativa.

3. Cada Estado Contratante continuará a conceder aos refugiados os direitos e vantagens de que já gozavam, na ausência de reciprocidade, na data da entrada em vigor desta Convenção para o referido Estado.

4. Os Estados Contratantes considerarão com benevolência a possibilidade de conceder aos refugiados, na ausência de reciprocidade, direitos e vantagens outros além dos que eles gozam em virtude dos parágrafos 2 e 3, assim como a possibilidade de conceder o benefício da dispensa de reciprocidade a refugiados que não preencham as condições previstas nos parágrafos 2 e 3.

5. As disposições dos parágrafos 2 e 3, supra, aplicam-se assim às vantagens mencionadas nos artigos 13, 18, 19, 21 e 22 desta Convenção, como aos direitos e vantagens que não são previstos pela mesma.

Artigo 8º

Dispensa de medidas excepcionais

No que concerne às medidas excepcionais que podem ser tomadas contra a pessoa, bens ou interesses dos nacionais de um Estado, os Estados Contratantes não aplicarão tais medidas a um refugiado que seja formalmente nacional do referido Estado unicamente em razão da sua nacionalidade. Os Estados Contratantes que, pela sua legislação, não podem aplicar o dispositivo geral consagrado neste artigo concederão, nos casos apropriados, dispensas em favor de tais refugiados.

Artigo 9º

Medidas provisórias

Nenhuma das disposições da presente Convenção tem por efeito impedir um Estado Contratante, em tempo de guerra ou em outras circunstâncias graves e excepcionais, de tomar

provisoriamente, a propósito de uma determinada pessoa, as medidas que este Estado julgar indispensáveis à segurança nacional, até que o referido Estado determine que essa pessoa é efetivamente um refugiado e que a continuação de tais medidas é necessária a seu propósito no interesse da segurança nacional.

Artigo 10

Continuidade de residência

1. No caso de um refugiado que foi deportado no curso da Segunda Guerra Mundial, transportado para o território de um dos Estados Contratantes e aí reside, a duração dessapermanência forçada será considerada residência regular nesse território.

2. No caso de um refugiado que foi deportado do território de um Estado Contratante no curso da Segunda Guerra Mundial e para ele voltou antes da entrada em vigor desta Convenção para aí estabelecer sua residência, o período que precedeu e o que se seguiu a essa deportação serão considerados, para todos os fins para os quais é necessária uma residência ininterrupta, como constituindo apenas um período ininterrupto.

Artigo 11

Marinheiros refugiados

No caso de refugiados regularmente empregados como membros da tripulação a bordo de um navio que hasteie pavilhão de um Estado Contratante, este Estado examinará com benevolência a possibilidade de autorizar os referidos refugiados a se estabelecerem no seu território e entregar-lhes documentos de viagem ou de os admitir a título temporário no seu território, a fim, notadamente, de facilitar sua fixação em outro país.

Capítulo II

SITUAÇÃO JURÍDICA

Artigo 12

Estatuto pessoal

1. O estatuto pessoal de um refugiado será regido pela lei do país de seu domicílio, ou, na falta de domicílio, pela lei do país de sua residência.

2. Os direitos adquiridos anteriormente pelo refugiado e decorrentes do estatuto pessoal, e principalmente os que resultam do casamento, serão respeitados por um Estado Contratante, ressalvado, sendo o caso, o cumprimento das formalidades previstas pela legislação do referido Estado, entendendo-se, todavia, que o direito em causa deve ser dos que seriam reconhecidos pela legislação do referido Estado se o interessado não houvesse se tornado refugiado.

Artigo 13

Propriedade móvel e imóvel

Os Estados Contratantes concederão a um refugiado um tratamento tão favorável quanto possível, e de qualquer maneira um tratamento que não seja menos favorável do que o que é concedido, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne à aquisição de propriedade móvel ou imóvel e a outros direitos a ela referentes, ao aluguel e aos outros contratos relativos a propriedade móvel ou imóvel.

Artigo 14

Propriedade intelectual e industrial

Em matéria de proteção da propriedade industrial, especialmente de invenções, desenhos, modelos, marcas de fábrica, nome comercial, e em matéria de proteção da propriedade literária, artística e científica, um refugiado se beneficiará, no país em que tem sua residência habitual, da proteção que é conferida aos nacionais do referido país. No território de qualquer um dos outros Estados Contratantes, ele se beneficiará da proteção dada no referido território aos nacionais do país no qual tem sua residência habitual.

Artigo 15

Direitos de associação

Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residem regularmente em seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias.

Artigo 16

Direito de propugnar em juízo

1. Qualquer refugiado terá, no território dos Estados Contratantes, livre e fácil acesso aos tribunais.
2. No Estado Contratante em que tem sua residência habitual, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional, no que concerne ao acesso aos tribunais, inclusive a assistência judiciária e a isenção de *cautio judicatum solvi*.
3. Nos Estados Contratantes outros que não aquele em que tem sua residência habitual, e no que concerne às questões mencionadas no parágrafo 2, qualquer refugiado gozará do mesmo tratamento que um nacional do país no qual tem sua residência habitual.

Capítulo III

EMPREGOS REMUNERADOS

Artigo 17

Profissões assalariadas

1. Os Estados Contratantes darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada.

2. Em qualquer caso, as medidas restritivas impostas aos estrangeiros ou ao emprego de estrangeiros para a proteção do mercado nacional do trabalho não serão aplicáveis aos refugiados que já estavam dispensados na data da entrada em vigor desta Convenção pelo Estado Contratante interessado, ou que preencham uma das seguintes condições:

a) contar três anos de residência no país;

b) ter por cônjuge uma pessoa que possua a nacionalidade do país de residência. Um refugiado não poderá invocar o benefício desta disposição no caso de haver abandonado o cônjuge;

c) ter um ou vários filhos que possuam a nacionalidade do país de residência.

3. Os Estados Contratantes considerarão com benevolência a adoção de medidas tendentes a assimilar os direitos de todos os refugiados no que concerne ao exercício das profissões assalariadas aos dos seus nacionais, e em particular para os refugiados que entraram no seu território em virtude de um programa de recrutamento de mão-de-obra ou de um plano de imigração.

Artigo 18

Profissões não assalariadas

Os Estados Contratantes darão aos refugiados que se encontrem regularmente no seu território tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que aquele que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne ao exercício de uma profissão não assalariada na agricultura, na indústria, no artesanato e no comércio, bem como à instalação de firmas comerciais e industriais.

Artigo 19

Profissões liberais

1. Cada Estado Contratante dará aos refugiados que residam regularmente no seu território e sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes do referido Estado e que desejam exercer uma profissão liberal, tratamento tão favorável quanto possível, e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que aquele que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

2. Os Estados Contratantes farão tudo o que estiver ao seu alcance, conforme as suas leis e constituições, para assegurar a instalação de tais refugiados em territórios outros que não o território metropolitano, de cujas relações internacionais sejam responsáveis.

Capítulo IV

BEM-ESTAR

Artigo 20

Racionamento

No caso de existir um sistema de racionamento ao qual esteja submetido o conjunto da população, que regule a repartição geral dos produtos de que há escassez, os refugiados serão tratados como os nacionais.

Artigo 21

Alojamento

No que concerne ao alojamento, os Estados Contratantes darão, na medida em que esta questão seja regulada por leis ou regulamentos ou seja submetida ao controle das autoridades públicas, aos refugiados que residam regularmente no seu território, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que aquele que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral.

Artigo 22

Educação pública

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados o mesmo tratamento que é dado aos nacionais no que concerne ao ensino primário.
2. Os Estados Contratantes darão aos refugiados um tratamento tão favorável quanto possível, e em todo caso não menos favorável do que aquele que é dado aos estrangeiros em geral, nas mesmas circunstâncias, no que concerne aos graus de ensino superiores ao primário, em particular no que diz respeito ao acesso aos estudos, ao reconhecimento de certificados de estudos, de diplomas e títulos universitários estrangeiros, à isenção de emolumentos alfandegários e taxas e à concessão de bolsas de estudos.

Artigo 23

Assistência pública

Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais.

Artigo 24

Legislação do trabalho e previdência social

1. Os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento dado aos nacionais quanto aos seguintes pontos:
 - a) Na medida em que estas questões são regulamentadas pela legislação ou dependem das autoridades administrativas: remuneração, inclusive abonos familiares quando os mesmos integram a remuneração; duração do trabalho; horas suplementares; férias pagas; restrições ao trabalho doméstico; idade mínima para o emprego; aprendizado e formação profissional; trabalho das mulheres e dos adolescentes, e gozo das vantagens proporcionadas pelas convenções coletivas.

b) Previdência social (as disposições legais relativas aos acidentes do trabalho, às moléstias profissionais, à maternidade, à doença, à invalidez, à velhice, à morte, ao desemprego, aos encargos de família, bem como a qualquer outro risco que, conforme a legislação nacional, esteja previsto no sistema de previdência social), observadas as seguintes limitações:

I) existência de medidas apropriadas visando a manutenção dos direitos adquiridos e dos direitos em curso de aquisição;

II) disposições particulares prescritas pela legislação nacional do país de residência concernentes a benefícios ou a frações de benefícios pagáveis exclusivamente por fundos públicos, bem como a pensões pagas a pessoas que não preenchem as condições de contribuição exigidas para a concessão de uma pensão normal.

2. Os direitos a um benefício decorrentes da morte de um refugiado em virtude de acidente de trabalho ou de doença profissional não serão afetados pelo fato do beneficiário residir fora do território do Estado Contratante.

3. Os Estados Contratantes estenderão aos refugiados o benefício dos acordos que concluíram ou vierem a concluir entre si, relativamente à manutenção dos direitos adquiridos ou em curso de aquisição em matéria de previdência social, contanto que os refugiados preencham as condições previstas para os nacionais dos países signatários dos acordos em questão.

4. Os Estados Contratantes examinarão com benevolência a possibilidade de estender, na medida do possível, aos refugiados, o benefício de acordos semelhantes que estão ou estarão em vigor entre esses Estados Contratantes e Estados não-contratantes.

Capítulo V

MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

Artigo 25

Assistência administrativa

1. Quando o exercício de um direito por parte de um refugiado normalmente exigir a assistência de autoridades estrangeiras às quais ele não pode recorrer, os Estados Contratantes em cujo território reside providenciarão para que essa assistência lhe seja dada, quer pelas suas próprias autoridades, quer por uma autoridade internacional.

2. A ou as autoridades mencionadas no parágrafo 1 entregarão ou farão entregar, sob seu controle, aos refugiados, os documentos ou certificados que normalmente seriam entregues a um estrangeiro pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio.

3. Os documentos ou certificados assim entregues substituirão os documentos oficiais entregues a estrangeiros pelas suas autoridades nacionais ou por seu intermédio, e terão fé pública até prova em contrário.

4. Ressalvadas as exceções que possam ser admitidas em favor dos indigentes, os serviços mencionados no presente artigo poderão ser cobrados; mas estas cobranças serão moderadas e de acordo com o valor que se cobrar dos nacionais por serviços análogos.

5. As disposições deste artigo em nada afetarão os artigos 27 e 28.

Artigo 26

Liberdade de movimento

Cada Estado Contratante dará aos refugiados que se encontrem no seu território o direito de nele escolher o local de sua residência e de nele circular livremente, com as reservas instituídas pela regulamentação aplicável aos estrangeiros em geral nas mesmas circunstâncias.

Artigo 27

Papéis de identidade

Os Estados Contratantes entregarão documentos de identidade a qualquer refugiado que se encontre no seu território e que não possua documento de viagem válido.

Artigo 28

Documentos de viagem

1. Os Estados Contratantes entregarão aos refugiados que residam regularmente no seu território documentos de viagem destinados a permitir-lhes viajar fora desse território, a menos que a isto se oponham razões imperiosas de segurança nacional ou de ordem pública; as disposições do Anexo a esta Convenção se aplicarão a esses documentos. Os Estados Contratantes poderão entregar tal documento de viagem a qualquer outro refugiado que se encontre no seu território; darão atenção especial aos casos de refugiados que se encontrem no seu território e que não estejam em condições de obter um documento de viagem do país onde residem regularmente.

2. Os documentos de viagem entregues nos termos de acordos internacionais anteriores serão reconhecidos pelos Estados Contratantes e tratados como se houvessem sido entregues aos refugiados em virtude do presente artigo.

Artigo 29

Despesas fiscais

1. Os Estados Contratantes não submeterão os refugiados a emolumentos alfandegários, taxas e impostos de qualquer espécie, além ou mais elevados do que aqueles que são ou serão cobrados dos seus nacionais em situações análogas.

2. As disposições do parágrafo anterior não impedem a aplicação aos refugiados das disposições de leis e regulamentos concernentes às taxas relativas à expedição de documentos administrativos para os estrangeiros, inclusive papéis de identidade.

Artigo 30

Transferência de bens

1. Cada Estado Contratante permitirá aos refugiados, conforme as leis e regulamentos do seu país, transferir os bens que trouxeram para o seu território para o território de um outro país, no qual foram admitidos, a fim de nele se reinstalarem.

2. Cada Estado Contratante considerará com benevolência os pedidos apresentados pelos refugiados que desejarem obter autorização para transferir todos os outros bens necessários a sua reinstalação em um outro país, onde foram admitidos, a fim de nele se reinstalarem.

Artigo 31

Refugiados em situação irregular no país de refúgio

1. Os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais aos refugiados que, chegando diretamente de território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada, no sentido previsto pelo art. 1º, encontrem-se no seu território sem autorização, contanto que apresentem-se sem demora às autoridades e exponham-lhes razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.

2. Os Estados Contratantes não aplicarão aos deslocamentos de tais refugiados outras restrições que não as necessárias; essas restrições serão aplicadas somente enquanto o estatuto desses refugiados no país de refúgio não houver sido regularizado ou eles não houverem obtido admissão em outro país. À vista desta última admissão, os Estados Contratantes concederão a esses refugiados um prazo razoável, assim como todas as facilidades necessárias.

Artigo 32

Expulsão

1. Os Estados Contratantes não expulsarão um refugiado que esteja regularmente no seu território, senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

2. A expulsão desse refugiado somente ocorrerá em consequência de decisão judicial proferida em processo legal. A não ser que a isso se oponham razões imperiosas de segurança nacional, o refugiado deverá ter permissão de apresentar provas em seu favor, de interpor recurso e de se fazer representar para esse fim perante uma autoridade competente ou perante uma ou várias pessoas especialmente designadas pela autoridade competente.

3. Os Estados Contratantes concederão a tal refugiado um prazo razoável para ele obter admissão legal em um outro país. Os Estados Contratantes podem aplicar, durante esse prazo, a medida de ordem interna que julgarem oportuna.

Artigo 33

Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de forma alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que sua vida ou liberdade seja ameaçada em decorrência da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social a que pertença ou opiniões políticas.

2. O benefício da presente disposição não poderá, todavia, ser invocado por um refugiado que por motivos sérios seja considerado um perigo à segurança do país no qual ele se encontre ou

que, tendo sido condenado definitivamente por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do referido país.

Artigo 34

Naturalização

Os Estados Contratantes facilitarão, na medida do possível, a assimilação e a naturalização dos refugiados. Esforçar-se-ão, em especial, para acelerar o processo de naturalização e reduzir, também na medida do possível, as taxas e despesas desse processo.

Capítulo VI

DISPOSIÇÕES EXECUTÓRIAS E TRANSITÓRIAS

Artigo 35

Cooperação das autoridades nacionais com as Nações Unidas

1. Os Estados Contratantes comprometem-se a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções e em particular para facilitar a sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção.

2. A fim de permitir ao Alto Comissariado ou a qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda apresentar relatório aos órgãos competentes das Nações Unidas, os Estados Contratantes se comprometem a fornecer-lhes, pela forma apropriada, as informações e os dados estatísticos solicitados relativos:

- a) ao estatuto dos refugiados,
- b) à execução desta Convenção, e
- c) às leis, regulamentos e decretos que estão ou entrarão em vigor no que concerne aos refugiados.

Artigo 36

Informações sobre as leis e regulamentos nacionais

Os Estados Contratantes comunicarão ao Secretário-Geral das Nações Unidas o texto das leis e dos regulamentos que promulguem para assegurar a aplicação desta Convenção.

Artigo 37

Relações com as convenções anteriores

Sem prejuízo das disposições constantes no parágrafo 2 do artigo 28, esta Convenção substitui, entre as Partes na Convenção, os acordos de 5 de julho de 1922, 31 de maio de 1924, 12 de maio de 1926, 30 de julho de 1928 e 30 de julho de 1935, bem como as Convenções de 28 de

outubro de 1933, 10 de fevereiro de 1938, o Protocolo de 14 de setembro de 1939 e o Acordo de 15 de outubro de 1946.

Capítulo VII

CLÁUSULAS FINAIS

Artigo 38

Solução dos dissídios

Qualquer controvérsia entre as Partes nesta Convenção relativa a sua interpretação ou a sua aplicação, que não possa ser resolvida por outros meios, será submetida à Corte Internacional de Justiça, a pedido de uma das Partes na controvérsia.

Artigo 39

Assinatura, ratificação e adesão

1. Esta Convenção ficará aberta à assinatura em Genebra a 28 de julho de 1951 e, após esta data, depositada em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas. Ficarà aberta à assinatura no Escritório Europeu das Nações Unidas de 28 de julho a 31 de agosto de 1951, e depois será reaberta à assinatura na sede da Organização das Nações Unidas, de 17 de setembro de 1951 a 31 de dezembro de 1952.

2. Esta Convenção ficará aberta à assinatura de todos os Estados membros da Organização das Nações Unidas, bem como de qualquer outro Estado não-membro convidado para a Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e dos Apátridas, ou de qualquer Estado ao qual a Assembléia Geral haja dirigido convite para assinar. Deverá ser ratificada e os instrumentos de ratificação ficarão depositados em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas.

3. Os Estados mencionados no parágrafo 2 do presente artigo poderão aderir a esta Convenção a partir de 28 de julho de 1951. A adesão será feita mediante instrumento próprio que ficará depositado em poder do Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 40

Cláusula de aplicação territorial

1. Qualquer Estado poderá, no momento da assinatura, ratificação ou adesão, declarar que esta Convenção se estenderá ao conjunto dos territórios que representa no plano internacional, ou a um ou vários dentre eles. Tal declaração produzirá efeitos no momento da entrada em vigor da Convenção para o referido Estado.

2. A qualquer momento posterior a extensão poderá ser feita através de notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas, e produzirá efeitos a partir do nonagésimo dia seguinte à data na qual o Secretário-Geral das Nações Unidas houver recebido a notificação ou na data de entrada em vigor da Convenção para o referido Estado, se esta última data for posterior.

3. No que concerne aos territórios aos quais esta Convenção não se aplique na data da assinatura, ratificação ou adesão, cada Estado interessado examinará a possibilidade de tomar, logo que possível, todas as medidas necessárias a fim de estender a aplicação desta Convenção aos referidos territórios, ressalvado, sendo necessário por motivos constitucionais, o consentimento do governo de tais territórios.

Artigo 41

Cláusula federal

No caso de um Estado federal ou não-unitário, aplicar-se-ão as seguintes disposições:

a) No que concerne aos artigos desta Convenção cuja execução dependa da ação legislativa do poder legislativo federal, as obrigações do governo federal serão, nesta medida, as mesmas que as das partes que não são Estados federais.

b) No que concerne aos artigos desta Convenção cuja aplicação depende da ação legislativa de cada um dos Estados, províncias ou municípios constitutivos, que não são, em virtude do sistema constitucional da federação, obrigados a tomar medidas legislativas, o governo federal clevará, o mais cedo possível, e com o seu parecer favorável, os referidos artigos ao conhecimento das autoridades competentes dos Estados, províncias ou municípios.

c) Um Estado federal Parte nesta Convenção fornecerá, mediante solicitação de qualquer outro Estado Contratante que lhe haja sido transmitida pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, uma exposição sobre a legislação e as práticas em vigor na federação e em suas unidades constitutivas, no que concerne a qualquer disposição da Convenção, indicando em que medida, por uma ação legislativa ou de outra natureza, tornou-se efetiva a referida disposição.

Artigo 42

Reservas

1. No momento da assinatura, da ratificação ou da adesão, qualquer Estado poderá formular reservas aos artigos da Convenção, que não os artigos 1, 3, 4, 16 (1), 33 e 36 a 46 inclusive.

2. Qualquer Estado Contratante que haja formulado uma reserva conforme o parágrafo 1 desse artigo, poderá retirá-la a qualquer momento mediante comunicação com esse fim dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.

Artigo 43

Entrada em vigor

1. Esta Convenção entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão.

2. Para cada um dos Estados que ratificarem a Convenção ou a ela aderirem depois do depósito do sexto instrumento de ratificação ou de adesão, ela entrará em vigor no nonagésimo dia seguinte à data do depósito feito por esse Estado do seu instrumento de ratificação ou de adesão.

Artigo 44

Denúncia

1. Qualquer Estado Contratante poderá denunciar a Convenção a qualquer momento por notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas.
2. A denúncia entrará em vigor para o Estado interessado um ano depois da data em que tiver sido recebida pelo Secretário-Geral das Nações Unidas.
3. Qualquer Estado que houver feito uma declaração ou notificação conforme o artigo 40, poderá notificar ulteriormente ao Secretário-Geral das Nações Unidas que a Convenção cessará de se aplicar a todo o território designado na notificação. A Convenção cessará, então, de se aplicar ao território em questão, um ano depois da data na qual o Secretário-Geral houver recebido essa notificação.

Artigo 45

Revisão

1. Qualquer Estado Contratante poderá, a qualquer tempo, por uma notificação dirigida ao Secretário-Geral das Nações Unidas, pedir a revisão desta Convenção.
2. A Assembléia Geral das Nações Unidas recomendará as medidas a serem tomadas, se for o caso, a propósito de tal pedido.

Artigo 46

Notificações pelo Secretário-Geral das Nações Unidas

O Secretário-Geral das Nações Unidas comunicará a todos os Estados membros das Nações Unidas e aos Estados não-membros mencionados no artigo 39:

- a) as declarações e as notificações mencionadas na seção B do artigo 1;
- b) as assinaturas, ratificações e adesões mencionadas no artigo 39;
- c) as declarações e as notificações mencionadas no artigo 40;
- d) as reservas formuladas ou retiradas mencionadas no artigo 42;
- e) a data na qual esta Convenção entrará em vigor, de acordo com o artigo 43;
- f) as denúncias e as notificações mencionadas no artigo 44;
- g) os pedidos de revisão mencionados no artigo 45.

Em fé do que, os abaixo-assinados, devidamente autorizados, assinaram, em nome de seus respectivos Governos, a presente Convenção.

ANEXO B*Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967)*

Os Estados Partes no presente Protocolo,

Considerando que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra em 28 de Julho de 1951 (daqui em diante referida como a Convenção), só cobre aquelas pessoas que se tornaram refugiados em resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951,

Considerando que, desde que a Convenção foi adoptada, surgiram novas situações de refugiados e que os refugiados em causa poderão não cair no âmbito da Convenção,

Considerando que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1 de Janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto,

Concordaram no seguinte:

ARTIGO I**Disposições gerais**

1. Os Estados Partes no presente Protocolo obrigam-se a aplicar os artigos 2 a 34, inclusive, da Convenção aos refugiados tal como a seguir definidos.
2. Para os efeitos do presente Protocolo, o termo refugiado deverá, excepto em relação à aplicação do parágrafo 3 deste artigo, significar qualquer pessoa que caiba na definição do artigo 1, como se fossem omitidas as palavras como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1 de Janeiro de 1951 e... e as palavras ... como resultado de tais acontecimentos, no artigo 1-A (2).
3. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Partes sem qualquer limitação geográfica, com a excepção de que as declarações existentes feitas por Estados já partes da Convenção de acordo com o artigo 1-B (1) (a) da Convenção deverão, salvo se alargadas nos termos do artigo 1-B (2) da mesma, ser aplicadas também sob o presente Protocolo.

ARTIGO II**Cooperação das autoridades nacionais com as Nações**

1. Os Estados Partes no presente Protocolo obrigam-se a cooperar com o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, ou com qualquer outra agência das Nações Unidas que lhe possa vir a suceder no exercício das suas funções, e deverão, em especial, facilitar o desempenho do seu dever de vigilância da aplicação das disposições do presente Protocolo.
2. Com vista a habilitar o Alto Comissário, ou qualquer outra agência das Nações Unidas que lhe possa vir a suceder, a fazer relatórios para os órgãos competentes das Nações Unidas, os

Estados Partes no presente Protocolo obrigam-se a fornecer-lhes as informações e dados estatísticos requeridos, na forma apropriada e relativos:

- a) À condição de refugiados;
- b) À aplicação do presente Protocolo;
- c) Às leis, regulamentos e decretos que são ou possam vir a ser aplicáveis em relação aos refugiados.

ARTIGO III

Informação sobre legislação nacional

Os Estados Partes no presente Protocolo deverão comunicar ao Secretário Geral das Nações Unidas as leis e regulamentos que possam vir a adoptar para assegurar a aplicação do presente Protocolo.

ARTIGO IV

Resolução de diferendos

Qualquer diferendo entre Estados Partes no presente Protocolo que esteja relacionado com a sua interpretação ou aplicação e que não possa ser resolvido por outros meios deverá ser submetido ao Tribunal Internacional de Justiça a pedido de qualquer das partes no diferendo.

ARTIGO V

Adesão

O presente Protocolo ficará aberto à adesão de todos os Estados Partes na Convenção ou de qualquer outro Estado Membro das Nações Unidas ou Membro de qualquer das agências especializadas ou de qualquer Estado ao qual tenha sido enviado pela Assembleia Geral das Nações Unidas um convite para aderir ao Protocolo. A adesão será efectuada pelo depósito de um instrumento de adesão junto do Secretário Geral das Nações Unidas.

ARTIGO VI

Cláusula federal

No caso de um Estado federal ou não unitário, aplicar-se-ão as seguintes disposições:

- a) No respeitante aos artigos da Convenção a aplicar de acordo com o artigo I, parágrafo 1, do presente Protocolo que caibam dentro da competência legislativa da autoridade legislativa federal, as obrigações do Governo Federal serão nesta medida as mesmas que as dos Estados Partes que não forem Estados federais;

b) No respeitante aos artigos da Convenção a aplicar de acordo com o artigo I, parágrafo 1, do Presente Protocolo que caibam dentro da competência legislativa de Estados constituintes, províncias ou cantões que não são, segundo o sistema constitucional da Federação, obrigados a tomar medidas legislativas, o Governo Federal levará, com a maior brevidade possível, os referidos artigos, com uma recomendação favorável, ao conhecimento das autoridades competentes dos Estados, províncias ou cantões;

c) Um Estado Federal parte no presente Protocolo deverá, a pedido de qualquer outro Estado Parte, transmitido através do Secretário Geral das Nações Unidas, fornecer uma informação da lei e da prática da Federação e das suas unidades constituintes no tocante a qualquer disposição em particular da Convenção, a aplicar de acordo com o artigo I, parágrafo 1, do presente Protocolo, indicando a medida em que foi dado efeito, por medidas legislativas ou outras, à dita disposição.

ARTIGO VII

Reservas e declarações

1. No momento de adesão, qualquer Estado poderá formular reservas ao artigo 4 do presente Protocolo e à aplicação de acordo com o artigo I do presente Protocolo de quaisquer disposições da Convenção além das contidas nos artigos 1, 3, 4, 16 (1) e 33, desde que, no caso de um Estado Parte na Convenção, as reservas feitas ao abrigo deste artigo não abranjam os refugiados aos quais se aplica a Convenção.

2. As reservas formuladas por Estados Partes na Convenção de acordo com o seu artigo 42 aplicar-se-ão, a menos que sejam retiradas, em relação às suas obrigações decorrentes do presente Protocolo.

3. Qualquer Estado que faça uma reserva de acordo com o parágrafo 1 deste artigo poderá, a qualquer tempo, retirar tal reserva por meio de uma comunicação para esse efeito dirigida ao Secretário Geral das Nações Unidas.

4. As declarações feitas segundo o artigo 40, parágrafos 1 e 2, da Convenção por um Estado Parte nela que adira ao presente Protocolo considerar-se-ão aplicáveis sob o regime do presente Protocolo, salvo se, no momento de adesão, for enviada uma notificação em contrário pelo Estado Parte interessado ao Secretário Geral das Nações Unidas. As disposições do artigo 40, parágrafos 2 e 3, e do artigo 44, parágrafo 3, da Convenção considerar-se-ão aplicáveis, *mutatis mutandis*, ao presente Protocolo.

ARTIGO VIII

Entrada em vigor

1. O presente Protocolo entrará em vigor no dia do depósito do sexto instrumento de adesão.

2. Para cada Estado que adira ao Protocolo depois do depósito do sexto instrumento de adesão, o Protocolo entrará em vigor na data do depósito pelo mesmo Estado do seu instrumento de adesão.

ARTIGO IX

Denúncia

1. Qualquer Estado Parte poderá, a qualquer tempo, denunciar este Protocolo por meio de uma notificação dirigida ao Secretário Geral das Nações Unidas.
2. Tal denúncia terá efeito para o Estado Parte interessado um ano depois da data em que for recebida pelo Secretário Geral das Nações Unidas.

ARTIGO X

Notificações pelo Secretário Geral das Nações Unidas

O Secretário Geral das Nações Unidas informará os Estados referidos no artigo V, acima, da data de entrada em vigor, adesões, reservas, retiradas de reservas e denúncias do presente Protocolo, e das declarações e notificações com ele relacionadas.

ARTIGO XI

Depósito nos arquivos do Secretariado das Nações Unidas

Um exemplar do presente Protocolo, cujos textos chinês, inglês, francês, russo e espanhol são igualmente autênticos, assinado pelo presidente da Assembleia Geral e pelo Secretário Geral das Nações Unidas, será depositado nos arquivos do Secretariado das Nações Unidas. O Secretário Geral transmitirá cópias certificadas do mesmo a todos os Estados Membros das Nações Unidas e aos outros Estados referidos no artigo V, acima.

ANEXO C – Lei 9.474 de 22 de julho de 1997

Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

TÍTULO I

Dos Aspectos Caracterizadores

CAPÍTULO I

Do Conceito, da Extensão e da Exclusão

SEÇÃO I

Do Conceito

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

SEÇÃO II

Da Extensão

Art. 2º Os efeitos da condição dos refugiados serão extensivos ao cônjuge, aos ascendentes e descendentes, assim como aos demais membros do grupo familiar que do refugiado dependerem economicamente, desde que se encontrem em território nacional.

SEÇÃO III

Da Exclusão

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

CAPÍTULO II

Da Condição Jurídica de Refugiado

Art. 4º O reconhecimento da condição de refugiado, nos termos das definições anteriores, sujeitará seu beneficiário ao preceituado nesta Lei, sem prejuízo do disposto em instrumentos internacionais de que o Governo brasileiro seja parte, ratifique ou venha a aderir.

Art. 5º O refugiado gozará de direitos e estará sujeito aos deveres dos estrangeiros no Brasil, ao disposto nesta Lei, na Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, cabendo-lhe a obrigação de acatar as leis, regulamentos e providências destinados à manutenção da ordem pública.

Art. 6º O refugiado terá direito, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, a cédula de identidade comprobatória de sua condição jurídica, carteira de trabalho e documento de viagem.

TÍTULO II

Do Ingresso no Território Nacional e do Pedido de Refúgio

Art. 7º O estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual lhe proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento cabível.

§ 1º Em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política.

§ 2º O benefício previsto neste artigo não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil.

Art. 8º O ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes.

Art. 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem.

Art. 10. A solicitação, apresentada nas condições previstas nos artigos anteriores, suspenderá qualquer procedimento administrativo ou criminal pela entrada irregular, instaurado contra o peticionário e pessoas de seu grupo familiar que o acompanhem.

§ 1º Se a condição de refugiado for reconhecida, o procedimento será arquivado, desde que demonstrado que a infração correspondente foi determinada pelos mesmos fatos que justificaram o dito reconhecimento.

§ 2º Para efeito do disposto no parágrafo anterior, a solicitação de refúgio e a decisão sobre a mesma deverão ser comunicadas à Polícia Federal, que as transmitirá ao órgão onde tramitar o procedimento administrativo ou criminal.

TÍTULO III

Do Conare

Art. 11. Fica criado o Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE, órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça.

CAPÍTULO I

Da Competência

Art. 12. Compete ao CONARE, em consonância com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com as demais fontes de direito internacional dos refugiados:

I - analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado;

II - decidir a cessação, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes, da condição de refugiado;

III - determinar a perda, em primeira instância, da condição de refugiado;

IV - orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados;

V - aprovar instruções normativas esclarecedoras à execução desta Lei.

Art. 13. O regimento interno do CONARE será aprovado pelo Ministro de Estado da Justiça.

Parágrafo único. O regimento interno determinará a periodicidade das reuniões do CONARE.

CAPÍTULO II

Da Estrutura e do Funcionamento

Art. 14. O CONARE será constituído por:

I - um representante do Ministério da Justiça, que o presidirá;

II - um representante do Ministério das Relações Exteriores;

III - um representante do Ministério do Trabalho;

IV - um representante do Ministério da Saúde;

V - um representante do Ministério da Educação e do Desporto;

VI - um representante do Departamento de Polícia Federal;

VII - um representante de organização não-governamental, que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no País.

§ 1º O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR será sempre membro convidado para as reuniões do CONARE, com direito a voz, sem voto.

§ 2º Os membros do CONARE serão designados pelo Presidente da República, mediante indicações dos órgãos e da entidade que o compõem.

§ 3º O CONARE terá um Coordenador-Geral, com a atribuição de preparar os processos de requerimento de refúgio e a pauta de reunião.

Art. 15. A participação no CONARE será considerada serviço relevante e não implicará remuneração de qualquer natureza ou espécie.

Art. 16. O CONARE reunir-se-á com *quorum* de quatro membros com direito a voto, deliberando por maioria simples.

Parágrafo único. Em caso de empate, será considerado voto decisivo o do Presidente do CONARE.

TÍTULO IV

Do Processo de Refúgio

CAPÍTULO I

Do Procedimento

Art. 17. O estrangeiro deverá apresentar-se à autoridade competente e externar vontade de solicitar o reconhecimento da condição de refugiado.

Art. 18. A autoridade competente notificará o solicitante para prestar declarações, ato que marcará a data de abertura dos procedimentos.

Parágrafo único. A autoridade competente informará o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR sobre a existência do processo de solicitação de refúgio e facultará a esse organismo a possibilidade de oferecer sugestões que facilitem seu andamento.

Art. 19. Além das declarações, prestadas se necessário com ajuda de intérprete, deverá o estrangeiro preencher a solicitação de reconhecimento como refugiado, a qual deverá conter identificação completa, qualificação profissional, grau de escolaridade do solicitante e membros

do seu grupo familiar, bem como relato das circunstâncias e fatos que fundamentem o pedido de refúgio, indicando os elementos de prova pertinentes.

Art. 20. O registro de declaração e a supervisão do preenchimento da solicitação do refúgio devem ser efetuados por funcionários qualificados e em condições que garantam o sigilo das informações.

CAPÍTULO II

Da Autorização de Residência Provisória

Art. 21. Recebida a solicitação de refúgio, o Departamento de Polícia Federal emitirá protocolo em favor do solicitante e de seu grupo familiar que se encontre no território nacional, o qual autorizará a estada até a decisão final do processo.

§ 1º O protocolo permitirá ao Ministério do Trabalho expedir carteira de trabalho provisória, para o exercício de atividade remunerada no País.

§ 2º No protocolo do solicitante de refúgio serão mencionados, por averbamento, os menores de quatorze anos.

Art. 22. Enquanto estiver pendente o processo relativo à solicitação de refúgio, ao peticionário será aplicável a legislação sobre estrangeiros, respeitadas as disposições específicas contidas nesta Lei.

CAPÍTULO III

Da Instrução e do Relatório

Art. 23. A autoridade competente procederá a eventuais diligências requeridas pelo CONARE, devendo averiguar todos os fatos cujo conhecimento seja conveniente para uma justa e rápida decisão, respeitando sempre o princípio da confidencialidade.

Art. 24. Finda a instrução, a autoridade competente elaborará, de imediato, relatório, que será enviado ao Secretário do CONARE, para inclusão na pauta da próxima reunião daquele Colegiado.

Art. 25. Os intervenientes nos processos relativos às solicitações de refúgio deverão guardar segredo profissional quanto às informações a que terão acesso no exercício de suas funções.

CAPÍTULO IV

Da Decisão, da Comunicação e do Registro

Art. 26. A decisão pelo reconhecimento da condição de refugiado será considerada ato declaratório e deverá estar devidamente fundamentada.

Art. 27. Proferida a decisão, o CONARE notificará o solicitante e o Departamento de Polícia Federal, para as medidas administrativas cabíveis.

Art. 28. No caso de decisão positiva, o refugiado será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade e solicitar cédula de identidade pertinente.

CAPÍTULO V

Do Recurso

Art. 29. No caso de decisão negativa, esta deverá ser fundamentada na notificação ao solicitante, cabendo direito de recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

Art. 30. Durante a avaliação do recurso, será permitido ao solicitante de refúgio e aos seus familiares permanecer no território nacional, sendo observado o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 21 desta Lei.

Art. 31. A decisão do Ministro de Estado da Justiça não será passível de recurso, devendo ser notificada ao CONARE, para ciência do solicitante, e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências devidas.

Art. 32. No caso de recusa definitiva de refúgio, ficará o solicitante sujeito à legislação de estrangeiros, não devendo ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade, salvo nas situações determinadas nos incisos III e IV do art. 3º desta Lei.

TÍTULO V

Dos Efeitos do Estatuto de Refugiados Sobre a

Extradição e a Expulsão

CAPÍTULO I

Da Extradição

Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradição baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 34. A solicitação de refúgio suspenderá, até decisão definitiva, qualquer processo de extradição pendente, em fase administrativa ou judicial, baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio.

Art. 35. Para efeito do cumprimento do disposto nos arts. 33 e 34 desta Lei, a solicitação de reconhecimento como refugiado será comunicada ao órgão onde tramitar o processo de extradição.

CAPÍTULO II

Da Expulsão

Art. 36. Não será expulso do território nacional o refugiado que esteja regularmente registrado, salvo por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

Art. 37. A expulsão de refugiado do território nacional não resultará em sua retirada para país onde sua vida, liberdade ou integridade física possam estar em risco, e apenas será efetivada quando da certeza de sua admissão em país onde não haja riscos de perseguição.

TÍTULO VI

Da Cessação e da Perda da Condição de Refugiado

CAPÍTULO I

Da Cessação da Condição de Refugiado

Art. 38. Cessará a condição de refugiado nas hipóteses em que o estrangeiro:

I - voltar a valer-se da proteção do país de que é nacional;

II - recuperar voluntariamente a nacionalidade outrora perdida;

III - adquirir nova nacionalidade e gozar da proteção do país cuja nacionalidade adquiriu;

IV - estabelecer-se novamente, de maneira voluntária, no país que abandonou ou fora do qual permaneceu por medo de ser perseguido;

V - não puder mais continuar a recusar a proteção do país de que é nacional por terem deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado;

VI - sendo apátrida, estiver em condições de voltar ao país no qual tinha sua residência habitual, uma vez que tenham deixado de existir as circunstâncias em consequência das quais foi reconhecido como refugiado.

CAPÍTULO II

Da Perda da Condição de Refugiado

Art. 39. Implicará perda da condição de refugiado:

I - a renúncia;

II - a prova da falsidade dos fundamentos invocados para o reconhecimento da condição de refugiado ou a existência de fatos que, se fossem conhecidos quando do reconhecimento, teriam ensejado uma decisão negativa;

III - o exercício de atividades contrárias à segurança nacional ou à ordem pública;

IV - a saída do território nacional sem prévia autorização do Governo brasileiro.

Parágrafo único. Os refugiados que perderem essa condição com fundamento nos incisos I e IV deste artigo serão enquadrados no regime geral de permanência de estrangeiros no território nacional, e os que a perderem com fundamento nos incisos II e III estarão sujeitos às medidas compulsórias previstas na Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980.

CAPÍTULO III

Da Autoridade Competente e do Recurso

Art. 40. Compete ao CONARE decidir em primeira instância sobre cessação ou perda da condição de refugiado, cabendo, dessa decisão, recurso ao Ministro de Estado da Justiça, no prazo de quinze dias, contados do recebimento da notificação.

§ 1º A notificação conterà breve relato dos fatos e fundamentos que ensejaram a decisão e cientificará o refugiado do prazo para interposição do recurso.

§ 2º Não sendo localizado o estrangeiro para a notificação prevista neste artigo, a decisão será publicada no Diário Oficial da União, para fins de contagem do prazo de interposição de recurso.

Art. 41. A decisão do Ministro de Estado da Justiça é irrecorrível e deverá ser notificada ao CONARE, que a informará ao estrangeiro e ao Departamento de Polícia Federal, para as providências cabíveis.

TÍTULO VII

Das Soluções Duráveis

CAPÍTULO I

Da Repatriação

Art. 42. A repatriação de refugiados aos seus países de origem deve ser caracterizada pelo caráter voluntário do retorno, salvo nos casos em que não possam recusar a proteção do país de que são nacionais, por não mais subsistirem as circunstâncias que determinaram o refúgio.

CAPÍTULO II

Da Integração Local

Art. 43. No exercício de seus direitos e deveres, a condição atípica dos refugiados deverá ser considerada quando da necessidade da apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares.

Art. 44. O reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis deverão ser facilitados, levando-se em consideração a situação desfavorável vivenciada pelos refugiados.

CAPÍTULO III

Do Reassentamento

Art. 45. O reassentamento de refugiados em outros países deve ser caracterizado, sempre que possível, pelo caráter voluntário.

Art. 46. O reassentamento de refugiados no Brasil se efetuará de forma planejada e com a participação coordenada dos órgãos estatais e, quando possível, de organizações não-governamentais, identificando áreas de cooperação e de determinação de responsabilidades.

TÍTULO VIII

Das Disposições Finais

Art. 47. Os processos de reconhecimento da condição de refugiado serão gratuitos e terão caráter urgente.

Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido.

Art. 49. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 22 de julho de 1997; 176º da Independência e 109º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Iris Rezende