

**UMA NOVA AGENDA INTERNACIONAL PARA O SÉCULO XXI: A SITUAÇÃO DOS  
REFUGIADOS AMBIENTAIS NO MUNDO**

**Evelyn Veríssimo da Silva**

**RESUMO**

Nos últimos tempos, um novo tema tem vigorado no meio acadêmico e político internacional, embora as origens do problema não sejam recentes. São debates que remetem a problemas históricos da humanidade, mas que adquiriram novas conotações no século vigente por envolverem dois pontos críticos nos debates multilaterais: o meio ambiente e a migração, e a correlação entre os mesmos. A discussão em torno dos refugiados ambientais representa um dos principais desafios contemporâneos, tendo em vista a ausência de um reconhecimento formal pelo direito internacional. Neste panorama, atribui-se às alterações climáticas a gênese deste problema, e na medida em que estas se tornam mais intensas e frequentes, o fluxo migratório interestatal as acompanha no mesmo ritmo. Neste ponto, ambos buscam redefinir as prioridades dos Estados, em particular, das grandes potências. Como responsáveis históricas pela degradação ambiental, serão as que receberão maior parcela dos refugiados do clima procedentes das partes mais vulneráveis do planeta. No entanto, mais que problemas estatais, são problemas sociais que, por si só, já deveriam ser convincentes o suficiente por descreverem uma nova realidade e por envolverem o respeito aos direitos humanos fundamentais. Esta é uma tendência que condicionará o futuro de várias sociedades e regiões inteiras, e que desestabilizará outras tantas. A inação política internacional a este novo desafio pode impetrar uma das maiores crises humanitárias dos novos tempos.

Palavras-chaves: Relações Internacionais - Meio Ambiente – Migração - Segurança Internacional.

### **ABSTRACT**

Recently a new theme has been in place in academia and international political scenario, although the origins of the problem are not recent. These are debates that refer to historical problems of humanity, but they acquired new connotations in the current century by two critical points involved in multilateral discussions, the environment and migration, and the correlation between them. The discussion of environmental refugees is a major contemporary challenge in view of the absence of a formal recognition by international law. Against this background, it is attributed to climate change the genesis of this problem, and to the extent that these become more intense and frequent, the interstate migration accompany them at the same pace. At this point, both seek to redefine the priorities of states, in particular the great powers. As a historical responsibility for environmental degradation, this will be the largest share of climate refugees coming from the most vulnerable parts of the planet. However, rather than state problems are social problems that, by itself, it should be convincing enough to describe a new reality and involve respect for fundamental human rights. This is a trend that will condition the future of various societies and whole regions and destabilize many others. Inaction foreign policy to this new challenge it can bring one of the largest humanitarian crises of our times.

Keywords: International Relations - Environment - Migration - International Security.

## INTRODUÇÃO

As discussões sobre refugiados não se esgotam e atualmente um novo quadro vem sendo abordado. Diante de uma nova categoria de migrantes, os chamados refugiados ambientais, pretende-se observar os discursos políticos em torno dos problemas ambientais globais e os debates tradicionais em termos de segurança. Dessa maneira, busca-se entender e aprofundar os conhecimentos sobre as causas das mobilidades humanas entre fronteiras em razão das mudanças climáticas, e de como um discurso sobre refugiados, diferente do já existente, foi instituído ou justificado em diferentes esferas institucionais, tendo em vista as previsões pessimistas e catastróficas dos órgãos internacionais de monitoramento do clima, como o IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas), e que muitas vezes não são tratadas de forma legítima por alguns países.

Diante disso, surgiram os seguintes problemas de pesquisa: Qual é a identidade das populações atingidas por desastres ambientais na política internacional, em razão das transgressões de fronteiras impostas pela necessidade de fugir de ambientes que deixaram de oferecer condições mínimas de sobrevivência e como distinguir este grupo de deslocados forçados em razão da ausência de um regime internacional que lhes garanta uma proteção internacional específica? Como reacomodar cidadãos de um Estado que possa deixar de existir e a quem cabe a decisão do local para onde migrar, aos Estados soberanos ou às pessoas atingidas pelas catástrofes naturais? E, por fim, como se posicionam os Estados que têm suas fronteiras invadidas por fluxos populacionais que fogem dos desastres ambientais, em razão das crises ecológicas cada vez mais repetitivas?

Diversas indagações podem ser levantadas e são inúmeras as respostas que poderão surgir. Estas, no entanto, dependerão de como a comunidade internacional reagirá a este problema e do reconhecimento de instrumentos eficazes que

estabeleçam um status especial a estas pessoas pelo direito internacional, já que não se enquadram nos conceitos de migrantes voluntários nem de refugiados.

Tendo em vista os temas em pauta na agenda internacional, este trabalho se direciona a examinar os fenômenos ambientais recorrentes e como este problema será abordado pela sociedade internacional, pela comunidade acadêmica, e pelos órgãos internacionais em decorrência dos espaços deixados por estudiosos dos regimes internacionais para refugiados e para os direitos humanos, e nos discursos sobre meio ambiente; sobre esta nova categoria de refugiados, os refugiados ambientais, climáticos ou ecológicos.

Assim, a importância dessa óptica está na possibilidade de pensar a categoria de refugiados ambientais não apenas como aqueles diretamente afetados pelas mudanças climáticas, mas como aqueles que, enfrentando condições ambientais inóspitas numa localidade, migram.

As discussões sobre os deslocamentos de pessoas através das fronteiras dos Estados não são, contudo, recentes; sejam estas migrações de ordem econômica, social, ou política. Nestas últimas enquadram-se aqueles que se inserem na categoria de refugiados, cujo status internacional passou a ser reconhecido e legitimado após a Segunda Guerra Mundial.

Embora a questão humanitária tenha sido objeto de interesse internacional há bastante tempo, ainda é um tema em evidência quando se faz referência a conflitos, guerras civis, crises humanitárias, desrespeitos aos direitos humanos, missões de paz. A construção desses indicadores de crise acontece por que são temas corriqueiros, atuais, e que estão longe de uma solução definitiva. Muito, de fato, já foi discutido, mas ainda há muito que fazer. No entanto, o problema atual sobre refugiados ultrapassa a polêmica sobre Estados que são incapazes de garantir aos seus nacionais o mínimo de direitos, produzindo fugas em escala; ou a Estados terceiros que, mesmo impondo restrições, servem de asilo a este fluxo crescente de refugiados provenientes de locais distintos.

Um novo debate emergiu recentemente em decorrência das recorrentes catástrofes ambientais que tem atingindo várias regiões do planeta, simultânea e indistintamente, traçando um novo desafio para o direito internacional. As questões ambientais lograram espaço significativo nos fóruns internacionais nas últimas décadas, e os debates atuais já não se restringem em distinguir culpados e vítimas, na medida em que toda a comunidade internacional tem sua parcela de responsabilidade, e que toda humanidade é, de certa forma, vítima. Isto por que, embora sejam eventos locais, suas causas e consequências podem ter origens e repercussões globais.

As consequências, entretanto, tornam-se mais evidentes em países menos desenvolvidos, com recursos econômicos e tecnológicos escassos. Esta situação se agrava na medida em que as sequelas da deterioração ambiental tornam a parcela carente da população mundial ainda mais vulnerável. São pessoas que sem a ajuda internacional e assistência humanitária deverão se deslocar para regiões mais próximas em busca de segurança.

Entre estas implicações encontram-se os deslocamentos de pessoas em razão de variações climáticas que criam situações inóspitas em seus países de origem e que as forçam a se abrigar em países vizinhos, gerando conflito de interesses nos países de destino destes migrantes. Essa impossibilidade de permanecerem em seus domicílios originou uma nova categoria de refugiados, chamados por alguns estudiosos de refugiados ambientais. Estes, no entanto, não se enquadram na classificação cunhada pela Convenção de 1951, nem entram na categoria de migrantes econômicos, que por conveniência, emigram de seus países em busca de melhores oportunidades no exterior.

As expectativas pessimistas dos organismos internacionais que tratam da questão ambiental trazem às discussões internacionais os problemas do aquecimento global, das mudanças climáticas, e fazem com que os desastres naturais frequentes se tornem um dos principais desafios do século XXI. As estimativas dos institutos de pesquisas ambientais são conclusivas, e preveem o aumento do nível do mar, mudança nos regimes das chuvas, desertificações, entre outros fatores. Milhares de pessoas

serão afetadas diretamente e outras mais, indiretamente. Inevitavelmente as consequências serão sentidas em todo o mundo, principalmente nos pequenos países insulares, que uma vez desaparecidos, acarretarão novos desafios ao direito internacional e ao direito internacional dos direitos humanos.

Assim, percebe-se a notoriedade internacional deste tema através da atuação de uma crescente margem de atores que vão desde os governos nacionais a organismos internacionais e suas agências especializadas, e principalmente, às populações afetadas, desprovidas de proteção internacional que lhes garantam seus direitos. Somam-se a estes os meios de comunicação internacional, a sociedade civil e os meios científicos que cobram dos condutores da política internacional soluções rápidas para que os saldos prejudiciais da negligência sejam minimizados.

Diferente da divisão sócio- econômica do mundo em que distinguem as regiões por sua estabilidade e atuação no mercado internacional, os problemas ambientais desconhecem as fronteiras nacionais. Todos os países sentirão os efeitos das mudanças climáticas, mesmo que em diferentes proporções em razão de recursos financeiros e tecnológicos. Se a comunidade internacional tem atuado para conter a crise financeira global, deverá adotar um esforço semelhante para responder às alterações do clima.

Como forma a complementar os trabalhos já existentes e publicados a partir de um exame sobre eventos climáticos recentes, visa-se demonstrar a relevância que a definição de refugiados ambientais vem logrando, e sua repercussão global, na medida em que reforça dois problemas já existentes: o das mudanças climáticas e a da situação dos refugiados no mundo.

Neste sentido, este trabalho pretende analisar as consequências das mudanças climáticas para a segurança internacional a partir do fluxo migratório de pessoas em decorrência das mudanças climáticas; verificar os novos e velhos debates sobre deslocamentos forçados a partir das discussões sobre as variações do clima; investigar o tema das mudanças climáticas e suas implicações para os Refugiados Ambientais; e

avaliar a reação da comunidade diante destes desafios à soberania estatal e à segurança internacional.

Para isto, torna-se relevante examinar os efeitos globais do tema, as contradições, ambiguidades, interesses estratégicos; enfim, as complexidades da realidade político-estratégica das instituições, dos regimes e dos governos. Diante dos objetivos propostos, procurar-se-á responder à seguinte questão de pesquisa:

Como reage a comunidade internacional diante de um novo quadro que emergiu nos últimos tempos, a partir da necessidade de enquadrar, sob os auspícios do direito internacional, a situação dos refugiados ambientais, somando-os à já problemática situação dos refugiados no mundo e às preocupantes alterações climáticas que ameaçam a vida no planeta?

Para estes fins, o presente trabalho foi dividido da seguinte maneira:

No capítulo 1 - Referencial Teórico e Metodológico - Procurou-se apresentar o embasamento teórico que propiciou a análise do tema, bem como seus fundamentos e contribuições para o desdobramento deste trabalho, tendo em vista responder à questão de pesquisa. Ainda neste capítulo, fez-se referência à metodologia com a qual o trabalho foi desenvolvido.

No capítulo 2 – Eco-política Global: A construção de uma agenda internacional sobre o meio ambiente face às alterações climáticas - buscou-se averiguar as principais raízes das mudanças climáticas, sendo esta a principal causa do deslocamento dos refugiados ambientais; bem como a análise das principais discussões sobre o tema a nível internacional.

No capítulo 3 – Os Refugiados no Direito Internacional – buscou-se entender a construção e o reconhecimento de um regime internacional para os refugiados, assim como avaliar a situação dos refugiados no contexto político mundial contemporâneo, uma vez que a partir deste arcabouço jurídico, criou-se um precedente para a

ampliação do conceito em vigor, de forma a facilitar a inclusão de uma nova classificação, a dos refugiados ambientais.

No capítulo 4 – Os Refugiados Ambientais e a Agenda Internacional do Século XXI – buscou-se analisar os principais desafios para uma definição consensual sobre os refugiados ambientais e o reconhecimento dos mesmos pelos demais atores internacionais, sendo esta uma questão fundamental para as discussões futuras na área de segurança; além das análises estatísticas sobre os locais onde, probabilisticamente, deverão ocorrer os maiores deslocamentos e suas respectivas razões.

Nas considerações finais, buscou-se demonstrar todas as investigações realizadas no decorrer da pesquisa com o intuito de compreender o longo caminho a ser percorrido em busca de soluções às novas demandas de refugiados ambientais. Para este fim, foram sintetizados os principais avanços ou inércias neste campo, objetivando resultados práticos pela comunidade internacional, e demais atores, a fim de atenuar as causas e consequências contemporâneas dos problemas ambientais.

## **CAPÍTULO 1**

### **REFERENCIAL TEÓRICO**

Ao longo de décadas, as prioridades nas discussões internacionais giraram em temas relevantes para o Estado, e como este podia ter afetado em sua existência, além da necessidade de se impor como ator supremo e atuante. As prioridades dos debates estavam divididas em temas que diziam respeito à firmação deste como ator global. Daí, temas como segurança, anarquia, geopolítica, estratégias de defesa e questões militares. Fatores econômicos também estavam subservientes ao interesse do Estado, quicá da nação. Durante a Guerra Fria, estes temas estiveram no jogo político, econômico, militar do período, onde cada qual exibia seus contornos de influência mundial como um prêmio a ser disputado e no qual, só diria respeito a apenas um.

O jogo terminou em 1991, e de fato, apenas um lado venceu. A Guerra Fria preencheu quase metade do século XX, mas paralelo às questões prioritárias que envolviam principalmente os interesses hegemônicos de cada superpotência e potências aliadas, aconteceram outros fenômenos importantes como a insurgência de um novo ambiente mundial voltado para uma agenda social. Novas regras do jogo foram postas à mesa para que todos os participantes do sistema mundial se preparassem para o século seguinte.

Em termos gerais, a última década do século anterior foi uma época decisiva, um intervalo entre duas ordens mundiais. Uma época assinalada pela divisão do mundo em ocidental e oriental, central e periférico e outra amplamente multilateral que permitiu a ratificação de tratados de maneira quase universal. Em meio a estes avanços teóricos, tentou-se discutir temas que fossem além da tradicional agenda proposta historicamente pelos realistas, vistos como de interesse global. Entre eles, merecem destaque dois deles.

Um deles diz respeito não aos Estados, mas ao indivíduo e sua inserção no panorama jurídico internacional. A afirmação dos direitos humanos na Carta de São

Francisco e posteriormente na Declaração Universal (1948) são marcos de uma discussão que há seis décadas vem sendo, apesar do pleonasma, discutida. Muito se tentou fazer para se concretizar os 30 princípios da Declaração, mas ainda muito mais tem que se fazer. Mais que enumerar direitos, por que estes já foram catalogados, o ser humano precisa ver concretizados os seus direitos já conquistados historicamente.

O outro se refere a um tópico que tem adquirido importante conotação no século XXI; o meio ambiente, os ecossistemas planetários e as consequências futuras pelo mau uso dos mesmos. Mais significativamente sobre os avanços nas discussões sobre as mudanças climáticas e mais do que isso, as consequências da inação dos Estados, isto é, da comunidade internacional diante da gravidade e urgência do tema e da ação do homem que vem afetando inúmeras regiões do planeta, deixando rastros de destruição sem precedentes em tão curto espaço de tempo e em várias partes do planeta.

Também muito já se discutiu, especialmente na década de 1990 com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, representando a primeira cúpula global em termos de integrantes, sobre meio ambiente, mas pouco se concluiu de fato. Entre os destaques, a conscientização do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas que pautou grande parte das negociações internacionais sobre meio ambiente, o que impediu o favorecimento de apenas um hemisfério do globo. Entretanto, medidas concretas para evitar que catástrofes naturais sejam menos recorrentes, em particular as procedentes de Estados mais frágeis e vulneráveis a essas questões, caminham a passos largos. Diante disto, este trabalho terá como foco a abordagem sobre esses dois temas e como ambos estão relacionados.

Assim, pretendem-se observar as consequências das questões ambientais para o jogo político das relações internacionais, uma vez que o meio ambiente excede o limite entre a política nacional e internacional. Dito isto, percebe-se que a o desafio teórico gerado pelas discussões ambientais e suas repercussões humanitárias está no fato de que os aportes teóricos clássicos não respondem satisfatoriamente a estes pontos em razão dos muitos atores envolvidos, como os Estados, ONGs, organismos

internacionais e os indivíduos, além da necessidade de uma vigilância política integrada para a gerência dessas ameaças climáticas e dos novos problemas que delas emergem no contexto global.

Segundo JACKSON E SORENSEN (2007), alguns debates ambientais podem ser explicados pelas teorias tradicionais. Sendo assim, numa visão geral, para os realistas, o meio ambiente seria um tema secundário, utilizado como mais um enfoque que explicasse o conflito entre Estados. Isto por que, a principal característica realista está caracterizada por uma estrutura descentralizada e anárquica. Dentro desta, afirma que as unidades básicas do sistema internacional são os Estados, que, embora executem as mesmas funções, diferenciam-se em termos funcionais. Além disso, estas estruturas são definidas não por todos os atores que se desenvolvem dentro delas, mas pelos mais importantes. Desta maneira, são as grandes potências que determinam as mudanças nas estruturas do sistema internacional.

Dentre as principais contribuições, para fins da presente análise, estão as questões de soberania e sobrevivência, haja vista que um Estado soberano é aquele que toma suas decisões relativas a problemas internos ou externos, decidindo se procura ou não ajuda externa. Assim, observa-se um sistema no qual o objetivo básico das unidades é a preservação da segurança e do interesse nacional, e deste modo, a manutenção de sua posição na estrutura internacional, o que determina o comportamento egoísta dos Estados (WALTZ, 2002).

Dentro desta visão, acrescenta WALTZ (1979) que os problemas que abalam o mundo pedem soluções globais, mas não existe nenhuma agência global para fornecê-las. Isto é, os neorrealistas desconsideram a importância de uma instância superior aos Estados para estabelecer e impor regras ou controle a fim de instituir uma ordem ao sistema. Assim, grandes tarefas podem ser realizadas apenas por agentes de grande capacidade e por isso que são as maiores potências, as responsáveis pela condução dos meios necessários para se preservar a sobrevivência do mundo.

Para os neoliberais, este tema adquire maior relevância na medida em que se agrega à agenda de cooperação internacional e a instituição de regimes, na medida em

que tentaram formular uma alternativa ao pensamento realista. Observa-se, entre suas principais características, o reconhecimento de que os Estados continuam sendo os principais atores das relações internacionais, contudo, também reconhecem a importância de atores transnacionais na política internacional. Para eles o sistema internacional não pode ser observado isoladamente, pois a maioria dos comportamentos dos Estados é ditada pelo grau de institucionalização no relacionamento entre eles (SARFATI, 2006).

Entre as outras características importantes estão a interdependência econômica, mas também ecológica, entre os Estados, além da relevância das instituições para às relações internacionais. Entre as principais características deste modelo estão as relações entre governos, organizações não governamentais e transnacionais, sendo que esta última desmistifica o Estado como unidade isolada. Além disso, também destacam a multiplicidade de assuntos que pautam as relações interestatais. Sob este aspecto destacam-se a ausência de hierarquia de assuntos na política mundial, ou seja, a segurança militar não era pauta dominante da agenda internacional. Esta visão se distingue da visão realista que priorizava assuntos de *high politics* concernentes à segurança militar, aos de *low politics* referentes a assuntos econômicos e sociais. (KEOHANE e NYE, 2001). Em razão disto, outras preocupações também adquirem relevância como a preocupação com o meio ambiente global cuja natureza transcende as ações dos Estados e poderes políticos.

A segunda é caracterizada pelo liberalismo institucional. Entre os que mais contribuíram para essa linha de pensamento estão Robert Keohane e Oran Young (JACKSON e SORENSEN, 2003). Estas instituições representam uma das principais contribuições da teoria neoliberal e são definidas como grupos de regras, formais e informais, assumindo formas de Organizações Intergovernamentais ou Não-Governamentais; Regimes Internacionais e Convenções. Conforme exposto, tem-se como parte significativa desta contribuição para o presente estudo, o papel que as instituições e os regimes internacionais exercem dentro das relações internacionais.

Todavia, acrescenta SARFATI (2006) que em um mundo anárquico os regimes vivem em constante tensão com a soberania nacional, uma vez que prevalece o *self-help* (autoajuda), fazendo com que os princípios e regras sejam mais frágeis na política internacional que o elemento constitucional de um país.

Já para os estudiosos da economia política internacional o meio ambiente é analisado por um aspecto restrito da economia global, entrando aqui as tradicionais controvérsias entre o Norte e o Sul e suas respectivas necessidades de desenvolvimento e exploração ambiental. Esta abordagem negligencia várias outras questões, entre elas as consequências humanitárias dos distúrbios naturais.

Da mesma forma, como observa NOGUEIRA E MESSARI (2005), questionamentos são impostos na construção de um discurso sobre as dicotomias presentes na política mundial como anarquia/soberania; identidade/diferenças; cidadãos/estrangeiros. Segundo Walker, a visão pós-estruturalista reconhece que os temas que envolvem as fronteiras dos Estados são vitais para os mesmos e que:

[...] a imaginação está irreversivelmente circunscrita pelas fronteiras territoriais do Estado, já que qualquer projeto de transformação que implique a articulação com grupos ou povos para além das fronteiras está, *a priori*, inviabilizado. Nesse sentido, o caráter utópico das aspirações cosmopolitas confirma a visão de mundo realista que coloca o Estado como princípio e fim da vida social. Pois somente nos Estados somos sujeitos e cidadãos, e somente como cidadãos nos tornamos, de fato, seres humanos. Em outras palavras, nosso pertencimento a um Estado, nossa localização em um certo território, define nossa própria existência e nossa identidade, aquilo que nos define (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 213).

Em termos gerais, há a necessidade de se estabelecerem critérios e embasamentos teóricos que incluam, dentro das abordagens que defendem, de um lado, as posturas estatais de segurança; e de outro, a existência de regimes internacionais pautados pela cooperação entre Estados, bem como a situação das pessoas que deixam seus países em razão da inviabilidade, imposta por fatores naturais, de permanecerem nos mesmos. Além disso, acrescenta-se a necessidade de se instituir um status que permita que estas mesmas pessoas, ao ingressarem nas

fronteiras alheias, não sejam tratadas como imigrantes ilegais, transformando-as em um problema de segurança.

### 1.1 Metodologia

O conhecimento científico estabelece uma relação sujeito-conhecimento, discernindo a identidade de suas causas e de seus efeitos. E a metodologia permite descrever e entender o mundo em termos não abstratos ao conduzir a um reforço do embasamento empírico do objeto que é estudado.

A pesquisa qualitativa tem sido aplicada para ilustrar efeitos causais, centrando-se em casos específicos, consentindo o exame detalhado sobre determinado evento. Inerente a este escopo, estão os significados que os sujeitos atribuem ao seu comportamento e ao mundo externo no qual denota uma teia de sentidos e valores (PORTA e KEATING, 2008). Isso implica em entender o ponto de vista de um sujeito ou de diferentes sujeitos, o curso de situações sociais (conversas, discursos, etc.), ou as regras culturais ou sociais relevantes para uma situação.

A essas explicações, associam-se as leis da dialética, mais especificamente, a que traz em si as suas contradições (OLIVEIRA, 2004). Embora esta investigação tenha se pautado na abordagem qualitativa, com o reforço da dialética (OLIVEIRA, 2004), na medida em que foram examinadas situações complexas e singulares, como a questão dos refugiados ambientais; existem domínios quantificáveis que corroboram com a interpretação dos fatos. Por isso, foram empregados alguns dados quantitativos apenas como parâmetro de identificação da intensidade ou do grau de alguns desastres naturais e suas respectivas implicações.

## **CAPÍTULO 2**

### **ECOPOLÍTICA GLOBAL: A construção de uma agenda internacional sobre o meio ambiente face às alterações climáticas**

A ciência tornou-se mais irrevogável do que nunca: as mudanças climáticas estão acontecendo. A prova está ao nosso redor. E se não agirmos, vamos ver consequências catastróficas, incluindo elevação dos mares, secas e fome e a perda de até um terço da planta do mundo e as espécies animais (Ban Ki-moon, 2009)<sup>1</sup>.

#### **2.1 O papel das discussões internacionais sobre o meio ambiente no século XXI**

Assim como o alerta do Secretário Geral das Nações Unidas, os relatórios dos centros de pesquisas internacionais como o IPCC<sup>2</sup> denunciam um catálogo de variáveis determinantes para a mudança na composição da estrutura ambiental global contemporânea. O acréscimo da temperatura; a extensão de áreas desérticas em alguns lugares e o aumento dos índices pluviométricos em outros; elevação do nível do mar; diferentes padrões eólicos; frequência das tempestades ao redor do mundo; e, conseqüentemente, um alastramento de comunidades vulneráveis e um notável contingente de pessoas desamparadas migrando dos lugares inóspitos. Distante de um ambiente compatível com as necessidades humanas.

Embora o clima sempre tenha variado naturalmente ao longo do tempo, a velocidade e intensidade dos indicadores das mudanças climáticas e o crescente número de vítimas registrado nos últimos tempos não tem precedentes históricos. Cientes das consequências nocivas do avanço da concentração de gases do efeito estufa na atmosfera, como o dióxido de carbono, o ozônio, o metano e o óxido nitroso que contribuem para o aquecimento global; os governos perceberam que os riscos eram alarmantes o suficiente para serem negligenciados.

---

<sup>1</sup> Ban Ki-moon Secretário Geral das Nações Unidas. Nova York, setembro, 2009.

<sup>2</sup> Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas.

No entanto, torna-se ineficiente importar a mesma óptica do século XIX sobre as emissões de gases, na descrição e comparação com as últimas décadas. Contextos diferentes requerem necessariamente análises diferentes. É indiscutível que a gênese de grande parte destas variações climáticas é proveniente de ações antrópicas inconsequentes, mas, no entanto, não se resumem às mesmas. Terremotos, atividades vulcânicas e tsunamis também acarretam desastres ambientais de grande magnitude, a exemplo do Japão no último semestre.

Embora estas mudanças no meio ambiente despertem a comunidade internacional a desafios novos em decorrência da inércia em concretizar as resoluções urgentes para estes problemas, as velhas discussões estão sempre em vigor nos discursos internacionais. As autoridades políticas governamentais contemporâneas herdaram os discursos de seus precursores e continuam a enfatizar a relevância de um processo multilateral para alcançar um acordo global aceitável sobre o tema; a necessidade de assumir comprometerimentos funcionais, por todas as partes, tendo em vista as questões políticas vigentes; e o acolhimento a uma postura que impeça um vazio jurídico no regime internacional ambiental.

Questões inequívocas como estas são pleiteadas, há décadas, nos fóruns internacionais sobre o meio ambiente. A vontade política dos atores, essa sim, varia no tempo e no espaço, conforme as prioridades e a visão de cada país, a depender dos bastidores políticos internos e externos. No entanto, os problemas globais exigem políticas e esforços na mesma proporção de suas intensidades.

Em busca de resposta e soluções através de um consenso e propósito comum para estes problemas, o meio ambiente foi inserido na agenda internacional. A discussão em torno de previsões pessimistas sobre um cenário ambiental desolador galgou ênfase no último século a partir da Conferência de Estocolmo, em 1972. A partir desta, o propósito de garantir um ambiente saudável para as gerações presentes e futuras tornou-se um fim indispensável para a humanidade.

## **2.2 Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano, Estocolmo 1972: atitudes pragmáticas para a instauração de uma diplomacia multilateral sobre meio ambiente**

Ainda que existissem alguns movimentos ambientalistas, delineando os passos rumo a uma conscientização ecológica mundial nas primeiras décadas do século XX (FONSECA, 2007), o ponto de partida expressivo sobre um meio ambiente ecologicamente equilibrado, a nível internacional, ocorreu na década de 1970, quando o tema passou a ser incluído na agenda dos governos em reuniões multilaterais.

Tendo em vista o reconhecimento global sobre questões ambientais e a partir de uma apreensão generalizada ao longo da década de 1960 sobre a utilização sustentável dos recursos naturais; as Nações Unidas convocaram, anos depois, a Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo (1972), incorporando o tema à agenda da Organização. Esta assinalou uma nova etapa acerca do desenvolvimento e preservação ambiental ao investigar meios de mitigação das sequelas das mudanças climáticas (MEDEIROS, 2009), conforme salienta o artigo 1º da Declaração:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras.

Os 26 princípios ecológicos da Declaração sobre o Meio ambiente Humano simbolizaram um manifesto ambiental atemporal, sendo parte deles incorporados em negociações futuras, a exemplo do artigo 24 que conclamou à cooperação em questões internacionais, mobilizando governos e a opinião pública (SÉGUIN, 2006). Parte dos conceitos e preceitos do Direito Ambiental Internacional tem origem nesta Declaração, marco na diplomacia sobre esta matéria (COLAÇO, 2009).

Verificou-se também neste período, a necessidade de mecanismos legais e institucionais que conferissem a praticidade das decisões. Assim, foi instituído o

PNUMA<sup>3</sup> na tentativa de avançar nas discussões globais, regionais e locais sobre desastres e conflitos, administração dos ecossistemas, sobre uma governança ambiental global, e mudanças climáticas.

Seguiram-se, posteriormente, diversos tratados internacionais visando disciplinar e regulamentar as ações da comunidade internacional frente aos novos desafios ambientais, sendo a grande parte deles, resultado da modificação do clima. No entanto, essa normatização sobre um meio ambiente salutar e sustentável ao desenvolvimento humano, de maneira semelhante ao que ocorre com outros temas da agenda internacional, esbarra na tradicional doutrina da soberania estatal e na faculdade concernente a cada país de administrar suas próprias leis e de se submeterem aos regimentos do arcabouço jurídico internacional (SCHMIDT e FREITAS, 2004).

O objetivo de um regime internacional área ambiental é a “harmonização da natureza, garantida pela manutenção dos ecossistemas e da sadia qualidade de vida para que o homem possa se desenvolver plenamente” (SÉGUIN, 2006, p. 97). Entretanto, a autonomia de cada Estado em assumir compromissos internacionais perpassa, fundamentalmente, pelas perspectivas sobre os interesses nacionais, em particular os geopolíticos. Sendo assim, e a partir de como estes interesses são estrategicamente selecionados e definidos, cada qual adota o princípio que considera mais conveniente para si, variando de um país para outro. Isso impossibilitou, em certos momentos, um consenso universal sobre quais os melhores caminhos gerenciadores dos problemas ambientais.

Assim, diante da complexidade do sistema de Estados nacionais, o direito internacional e o conjunto de normas, valores e responsabilidades acoplados a este são marginalizados em determinadas contextos, fazendo com que algumas resoluções e convenções não sejam ratificadas pelo ordenamento jurídico doméstico, retardando resultados práticos e urgentes demandados na pauta dos eventos climáticos. Segundo HAGE (2002, p. 111) “a entropia acelera-se por que o mundo, apesar de notáveis

---

<sup>3</sup> Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente.

esforços retóricos, continua acelerando suas características e relações reais: continua sendo financeiramente total, economicamente global, politicamente tribal e ecologicamente letal”. Entretanto, o direito soberano das unidades políticas de desfrutar dos recursos naturais passa pelo bom senso de reconhecer certos limites.

Independente da postura singular adotada por um país, os efeitos potencialmente catastróficos atrelados, por exemplo, a ameaça do aquecimento global e conseqüentemente, as transformações climáticas, afetam toda humanidade (CARNEIRO, 2001). Disto resulta a importância do desenvolvimento de instrumentos e métodos multilaterais de negociação.

São, portanto, conforme visto, problemas interligados, interdependentes e globais. São de interesse de toda a humanidade, já que desconhecem os limites geográficos impostos pelas nações. Destarte, mesmo que afetem a uns mais que a outros, penalizam, mesmo que indiretamente, toda a coletividade. Foi com este pensamento que se iniciaram as discussões ambientais no cenário mundial pós Guerra Fria.

### **2.3 Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento: inflexões rumo a uma governança global sobre meio ambiente no século XXI**

A ECO 92 foi uma Conferência de inquestionável importância, tanto pelos temas nelas abordados quanto pelo fato de ser a primeira grande reunião de Chefes de Estado após a Guerra Fria (LUCIANO MARTINS, 1992, p. 36).

A Conferência de 1992 trouxe uma consciência ecológica, ou ambiental, isto é, a percepção da unidade do planeta como um bem comum, a percepção dos problemas e uma legítima preocupação e reconhecimento da responsabilidade no uso comum do planeta, preocupação que propõe uma ação em escala planetária. [...] A outra raiz é a raiz geopolítica da questão ambiental, ou seja, a questão

ambiental como novo parâmetro de geopolítica mundial (BERTHA BECKER, 1992, p. 39).<sup>4</sup>

Em 1989, a Assembleia Geral das Nações Unidas decidiu convocar os Estados para uma Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD)<sup>5</sup>, a ser realizada em 1992 na cidade do Rio de Janeiro, a convite do Brasil. Sendo este a sede do encontro da Eco 92, reuniu mais de 175 Estados, Organizações Internacionais e Organizações Não- Governamentais que buscavam uma reordenação, uma regulação tendo por base a ciência, a tecnologia, a informação e comunicação frente às expectativas de um cenário ambiental flagelante a curto prazo e médio prazo.

Nesse mesmo tempo o mundo passava por um momento histórico singular. Apenas três anos antes se anunciava o fim da Guerra Fria, com a queda do Muro de Berlim. Não era apenas o fim de uma idéia de divisão do planeta em dois blocos antagônicos que havia assinalado o período anterior, era uma abertura ao diálogo de outros temas de uma agenda internacional não restrita a assuntos militares. Essa mudança de cenário que distinguiu a década de 1990 das precedentes permitiu que as demandas ambientais fossem vistas sob uma ótica mais ampla de segurança humana. Havia uma expectativa generalizada de que a humanidade seria capaz de enfrentar os desafios globais e ameaças ambientais (RENAUD, et al.,2007).

Nesse contexto, a Rio 92, a maior de todas as Conferências já realizadas pelas Nações Unidas, pós Guerra Fria, recebeu o maior número de Chefes de Estado e Delegações, representando um grande avanço na definição de um novo modelo de multilateralismo, segundo o qual os problemas globais do planeta deveriam ser tratados com a participação de todos os países. O princípio da cooperação entre as nações direcionou a criação de acordos considerados grandes vitórias na área ambiental, como a Agenda 21 e os Princípios do Rio (REZEK, 2005).

---

<sup>4</sup> Declarações à *Revista Política Externa*, em 1992, sobre as expectativas em torno da Conferência no Rio de Janeiro.

<sup>5</sup> Resolução 44/228 da Assembleia Geral adotada em 22 de dezembro de 1989.

Salienta COLAÇO (2009, p.4) que:

o princípio de cooperação internacional evocado na Declaração sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), é de extrema relevância, pois demonstra a real importância de haver a cooperação entre os atores internacionais no que tange às questões ambientais, em especial em relação a poluição atmosférica.

A Conferência do Rio consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável e contribuiu para a mais ampla conscientização de que os danos ao meio ambiente eram majoritariamente de responsabilidade dos países desenvolvidos. Reconheceu também, a necessidade dos países em desenvolvimento receberem apoio financeiro e tecnológico para avançarem na direção do desenvolvimento sustentável.

Na ECO 92, foram adotados dois tipos de compromissos: os específicos, formados por duas Convenções, uma sobre mudança do clima e outro sobre biodiversidade, e pela Declaração sobre floresta; e os genéricos, de natureza mais política como a Declaração do Rio e a Agenda 21. Ambas endossaram o conceito de desenvolvimento sustentável visto anteriormente, combinando as aspirações de progresso econômico e material com a necessidade de uma consciência ecológica.

A Agenda 21 pode ser considerada como desdobramento da Declaração do Rio. Ela é uma espécie de manual para orientar as nações e as suas comunidades nos seus processos de transição para uma nova concepção de sociedade. Ela não é um tratado ou uma convenção capaz de impor vínculos compulsórios aos Estados signatários. Na realidade é um plano de intenções mandatário cuja implementação depende da vontade política dos governantes e da mobilidade da sociedade. Sua abordagem foi além das questões meramente ambientais. Estão pautados na Agenda, assuntos como a dinâmica demográfica, crise da habitação, saneamento e poluição urbana, energia e transporte sustentável, reciclagem, além da erradicação da pobreza. Os países signatários deveriam, a partir dela, criar as Agendas 21 nacionais, regionais e locais.

A Declaração do Rio, um dos documentos da Eco 92, reafirmou os princípios aprovados em Estocolmo (1972), buscando estabelecer uma parceria global mediante

a criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, respeitando os interesses de cada um e protegendo a integridade global do meio ambiente.

No que concerne à Declaração, os Estados deveriam cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre e da erradicação à pobreza. Com uma proposta de redução e eliminação dos padrões insustentáveis de produção e consumo, procurou dar especial atenção à situação e às necessidades especiais dos países em desenvolvimento, especialmente dos países menos desenvolvidos e daqueles ecologicamente mais vulneráveis. Além disso, ressaltou uma nova e equitativa parceria mundial através da criação de novos níveis de cooperação entre os Estados, entre os setores-chaves da sociedade e os indivíduos, visando à conclusão de acordos internacionais que respeitassem os interesses de todos e protegessem a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento.

A Declaração do Rio é um documento de consenso para guiar o comportamento dos Estados, informar sobre suas interações e mobilizar as sociedades. O texto sintetiza as preocupações dos países de ambos os hemisférios, embora cada qual procure impor os princípios que se configurem como o centro de suas agendas políticas. Como um documento político, instituiu, nos seus 27 princípios, um novo modelo de desenvolvimento, fundado na utilização sustentável dos recursos ambientais.

São, portanto, princípios claros, sem margem para ambiguidades. Os chefes das delegações presentes ao evento assinaram uma Declaração de Compromisso, onde reiteraram solenemente o compromisso de seus países com os Princípios e Programas contidos na Declaração do Rio e na Agenda 21, tendo em vista o desenvolvimento progressivo do direito internacional no campo do desenvolvimento sustentável.

### **2.3.1 Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas**

Analisando os antecedentes desta Convenção-Quadro, ocorreu, em 1979, a Primeira Conferência Mundial sobre Clima que insistiu numa ameaça potencial representada pelo efeito estufa e conclamou à criação de um programa de pesquisa internacional sobre as mudanças climáticas e suas consequências.

Na década de 1980, as evidências científicas relacionadas às emissões de gases de efeito estufa oriundas das atividades humanas à mudança do clima global, começaram a alertar a população sobre esses problemas. Devido a essas circunstâncias, várias conferências internacionais para abordar esse tema foram emergindo, como pautas da agenda internacional, na tentativa de se buscar um tratado mundial para minimizar os efeitos da mudança do clima e provocar uma resposta global, ainda que a resposta fosse modesta.

Em 1985, a primeira reunião científica importante aconteceu em Villach, onde os peritos presentes concluíram que se as tendências se mantivessem, as temperaturas médias subiriam de 1,5 a 4,5 graus até 2030. Tais estimativas tiveram grande repercussão quando foi descoberto o buraco na camada de ozônio. Por causa disso, o clima se tornou alvo de atenção contínua na mídia.

Em 1988, reuniram – se, em Tóquio, 48 países, onde uma série de recomendações foi apresentada. Dentre elas, uma diminuição de 20% do nível da emissão de CO<sub>2</sub> até 2005, pelos países desenvolvidos. Ainda em 1988, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Meteorológica Mundial (OMM) criaram o IPCC, Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas ou o GIEC (Grupo Intergovernamental de Especialistas sobre Evolução do Clima), com o objetivo de avaliar cientificamente as mudanças climáticas, impactos ambientais e socioeconômicos e estratégias de respostas. O IPCC vem contribuindo para a compreensão pública dos perigos do aquecimento global. Duas reuniões, em julho do mesmo ano, em Toronto, e em fevereiro de 1989 em Ottawa, estabeleceram as grandes linhas mestras de uma possível resposta ao problema. Na Cúpula de Haia, em

março de 1989, os representantes de 24 países, propuseram a criação de uma autoridade internacional encarregada de proteger a atmosfera.

Em julho de 1989, na Cúpula Arco, os membros do G7 declararam a urgência de um acordo a cerca de uma Convenção - Quadro sobre Mudanças Climáticas, opinião essa retomada pela Assembleia Geral das Nações Unidas. Ao fim da década, as mudanças climáticas configuravam no primeiro plano da agenda ambientalista dos países industrializados.

Foi neste contexto que se percebeu a necessidade da criação de uma Convenção-Quadro. Assim, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, que reconhece o problema do efeito estufa e a repercussão sobre mudança climática, resultou da ECO 92 e foi adotada em 9 de maio de 1992 na sede das Nações Unidas em Nova York. A Convenção foi assinada por Chefes de Estado e outras autoridades de 154 países<sup>6</sup> (e a Comunidade Européia), entrando em vigor em 21 de março de 1994.

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas estabeleceu, dentre outras coisas, o reconhecimento de que a mudança do clima da Terra e seus efeitos negativos são uma preocupação comum da humanidade e por isso requer a maior cooperação possível de todos os países. Ou seja, buscava-se uma resposta internacional efetiva dos países membros, conforme suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas, uma vez que são os países desenvolvidos os maiores emissores globais de gases do efeito estufa.

Entretanto, reafirmando o princípio da soberania dos Estados na cooperação internacional para enfrentar a mudança do clima, esta Convenção lembra que os Estados têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos seguindo suas políticas ambientais e de desenvolvimento, incumbindo a estes, assegurar que as

---

<sup>6</sup> O Brasil, como país anfitrião da Cúpula da Terra, foi o primeiro a assinar a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Depois de assinada em 4 de julho de 1992, a Convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional mediante decreto legislativo 01, de 3 de fevereiro de 1994 e entrou em vigor no país, em 29 de maio de 1994 no nonagésimo dia após a ratificação pelo governo brasileiro. Foi promulgada pelo decreto presidencial nº2.650, de 01 de julho de 1998.

atividades sob sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou áreas além dos limites da jurisdição nacional.

As Partes deste acordo estavam conscientes do trabalho sobre mudança do clima desenvolvido por muitos Estados, pela Organização Meteorológica Mundial (OMM), pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e outros órgãos, além do intercâmbio dos resultados de pesquisas científicas. As medidas tomadas para atingir este fim deveriam, contudo, ser coordenadas de forma integrada com o desenvolvimento econômico e social, evitando efeitos negativos sobre estes.

A Convenção consta com 26 artigos. Nestes, destacam-se os que abordam conceituações da terminologia básica tais como mudança do clima, sistema climático, emissões, dentre outros (artigo 1); do seu objetivo em estabilizar as concentrações de gases do efeito estufa ao nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático (artigo 2); seus princípios, cujo principal é o da responsabilidade comum, porém diferenciada por refletir a realidade de que a maior parte das emissões de gases de efeito estufa provém de países industrializados, devendo estes países arcar, proporcionalmente, com os custos para sua redução (artigo 3). Trata ainda, sobre a cooperação entre as Partes através da observação sistemática da mudança climática (artigo 5), bem como sobre a promoção em níveis nacional, regional e internacional de educação, treinamento e conscientização.

Como seus países membros se encontram periodicamente nas reuniões chamadas Conferência das Partes, a Convenção faz referência ao estabelecimento da mesma, que é seu órgão supremo, nos artigos 7 a 10. Conhecida como COP, a Conferência das Partes é uma associação de todos os países que são Partes desta Convenção. Esta se encarrega de manter os esforços internacionais para resolver problemas da mudança do clima. Compete a ela, examinar a aplicação da Convenção e o compromisso das Partes em função dos objetivos propostos. Além disso, examina as comunicações nacionais e os inventários das emissões pelos países. Com base nisto, avalia os efeitos das medidas adotadas pelos signatários e os progressos realizados atingindo os objetivos desta Convenção.

A COP se reúne todos os anos, a não ser que os membros decidam ao contrário. A presidência da COP é rotativa entre as cinco regiões reconhecidas pela ONU. Até agora já ocorreram 16 COPs, das quais merece destaque, a Primeira Conferência das Partes (COP – 1) que ocorreu em 1995, em Berlim, e contou com a apresentação de 117 países. Ficou estabelecido aqui o Mandato de Berlim, tendo como foco principal o consenso de todos os países em tomar ações mais energéticas para redução do efeito estufa. Nesse sentido, as Partes consentiram em elaborar um protocolo ou instrumento com o comprometimento legal entre elas, tendo como prazo definido para apresentação do documento o ano de 1997.

A Terceira COP, conhecida como COP-3, que ocorreu em 1997 na cidade de Kyoto, Japão, contando com a representação de 159 países e onde foi aprovado o Protocolo de Kyoto. Este ficou como um dos marcos mais importantes desde a criação da Convenção, no combate a mudanças no clima, obedecendo às diretrizes do Mandato de Berlim.

A sexta COP, a COP-6, começou em novembro de 2000, em Haia, Holanda, e contou com 182 governos, 323 ONGs, 443 órgãos de imprensa, demonstrando assim o alcance global dessas conferências. Nesta sexta sessão, o palco foi de conflitos e divergências entre Estados Unidos e países europeus, e acabou sendo suspensa. Em 2001 a COP-6 foi retomada na cidade alemã de Bonn e ficou conhecida como COP-6 BIS. Nela, firmou-se um acordo para garantir a permanência do Japão e Rússia, necessários para entrada em vigor do Protocolo.

A COP 16 realizada em Cancun, México, em dezembro de 2010, enfatizou um conjunto de decisões ambiciosas a serem implementadas pela comunidade internacional, no esforço coletivo de enfrentar o desafio das mudanças climáticas através de medidas concretas para acelerar a resposta global. Os acordos de Cancun deveriam representar passos fundamentais na captação de planos de redução das emissões de gases de efeito estufa, para ajudar as nações em desenvolvimento a se protegerem de impactos climáticos e construir seu futuro sustentável, com os planos

nacionais enlaçados formalmente a nível internacional sob a bandeira da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

O objetivo era traçar meios pelos quais os governos concordariam em continuar trabalhando na identificação de uma meta para a redução substancial das emissões globais até 2050, estabelecendo um calendário viável para enfrentar as mudanças do clima. A primeira revisão do progresso nessas ações terá início em 2013 com previsão de término em 2015. A revisão será baseada nas mais recentes informações científicas e sobre os progressos alcançados no combate à mudança climática. Neste caminho, a COP 17 deverá ser realizada em Durban, África do Sul, de 28 novembro a 9 dezembro 2011.

Dessa forma, alguns pontos positivos puderam ser observados nesta Convenção sobre Mudanças Climáticas, como os seguintes: a Convenção reconhece que o efeito negativo dos gases de efeito estufa é uma preocupação comum a toda humanidade, ou seja, não afeta um país isoladamente e sendo um problema global, os Estados devem cooperar-se para resolvê-lo. Além disso, atribui aos países ricos a maior parcela de responsabilidade sobre a mudança climática e também a maior parte da conta a pagar.

Reconheceu que as nações mais pobres têm o direito ao desenvolvimento econômico, e que são as mais vulneráveis aos efeitos do clima. Ao mesmo tempo defendeu que nações mais desenvolvidas transfiram tecnologias e recursos financeiros para países em desenvolvimento a fim de capacitá-los a implementar as disposições desta Convenção. Observa-se o alcance global de suas propostas, uma vez que, dela fazem parte quase duas centenas de países e pela repercussão de suas sessões anuais.

No entanto, essa Convenção é de conteúdo ambíguo e de eficácia questionada por todos aqueles que entendem que “prevenir é melhor que remediar”, além de bastante frágil no quesito definição de metas específicas para o enfrentamento dos perigosos efeitos dos gases de efeito estufa no sistema climático da Terra, por não especificar quais seriam esses níveis de concentração de gases, já que só estipula que não devem ser perigosos.

Apesar de algumas lacunas, esta Convenção veio demonstrar a importância das questões climáticas como um assunto da pauta da agenda internacional. A mudança do clima é um assunto de grande relevância para todos os envolvidos direta ou indiretamente com o aumento da emissão dos gases poluentes, sejam eles agentes públicos ou privados, cabendo uma conscientização generalizada que vise à preservação do meio ambiente, não só para gerações presentes, mas também para gerações futuras.

### **2.3.2 Protocolo de Kyoto**

O Protocolo de Kyoto firmado em 1997<sup>7</sup>, como supracitado, é um acordo internacional que tem compromissos mais rígidos para redução de gases do efeito estufa. Os objetivos do Tratado, que são os mesmos da Convenção Quadro, são: estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático; proteção do sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades; adoção de medidas de precaução, para prevenir, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar os seus efeitos negativos; direito ao desenvolvimento sustentável; e à cooperação em direção ao crescimento e ao desenvolvimento econômico sustentáveis de todas as partes, em especial das partes, países em desenvolvimento, possibilitando-lhes, assim, melhor enfrentamento às mudanças do clima.

---

<sup>7</sup> O Protocolo de Kyoto foi firmado em 11 de dezembro de 1997, depois de três anos de negociações, tendo sido aberto a assinaturas entre 16 de março de 1998 e 15 de março de 1999. Oitenta e quatro países assinaram o Protocolo durante esse período, incluindo todas as Partes do Anexo I da CONUMC, o que indica a aceitação do texto e a intenção de tornarem-se Partes dele (estados que não assinaram também podem tornar-se Partes, aceitando-o e ratificando-o) e ratificado por um total de 176 países, inclusive, pelos países da União Européia. O Brasil assinou o Protocolo de Kyoto em 29 de abril de 1998 e ratificou o mesmo em 23/08/02.

O citado Acordo de Kyoto estabeleceu regras para a redução das emissões de gases que causam o efeito estufa (GEEs)<sup>8</sup> e sua maior absorção pelos sumidouros naturais, a partir do Princípio de Responsabilidade Comum, Porém Diferenciada. Isso quer dizer que a mitigação das causas da mudança do clima é dever de todos os países que ratificaram o acordo, porém, com maior encargo para as partes que historicamente contribuíram mais para o aquecimento global. Então, o público-alvo do Protocolo de Kyoto foi e ainda são os países industrializados.

O Protocolo de Kyoto estabeleceu, em termos básicos, que os países industrializados (listados no Anexo 1 - da CQNUMC) se comprometessem a reduzir no período de 2008 a 2012 as emissões dos GEEs em 5,2%, com relação aos níveis de 1990. O Tratado de Kyoto dispõe também sobre a necessidade dos países demonstrarem progresso no cumprimento de suas metas, considerando o tempo para implementação de legislação adequada, com a formulação de programas nacionais eficazes em relação às condições sócio-econômicas de cada nação. Entre os 28 artigos do texto, merecem destaque, a proposta de um sistema nacional para a estimativa das emissões de GEEs e da quantidade de gases removida pelos sumidouros, que são as regiões cuja dinâmica ambiental é capaz de absorver os GEEs; a busca por transferência de tecnologias ambientalmente seguras de propriedade pública; e a criação, no setor privado, de um ambiente propício à promoção dessas tecnologias.

Com o objetivo de reduzir as emissões de gases do efeito Estufa<sup>9</sup>, o Protocolo de Kyoto determinou que os países estabelecessem programas de redução da poluição dentro de seus territórios. Mas também ofereceu mecanismos de flexibilização, que são instrumentos para cortar custos das iniciativas de redução de emissões dos GEEs. Os três mecanismos são conhecidos como Comércio de Emissões, Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e a Implementação Conjunta.

---

<sup>8</sup> Gases de efeito estufa.

<sup>9</sup> Principais gases de efeito estufa: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), tendo como exemplo, a queima de combustíveis e o desflorestamento; metano (CH<sub>4</sub>), que tem como exemplo a disposição do lixo e resíduos humanos; óxido nitroso (N<sub>2</sub>O), que tem como exemplo o uso de fertilizantes na lavoura, bem como os gases industriais de vida longa, e hexafluoreto de enxofre (SF<sub>6</sub>).

O Comércio de Emissões consiste em permitir que países comprem e vendam cotas de emissões de gás carbônico. Assim, os países que poluem muito podem comprar créditos não usados daqueles que têm direito a mais emissões das que normalmente geram. Os países negociaram bastante e podem agora ganhar crédito por atividades que aumentam a sua capacidade de absorver carbono, como o plantio de árvores e a conservação do solo. O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo também teve o objetivo de auxiliar os países em desenvolvimento a atingir o desenvolvimento sustentável (econômico-financeiro, humano-social e ecológico-ambiental) pela promoção, por parte dos governos e das empresas de países industrializados, de investimentos ambientalmente saudáveis nesses países em desenvolvimento<sup>10</sup>. A Implementação Conjunta é o terceiro mecanismo de flexibilização criado pelo Protocolo de Kyoto, com o objetivo de incentivar a implementação de projetos que diminuam a emissão de gases do efeito estufa em países do Anexo I, cuja economia seja de transição. Neste caso, as regras em relação à metodologia de projetos, tipos de projetos e etapas são similares às existentes no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. Outro problema relevante consiste no tratamento da vulnerabilidade dos países em desenvolvimento, alguns desses países, como os países insulares de baixa altitude, são altamente impotentes aos impactos da mudança do clima.

Em novembro de 2006, se realizou a 12ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, COP12, onde os ministros finalmente definiram um cronograma para revisão do Protocolo de Kyoto. Essa reunião obteve alguns bons resultados para países em desenvolvimento com o acordo firmado para estabelecer os princípios do Fundo de Adaptação. Esse fundo é um instrumento de financiamento unificado, que se vale de um imposto nas transações efetuadas no mercado de carbono para gerar

---

<sup>10</sup> Os próprios países em desenvolvimento (Partes do Não Anexo I) podem implementar projetos que contribuam para o desenvolvimento sustentável e que apresentem uma redução ou captura de emissões de gases causadores do efeito estufa, obtendo as Reduções Certificadas de Emissões (RCE'S), que são garantidos pelo Conselho Executivo do MDL (Mecanismo de Desenvolvimento Limpo) e podem ser negociados no mercado global. No caso dos países industrializados do Anexo I, como eles têm cotas de redução de emissões de gases causadores do efeito estufa, eles podem adquirir os RCE'S dos desenvolvedores de projetos em países em desenvolvimento para auxiliar no cumprimento de suas metas.

recursos que ajudarão as pessoas mais pobres e vulneráveis do mundo a se adaptarem à realidade das mudanças climáticas que elas enfrentam hoje.

O Protocolo de Kyoto criou um sistema de cumprimento necessário, a fim que as metas impostas no mesmo possam ser verificadas e avaliadas, no tocante à eficácia. Na prática internacional, não há a aplicação de sanções, no entanto, os tratados que contêm regras vinculativas são a única solução para os problemas mais graves enfrentados pela humanidade, principalmente, em se tratando de poluição atmosférica, pois medidas tardias comprometem o equilíbrio ecológico do planeta.

Nos termos do Acordo, os países deveriam cumprir os seus objetivos principalmente através de medidas nacionais. Até o final do primeiro período de compromisso do Protocolo, em 2012, uma nova estrutura internacional para redução da emissão de gases precisa ser concluída. As partes do Protocolo de Kyoto concordaram em continuar as negociações em 2011. O objetivo global é concluir o trabalho e garantir que não haja diferença de esforços entre o final do primeiro período de compromisso e um segundo período, nos termos do tratado, que ainda está para ser acordado. Parte destas negociações, terá continuidade na próxima Conferência sobre Mudança Climática em Durban, África do Sul, no final de 2011, a qual reunirá as delegações governamentais, organizações internacionais e a sociedade civil.

Diante do exposto, percebe-se que, de fato, os líderes mundiais reconheceram que os grandes desafios de anos atrás se tornaram mais graves e por isso exigiam soluções iminentes. Mesmo assim, as dificuldades para o cumprimento de diferentes acordos na área ambiental foram agravadas pela persistência e aprofundamento das assimetrias no sistema internacional. A protela na adoção de normas continuou a impedir uma cooperação mais eficiente entre as unidades políticas, enquanto o aumento da evidência científica sobre mudança do clima sublinhava a necessidade de medidas eficazes e urgentes.

## 2.4 Desafios do Direito Internacional em direção a uma Política Ambiental Global

Precisamos de um novo acordo global para combater as alterações climáticas, e isto deve basear-se em uma ciência sólida, mais robusta e atualizada possível. O quadro da mudança climática continua em ritmo acelerado. Na verdade, está em um ritmo mais rápido do que era pensado anteriormente pelos cientistas. Novas evidências científicas sugerem importantes pontos de inflexão, levando a mudanças irreversíveis nos sistemas da Terra e dos ecossistemas. Mudanças climáticas, mas que qualquer outro desafio enfrentado pelo mundo hoje, é uma crise planetária que exigirá forte ação global. Como construir pressões para uma resposta acordada internacionalmente, temos agora de um multilateralismo revigorado. Esta será a nossa chance de colocar em prática um acordo sobre mudança climática que todas as nações possam abraçar - um acordo que seja justo, equilibrado e abrangente. O tempo de hesitação acabou. É tempo de ação e trabalho conjunto para resolver este desafio monumental. Este é o desafio moral da nossa geração (Ban Ki-moon, 2009)<sup>11</sup>

Conforme visto, os problemas ambientais já não são abordados de forma esporádica, como em outros momentos. Todavia, as recorrentes calamidades ambientais que percorrem a mídia internacional atualmente, já haviam sido previstas outrora. Mesmo assim, continuam as discussões sobre medidas futuras de contenção aos agentes causais da disfuncionalidade do clima no planeta. Há tempos, a sociedade observa a morosidade em torno da aplicabilidade dos instrumentos direcionados a corrigir erros do passado com o intuito de minimizar os sérios problemas enfrentados pela humanidade no presente, decorrentes das implicações do aquecimento global.

Dirigindo-se à mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, uma pluralidade de convenções e acordos foram traçados, conforme observado. O último citado chegou à iminência do seu prazo de validade com uma vida útil recheada de polêmicas e obstáculos para a sua efetiva implementação pelos atores internacionais.

---

<sup>11</sup> Ban Ki-moon Secretário-Geral das Nações Unidas sede das Nações Unidas, Nova Iorque em setembro de 2009.

De fato, houve avanços conceituais e normativos sobre o assunto, sobretudo na última década. Estudos científicos apontaram o modelo de desenvolvimento que regeu o último século como autor dos distúrbios ambientais globais. Modelo este baseado na exploração predatória dos recursos naturais, em uma industrialização ambiciosa, ajustada ao crescimento econômico acelerado; e à produção de combustíveis fósseis, entre outros fatores (FONSECA, 2007). No entanto, apesar desses avanços, a sociedade ainda carece de mecanismos exequíveis. Toda teoria desenvolvida até o momento opera como um manual para lidar com a degradação ambiental em escala planetária (GIRÃO, 2009), que depende, principalmente, do consenso entre os atores internacionais. Para REZEK (2005), as normas ambientais funcionam como diretrizes de comportamento mais que obrigações restritas de resultado.

O mesmo cenário que pleiteou uma governança global sobre assuntos ambientais inseridos no sistema internacional, através de novas parcerias e novas modalidades de cooperação (FONSECA, 2007); com vistas a espaços políticos para negociações e adoção de medidas imperativas de interesse geral; não deu a celeridade necessária aos resultados almejados por que não correspondeu às necessidades e expectativas de uma parcela da comunidade mundial, ainda bastante cauleosa em realizar as metas de redução da emissão de gases impostas pelos instrumentos internacionais.

Esses contratempos na implementação das regulamentações internacionais, conforme já mencionado, não são peculiares às questões ambientais, mas a todos os temas sociais da agenda internacional, elementos do *soft law*. Como afirma DONNELLY (2005), alguns preceitos internacionais trazem por si implicações morais, e estas normas quando infringidas geram custos para os Estados, embora nem sempre suficientemente elevados para obrigá-los ao cumprimento.

Dada estas circunstâncias, uma visão reducionista impera na literatura realista referente às questões de identidades, instituições e normas. Como observa Fonseca (2007), o direito internacional sempre esteve atrelado a tradicional doutrina da soberania territorial estatal. Ao introduzir neste campo do direito, regimes ambientais

que consolidam um arcabouço de regras, limitam-se as ações dos Estados em favor de interesses gerais da comunidade internacional.

Embora discutíveis, em determinados contextos, os tratados, acordos e convenções são os meios mais próximos da universalização de um problema e de um gerenciamento de temas vitais a humanidade, por que criam normas vinculantes, e por que formulam padrões e princípios básicos para o convívio em um sistema internacional pautado por assimetrias. Assim aconteceu com a Convenção sobre Mudanças Climáticas supracitada, com Convenção sobre Diversidade Biológica e Convenção de Combate à Desertificação, por exemplo (FONSECA, 2007).

O exame criterioso das questões ambientais internacionais, por serem supranacionais, demanda não apenas a cooperação entre os Estados soberanos e os demais atores internacionais, mas também a implementação das resoluções internacionais em seus ordenamentos jurídicos domésticos a fim de frear a degradação do planeta e o conseqüente prejuízo à sobrevivência humana (COLAÇO, 2009). O regime do meio ambiente internacional constituído pelos fóruns multilaterais ainda é fragmentado pela ausência de consenso, o que corrobora com diversas perdas ambientais toleradas nos últimos tempos (GIRÃO, 2009). Desacordos ou retardamentos nestas decisões podem implicar em milhares de vidas perdidas.

Entretanto, segundo FONSECA (2007), as perspectivas para o século vigente, na área ambiental, são otimistas em razão do desdobramento estratégico que estas questões podem significar para os países, principalmente em termos de segurança internacional. Por isso, a atenção peculiar aos enlaces institucionais, as estruturas nacionais, a sociedade civil e as negociações multilaterais, na formulação de políticas globais.

Independente dos meios de articulação necessários; terremotos, inundações, secas, danos à infraestrutura de saúde, tempestades, marés altas varrendo os pequenos Estados insulares, e o aumento da migração; são dados que não podem ser subestimados. Tais conseqüências diversificadas tendem a ir muito além dos impactos

imediatos que trazem as manchetes da mídia e as estatísticas das calamidades internacionais.

Desarranjos ambientais são as sementes desses problemas. A destruição da camada de ozônio, o aquecimento global, o esgotamento dos recursos naturais, a disponibilidade de água, segurança alimentar, limites das zonas costeiras e distribuição demográfica podem, futuramente, agravar tensões existentes e gerar novos conflitos (PNUMA). Desta descrição, infere-se como o direito ambiental e os direitos humanos são intrínsecos, inter-relacionados e interdependentes (MEDEIROS, 2009).

Um novo acordo sobre alterações climáticas deve ser justo, equilibrado e suficientemente ambicioso para ser eficaz. A mudança climática não está relacionada somente a fatores ambientais, mas também a pobreza, discriminação e desigualdades. É por isso que a mudança climática é uma questão de direitos humanos (Kyung-wha Kang, 2009)<sup>12</sup>.

As normas ambientais protegem um dos direitos de terceira geração, ou seja, o direito a um meio ambiente saudável (REZEK, 2005). Ambos os regimes defendem princípios que não estão restritos a alçada nacional. São, portanto, essenciais à paz e ao desenvolvimento humano. Por isso, traçam preceitos globais, embora não sejam globalmente respeitados.

---

<sup>12</sup> Alto Comissário Adjunto da ONU para os Direitos Humanos, junho de 2009.



### **CAPÍTULO 3**

#### **OS REFUGIADOS NO DIREITO INTERNACIONAL**

O problema dos deslocamentos forçados tem sido uma das questões mais prementes com que as Nações Unidas se têm defrontado ao longo da sua história. Entre os grupos mais vulneráveis de pessoas, a nível mundial, encontram-se os deslocados, seja como vítimas de conflitos, de perseguição ou de outras violações de direitos humanos (Kofi Annan<sup>13</sup>, 2000).

##### **3.1 Uma Vida à Margem da Sociedade: situação dos refugiados no mundo**

A questão humanitária tem sido objeto de interesse internacional há bastante tempo e ainda é um tema em evidência quando se faz referência a conflitos, guerras civis, crises humanitárias, desrespeitos aos direitos humanos, missões de paz. A construção desses indicadores de crise acontece por que são temas corriqueiros, atuais, e que estão longe de uma solução definitiva. Muito, de fato, já foi discutido, mas ainda há muito que se fazer.

Além do mais, o alcance do debate não se restringe aos Estados incapazes de garantir aos seus nacionais o mínimo de direitos civis, econômicos e sociais, isto é, situações geradoras de fugas em escala; ou a Estados terceiros que, mesmo impondo restrições, servem de asilo a este fluxo crescente de refugiados provenientes de locais distintos.

Percebe-se a notoriedade internacional sobre a questão dos refugiados e deslocados internos através da atuação de uma crescente margem de atores que vão desde os governos nacionais, a organismos internacionais, organizações regionais, organizações não governamentais, e indivíduos de uma maneira geral, sem contar com uma série de instrumentos locais e internacionais de proteção. Esse alcance em larga escala é resultado, também, da maior publicidade proporcionada pela Era da

---

<sup>13</sup> Ex-Secretário Geral das Nações Unidas (1997 – 2006).

informação que permitiu que crises locais como no Iraque, Kosovo e Ruanda adquirissem dimensões globais.

Apesar de ser um tema já bastante versado, como também tem sido a abordagem sobre os aspectos jurídicos de proteção através dos vários documentos internacionais sobre refugiados, deslocados internos e apátridas; pretende-se analisar a problemática do deslocamento humano forçado na evolução dinâmica das relações internacionais e como os atores internacionais enfrentam este problema.

Isto é, através do aparato histórico, e considerando os Relatórios de Tendências Globais de 2009 e 2010 da ACNUR, torna-se relevante examinar os efeitos globais do tema, além dos acordos, contradições, ambiguidades, interesses estratégicos; enfim, as complexidades da realidade político-estratégica das instituições, dos regimes, e dos governos.

### **3.2 O progresso dos grandes debates internacionais: enfoques tradicionais versus forças sociais**

O estudo das relações internacionais foi marcado por inúmeras transformações que determinaram o rumo dos acontecimentos históricos e que afetaram uma sociedade de nações imperialistas e poderosas em torno de temas que direta, ou indiretamente, ampliaram o panorama de debates do plano local, para o internacional. Alguns problemas de hoje, não diferem, genericamente, dos problemas do passado; no entanto, os modelos de resolução dos mesmos são bastante distintos.

O século XX foi decisivo para que temas locais ganhassem repercussões mundiais. O cenário internacional contemporâneo não mais reflete, com exclusividade, o enfoque tradicional da relação de cooperação ou de conflito estadocêntrico. Isso é resultado do contínuo avanço de fenômenos transnacionais e globalizantes que, ao mesmo tempo em que abordagens nacionalistas tomam por base o Estado Nação, outras abordagens envolvem a fragmentação sócio-cultural. Deliberações em torno do

fluxo transnacional de pessoas, epidemias, desequilíbrios ecológicos; a permanência de conflitos étnicos e nacionais, narcotráfico, terrorismo, controle de armamento e migração não são assuntos recentes nos quais se deparam os atores internacionais, mas são pauta cada vez mais urgente dos grandes debates e fóruns mundiais. Assim, são tópicos que devem ser tratados de forma abrangente e multilateral com a finalidade de buscar formas de cooperação internacional (HERZ, 1997).

Esse alcance global gera pressões e condicionamentos a estes atores estatais na medida em que estes precisam reestruturar sua habilidade de absorção e conduta tanto na política, quanto na economia e na sociedade como um todo. Isso se deve ao fato da globalização estar presente não apenas no panorama econômico à qual está originalmente associada; mas também nas formas de ação das políticas emergentes ao longo do século XX.

Como afirma Herz (1997):

A premência dos estudos sobre fenômenos de fragmentação e integração de comunidades, conflitos étnicos e nacionais, possibilidade de cooperação internacional e a necessidade de uma maior reflexão sobre o papel dos analistas de política internacional leva-nos de volta ao tema da cultura, ao papel de ideias e identidades, às análises de dentro para fora.

Com tal objetivo, se tornou possível, como defendem os teóricos neoliberais, a disseminação de organismos internacionais e de um conjunto de normas e princípios que conduzem os atores internacionais a um comportamento legítimo, através de um processo decisório, sobre temas específicos como, por exemplo, o Regime Internacional de Direitos Humanos reconhecido pelo Direito Internacional. Aos direitos humanos está entrelaçado um conjunto de situações que desencadeiam uma série de reivindicações internacionais, entre estas, as migrações não voluntárias.

O direito internacional reconhece como migrantes forçados os asilados, as pessoas internamente deslocadas, os apátridas e os refugiados (SILVA, 2008). A

respeito do primeiro, a Declaração das Nações Unidas sobre o Asilo Territorial (1967)<sup>14</sup> destaca o status de asilado contido no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, no qual considera que “toda a pessoa sujeita a perseguição, tem o direito de procurar e de se beneficiar de asilo em outros países”; e que “este direito não pode, porém, ser invocado no caso de processo realmente existente por crime de direito comum ou por atividades contrárias aos fins e aos princípios das Nações Unidas”. No entanto, salienta MELLO (2004) que embora o direito de asilo proteja o indivíduo, é entendido como um direito do Estado, já que é um ato discricionário deste último. Sendo assim, o país apenas concederá asilo às pessoas que julgar conveniente.

A segunda categoria abrange os deslocados internos. Para o ACNUR, os deslocados internos são pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas a deixar seus locais de residência habitual, sobretudo em razão de situações que restringiam os direitos humanos como conflitos armados, ou desastres naturais. Mas, principalmente, são identificadas como “pessoas deslocadas dentro de seu próprio país”, e por isso não podem entrar na definição de refugiados já que não cruzam as fronteiras nacionais; embora procurem escapar por razões análogas às dos refugiados, conforme observado.

Por essa razão não estão sob a competência direta do ACNUR. Por permanecerem em seus países de origem, estão sob a tutela dos seus governos, ainda que estes sejam os responsáveis pela migração local. Mesmo assim, o ACNUR disponibiliza alguma ajuda a este grupo. No entanto, conforme observa SIMÕES (2007), para tal auxílio algumas condições precisam ser atendidas, entre elas: a existência de consenso por parte do país onde estas pessoas se encontram; a existência de uma solicitação das Nações Unidas; a não existência de restrições ao acesso a essas pessoas, e a possibilidade de buscar refúgio em outro país. De qualquer forma, como cidadãos, gozam dos direitos e da proteção do direito internacional dos direitos humanos e o direito internacional humanitário (RENAUD, et al, 2007).

---

<sup>14</sup> Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em 14 de dezembro de 1967 [Resolução N.º 2312 (XXII)].

As pessoas deslocadas têm os mesmos direitos humanos das demais pessoas e, portanto, podem pedir e receber ajuda humanitária. Dados estatísticos do Órgão apontaram, até o final de 2008, uma estimativa de 26 milhões de deslocados internos ao redor do mundo dispersados em 22 países, incluindo os três países com o maior número de deslocados internos do mundo: Sudão, Colômbia e Iraque. Em 2010, foram 14,7 milhões de deslocados internos. No entanto, vale ressaltar o crescente número de outros civis que perderam suas casas por conta de desastres naturais, que se deslocaram dentro de seu país, como o tsunami do Oceano Índico de 2004, o terremoto que ocorreu no Paquistão em 2005 e o Ciclone Nargis, que atingiu Mianmar em 2008, e o tsunami do Japão em 2011.

Em 2009, foi adotada a Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente na África<sup>15</sup>, o primeiro instrumento legal internacional sobre deslocamento a ter o tamanho de escopo regional. Esta Convenção define as pessoas deslocadas internamente como:

... pessoas ou grupos de pessoas que tenham sido forçadas ou obrigadas a fugir ou a abandonar as suas habitações ou locais de residência habitual, em particular como resultado ou como forma de evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, as violações dos direitos humanos ou calamidades naturais provocadas pelo próprio homem e que não tenham atravessado a fronteira de um Estado internacionalmente reconhecido.

A terceira faz referência aos apátridas. Estes entram no extenso rol de pessoas vulneráveis a espera de auxílio internacional. Segundo a Convenção de 1954 são pessoas não reconhecidas como nacionais de nenhum Estado. Embora estejam inseridos em documentos legais internacionais<sup>16</sup>, tendo em vista uma maior transparência e previsibilidade jurídica, ainda são vítimas de lacunas na proteção dos mesmos já que poucos governos assumiram compromissos sobre esta questão. A

---

<sup>15</sup> Adotada pela Cimeira Especial da União, realizada em Kampala, no dia 23 de outubro de 2009.

<sup>16</sup> A Convenção de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e a Convenção de 1961 para Reduzir os Casos de Apatridia.

cidadania está atrelada à identidade, fundamental para a participação na vida social, sem a qual, as pessoas acabam marginalizadas.

A apatridia ainda é um problema contemporâneo, observado em várias regiões de fronteiras internacionais; em países recém-independentes; ou naqueles que experimentaram importantes fluxos migratórios, muitos dos quais geradores potenciais de conflitos e instabilidades. Conforme observa o ACNUR, a apatridia é um tema global que afeta 12 milhões de pessoas em todo o mundo, mesmo que em umas regiões mais que em outras. A intenção dos órgãos internacionais é desmistificar o conceito negativo desta categoria de pessoas deslocadas. Ou seja, ao invés de disseminar apenas uma imagem de pessoas que criam encargos adicionais aos serviços públicos locais; estas pessoas também poderiam contribuir ao desenvolvimento social e econômico dos países onde são acolhidas. Ademais, todas as pessoas têm direito a uma nacionalidade, sendo esta, um direito humano fundamental.

E por fim, os refugiados, sendo estes considerados por alguns como os “mais vulneráveis entre os vulneráveis” (GARCIA, 2007). Estes, no entanto, serão abordados nas próximas seções. Diante do exposto acima, busca-se, através de uma perspectiva histórica dos múltiplos dilemas com os quais os governos, as organizações humanitárias e outros interventores se debateram ao lidarem com os problemas dos deslocamentos forçados, avaliar a situação dos refugiados após seis décadas de criação do instrumento pioneiro de proteção a esse grupo de pessoas, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR).

### **3. 3 Uma perspectiva global sobre os refugiados**

Em 1950 foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e, no ano seguinte, adotou-se a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados. Essas medidas, que pela primeira vez assumiram uma estrutura formal destinada a dar resposta às necessidades dos refugiados, trouxeram os mesmos para o abrigo do direito internacional.

Em discurso pelos 50 anos da criação do ACNUR, concluiu a ex-Alta Comissária das Nações Unidas para Refugiados Sadako Ogata (2000) que:

A comunidade internacional ainda não conseguiu encontrar meios para combater os preconceitos, as perseguições, a pobreza e outras fontes de conflitos e deslocações. [...] é evidente que o problema das deslocações forçadas está longe de desaparecer e continuará a ser umas das grandes preocupações da comunidade internacional ao longo do século XXI. À medida que o número de pessoas sob o mandato da ACNUR ia crescendo, também aumentava a complexidade dos problemas da deslocação forçada. Hoje, a política é determinada em função de mudanças geopolíticas fundamentais: o enorme crescimento de pessoas deslocadas internamente; a predominância das emergências humanitárias em situações de conflito em que os civis são os principais alvos, bem como os trabalhadores humanitários; o processo de globalização que multiplica as oportunidades para alguns, negando-as simultaneamente a outro; aumento do tráfico humano; o denegrir publicamente da Convenção de 1951 relativa aos refugiados, pedra angular do trabalho da ACNUR. [...] o empenho político internacional que os Estados demonstraram perante deslocamentos forçados em certas regiões, não se verificou em outras consideradas de menor importância estratégica [...] os refugiados e outras pessoas deslocadas regressam muitas vezes para locais onde a paz é frágil e tem de ser consolidada através dos esforços de reconciliação. De reabilitação e de reconstrução. Infelizmente a instabilidade política desencoraja muitas vezes o envolvimento das organizações de desenvolvimento e investimento das instituições financeiras, deixando em aberto um hiato entre assistência humanitária de emergência e ajuda ao desenvolvimento de longo prazo.

Após uma década desta declaração, o discurso da ex-Alta Comissária se mantém coerente com a realidade contemporânea. Houve poucas mudanças e o problema é basicamente o mesmo: o êxodo, ao redor do mundo, de milhares de pessoas que foram obrigadas a deixar seus lares.

Embora a própria perspectiva de atuação do ACNUR tenha se modificado e ampliado ao longo destes 60 anos em virtude da inclusão de um maior número de refugiados em escala planetária e por não ser mais restrito a determinados grupos como ocorreu no surgimento da instituição; também se percebe a precariedade dos avanços sobre este assunto.

A discussão não é embrionária e apesar da significativa evolução sobre esse problema no decorrer das décadas, utópico seria afirmar que estas discussões estão próximas de serem solucionadas por que envolvem temas frágeis que margeiam interesses escusos muito maiores, dos países e de pessoas envolvidas direta e indiretamente nestas questões.

Este é um dos efeitos degradantes e nocivos da globalização, a desregulamentação das guerras. Grande parte dessas ações belicosas também reflete a crueldade e a violência de grupos nãoestatais que não se subordinam à jurisprudência local, nem às normas de direito internacional. Muitos destes grupos surgem e se desenvolvem dentro da fragilidade de alguns Estados e quando parte dessa população consegue fugir do campo de batalha doméstico confrontam uma fronteira global.

Além disso, há a importância de mencionar a existência de regimes autoritários, ou das chamadas democracias de fachada, e de regiões instáveis com conflitos contínuos por motivos diversos, que levantam questões, como por exemplo, até que ponto os países cedem solidariamente seu espaço como refúgio, para pessoas vulneráveis provenientes de países em conflito; ou até que ponto os Estados aceitam intervir, disponibilizar tropas, recursos materiais, financeiros e humanos, em situação de crises humanitárias, ou mesmo como atuam no recebimento da imigração forçada, sendo estes atores soberanos. São temas paradoxais. Bons motivos não necessariamente levam ao sucesso das políticas. Ao mesmo tempo em que recebem estas pessoas, por estarem vinculados a documentos firmados internacionalmente, criam estereótipos que dificultam a inserção social local, política e até econômica destes recém-chegados ao país hospedeiro. Privados de proteção dos seus Estados, separados das suas famílias e comunidades de origem, os refugiados são, muitas vezes, são vulneráveis à violência física e discriminatória.

Essa discriminação relacionada aos movimentos de pessoas remete a tempos longínquos, mas também reflete a realidade contemporânea de um sistema constituído por hierarquias e supremacias dentro e fora do Estado Nação. Isso

repercute na figura, ou na caricatura, estereótipo, e outros inúmeros adjetivo, sobre os refugiados quando estes são redistribuídos. Como considera GOMES (s/ano), o sistema global é hierarquizado e a inserção internacional se dá de forma diferenciada, onde predomina a decisão das grandes potências, das alianças e blocos de poder.

A ideia de soberania e os princípios inerentes à mesma como a autodeterminação e a nãointervenção estão presentes não apenas nos discursos dos teóricos realistas, mas na forma como os Estados conduzem sua política externa. No entanto, embora a atualidade não reflita o fim do Estado Nação, como afirmam alguns autores, esse conceito de supremacia estatal baseado no discurso soberano e imperialista vem sendo relativizado com o ingresso, nas relações internacionais, de outros atores e grupos internacionais e vem influenciando, de forma proeminente, a política mundial.

É neste contexto que, em virtude da Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas criou o Alto Comissariado para tratar do tema dos refugiados. Este problema passou a ser resolvido mediante regulação global e pela distribuição de responsabilidades entre os países. Como considera BAUMAN (2007), por força do regimento internacional os Estados, mesmo que não convidem estes excedentes estrangeiros, nem estejam obrigados a acomodá-los, estão sujeitos a buscar soluções locais para problemas causados globalmente, caracterizados pelo êxodo de povos provenientes de regiões diferentes do planeta.

No entanto, para muitos países, os refugiados são considerados um problema. São os excluídos populacionais e são sinônimos de algo indesejável. Apesar de estarem nestes países, não pertencem a esses países. Existe um hiato entre os recém-chegados e o país receptor. Os refugiados trazem consigo as sequelas da guerra, da destruição de seus lares, da separação de seus familiares, das aldeias destruídas, trazem consigo a desolação, a dor, a insegurança, as incertezas mesmo de um futuro de curto prazo.

Além disso, esses excedentes, como supracitado, são pessoas desabrigadas que passam frio, fome, doenças e temem, muitas vezes, retornar aos locais onde antes residiam. Agregam-se a isto, a situação de miséria e a desigualdade refletida no status

de inferioridade, inerente a estes grupos de refugiados, a desumanização tanto física quanto moral.

Tornar-se um refugiado significa perder os meios em que se baseia a existência social, ou seja, um conjunto de coisas e de pessoas comuns que têm significados – terra, casa, aldeia, cidade, país, posses, empregos e outros pontos de referência cotidianos. Essas criaturas à deriva e à espera não tem coisa alguma senão sua “vida indefesa cuja continuação depende da ajuda humanitária (BAUMAN, 2007).

A incerteza sobre o futuro dessas pessoas, já que podem retornar aos seus países de origem ou serem distribuídos em países terceiros, é minimizada através da atuação das agências internacionais de apoio que intercedem perante potências estrangeiras, como o ACNUR, conforme citado. Ela conduz e coordena uma ação internacional para a proteção dos refugiados e a procura soluções para os problemas a eles conexos.

Além do mais, como uma das principais agências humanitárias do mundo, procura reduzir a situação de deslocamentos forçados, encorajando os países a criarem condições que combinem proteção dos direitos humanos e resolução pacífica de controvérsias para que estas pessoas possam reconstruir suas vidas em um ambiente normal. Grande parte da necessidade desta proteção internacional está relacionada ao fato do país de origem destes refugiados se mostrarem incapazes de garantir direitos fundamentais. Para isto, o ACNUR atua no repatriamento voluntário, na integração local no país de asilo e na reinstalação a partir do país de asilo para um país terceiro.

Em razão disso, o Alto Comissariado atua em conjunto a governos, organizações regionais, internacionais e não governamentais sob a égide dos princípios da Carta de São Francisco que são a manutenção da paz e da segurança internacionais; o desenvolvimento das relações amistosas entre nações e o encorajamento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais inerentes a todos os indivíduos. Isto é, direitos civis básicos, como a liberdade de pensamento, liberdade de deslocamento e a não sujeição à tortura e outros tratamentos degradantes. De igual modo, devem ser garantidos os direitos econômicos e sociais (GOMES, s/ano).

Além disso, os refugiados também são beneficiados pela legislação trabalhista e previdenciária e ainda, pelo acesso à educação. Uma vez reconhecido pelo direito internacional, o refugiado não deve ser impedido de migrar, nem deve suportar qualquer sanção penal por entrar ilegalmente em um país, desde que apresente às autoridades locais as razões da imigração. Disto, considera-se o princípio de *non refoulement* (não devolução), no qual se proíbe que refugiados sejam barrados nas fronteiras (MELLO, 2004). Somados a estes direitos, também contraem deveres dentro do país que os recebe, como o respeito às leis locais.

Por isso, a importância dos mecanismos de proteção e dos avanços correspondentes à questão dos refugiados logrados com a Convenção de 1951<sup>17</sup> e o Protocolo de 1967. Estes dois instrumentos internacionais representam um marco divisor nas discussões sobre refugiados ao estabelecerem uma maneira de governança internacional para o tratamento deste problema ao fornecem uma codificação dos direitos dos refugiados e estabelecerem padrões básicos para o tratamento dos mesmos.

Assim, conferem obrigações aos Estados-parte, uma vez que a responsabilidade pela proteção e assistência aos refugiados cabe, em primeiro lugar, aos Estados, especialmente aos países de asilo para onde os refugiados fogem, já que devem oferecer uma proteção adequada em seu território.

Para a Convenção de 1951 um refugiado é alguém que “temendo ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desses temores, não quer valer-se da proteção desse país no qual tenha sua residência habitual, em consequência de tais acontecimentos, não pode, ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”.

---

<sup>17</sup> Em 2007, o número total de Estados signatários da Convenção era de 144.

Esse conceito foi ampliado pelo conceito da Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África (1969) por incluir, além dos aspectos previstos pelo Estatuto de 1951, “qualquer pessoa que, devido agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro ou eventos que perturbem seriamente a ordem pública em parte ou em todo o seu país de origem ou nacionalidade, é obrigado a deixar seu local de residência habitual para buscar refúgio em outro local fora do seu país de origem ou nacionalidade” (TRINDADE *apud* MELLO, 2004, p. 1094).

Nesta mesma ótica, encontra-se a Declaração de Cartagena (1984), voltada para América Latina, ao considerar como refugiados “pessoas que têm fugido dos seus países por que sua vida, segurança ou liberdade têm sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (MELLO, 2004, p. 1094).

As causas dos fluxos de refugiados alteraram-se no decorrer das últimas seis décadas. Segundo o ACNUR, uma pessoa que escapa das situações supracitadas deve ser considerada uma refugiada. Em vista de conseguir tal objetivo, estes organismos de proteção precisam contar com a disposição de seus signatários para absorver esse contingente populacional de regiões como Paquistão, Iraque, Sudão, Somália, Colômbia, Chade, Afeganistão entre tantos outros, onde as pessoas são vítimas constantes de conflitos étnicos, religiosos, nacionalistas, guerras civis, massacres tribais, exércitos de guerrilheiros que produzem, em massa, refugiados em números mundialmente crescentes (ACNUR, 2009).

A estimativa mundial, até o final de 2009, sobre o número de pessoas que foram forçadas a se deslocarem em razão de conflitos e perseguições foi de 43.3 milhões, segundo o Relatório de Tendências Globais 2009. Este Relatório é um compêndio que reúne estatísticas sobre a situação dos refugiados, deslocados internos, apátridas, repatriados e requerentes de asilo, no mundo. De acordo com este documento, houve um aumento significativo no número de deslocados, o maior desde a metade dos anos

1990. No mesmo período, a quantidade de refugiados repatriados voluntariamente para os seus países de origem caiu ao nível mais baixo em 20 anos.

No ano de 2010, 43.7 milhões de pessoas foram deslocadas de guerras e conflitos, o maior número já registrado nos últimos 15 anos. Além disso, o ACNUR contabilizou 837.500 solicitantes de refúgio, 27.5 milhões de pessoas deslocadas internamente. O número global de deslocados continua a aumentar, indicando que a comunidade internacional ainda tem um longo caminho a percorrer para resolver essa crise humanitária. Paquistão, Irã e Síria, foram os recordes em estatísticas.

Nesta conjuntura, 80% dos refugiados do mundo vivem em países em desenvolvimento e as recentes crises na Somália, Líbia, Síria e Costa do Marfim têm aumentado essa cifra. Em razão da permanente situação de conflitos em algumas regiões, mais da metade dos refugiados sob tutela do ACNUR estão em condições de refugiados prolongados, isto é, há mais de cinco anos no exílio. Com a África Oriental lutando para lidar com a pior seca em 60 anos, Quênia, Etiópia e Djibouti estão acolhendo aproximadamente 450 mil refugiados somalis.

Comparativamente, os 27 países da União Européia receberam juntos aproximadamente 243 mil pedidos de refúgio no ano passado, cerca de 29% do total mundial (ACNUR). A África abriga 40% do total dos deslocados internos no mundo; e os refugiados iraquianos e afegãos representam quase metade de todos os refugiados sob responsabilidade do ACNUR.

A Primavera Árabe tem aumentado o número de refugiados no Norte da África e no Oriente Médio. A maioria consegue abrigo em países vizinhos, mas muitos fugitivos, por não se adaptarem e não poderem retornar à terra natal, acabam encaminhados a outras nações. São os reassentados. A Organização das Nações Unidas (ONU) estima que, em 2012, 173 mil pessoas precisarão dessa ajuda, 90 mil além das vagas oferecidas pela comunidade internacional. Relatórios de 2011 advertem a redução no volume de retorno dos refugiados aos países de origem; o que se traduz em um número maior de pessoas nessa situação, sofrendo problemas de integração nos países vizinhos.

### **3.4 A Composição de uma Nova Agenda para o Regime Internacional dos Refugiados**

É vital que a comunidade internacional continue a enviar esforços na procura de soluções duradouras para os problemas de deslocamentos humanos. A história tem mostrado que as deslocamentos não são simples consequências dos conflitos, mas podem ser também geradoras de conflitos. Sem segurança humana, não pode existir paz nem estabilidade (Sadako Ogata, 2000).

Como salienta KOFI ANNAN (2000), a ação humanitária envolve um contexto político mais vasto e examina as ligações fundamentais entre os deslocamentos, de um lado, e a paz e segurança internacionais, de outro. Desse modo, nota-se a importância de soluções para as contínuas crises humanitárias através da formulação de um rol de leis sobre os refugiados e a análise sobre a evolução do comportamento da comunidade internacional diante do problema da imigração forçada.

Com base nas informações mencionadas, importa salientar que, apesar de não ser um problema recente, tampouco é passageiro. Ao considerarmos o avanço nas discussões internacionais ao longo das seis décadas do ACNUR, bem como o exame global da situação contemporânea dos refugiados no mundo, divulgado pelos relatórios de tendências globais da organização; percebe-se que: apesar da atuação de agências humanitárias ao redor do mundo com o objetivo de reinserir esses grupos de deslocados forçados na sociedade, seja em um terceiro país, seja reintegrá-los ao seu país de origem; é insuficiente. Enquanto houver guerras, perseguições, discriminações e intolerância, haverá novos grupos de refugiados somados aos já existentes.

O ano de 2011 deveria ser um ano de celebrações para o ACNUR, com os 60 anos do Estatuto dos Refugiados, com os 50 anos da Convenção de Redução da Apatridia e com os 150 anos do nascimento de Fridjof Namsen, primeiro Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados e atualmente o nome do prêmio concedido àqueles

que se destacam na proteção aos refugiados (SIMÕES, 2011). No entanto, não há muito que comemorar em razão do quadro anteriormente exposto e em razão dos conflitos perpetrados no início do ano corrente denominados de Primavera Árabe, como visto.

A esse tradicional catálogo de refugiados, foi integrada, nas últimas três décadas, uma nova categoria. A partir do momento em que a deterioração ambiental passou a ser incluída como uma ameaça potencial no conceito de segurança humana, iniciaram-se as discussões sobre como os fenômenos naturais se tornaram indicadores significativos do progressivo número migrações ao redor do mundo (RENAUD, 2007) . Surgia, assim, um ponto de inflexão que passou a atrair a atenção de várias autoridades políticas e estudiosos acadêmicos que, apoiados por rigorosas pesquisas científicas, passaram a investigar a extensão e o grau em que a degradação ambiental era uma das causas para a migração ou o deslocamento forçado. Identificado este problema, tornava-se imperiosa a resolução sobre a questão da migração de forma consistente por meio de políticas ambientais satisfatórias.

Portanto, a esse novo desafio, novas situações deverão ser previstas, velhos conceitos reavaliados, e outros novos, postulados. A inserção de um crescente montante populacional dentro de um contexto distinto do refugiado tradicional previsto na década de 1950 deverá ocupar as discussões do ACNUR, no atual cenário internacional.

Para SIMÕES (2011), “existem dois tipos de estratégias para a superação desses desafios: a efetivação dos direitos humanos e ações que buscam aumentar o rol de pessoas protegidas pelo Direito Internacional dos Refugiados”. Para esta última, o autor destaca “a inclusão dos deslocados internos e a inclusão dos chamados refugiados ambientais”.

Estes últimos estão à margem da legislação internacional por não se enquadrarem em nenhuma das situações de migração forçada citadas anteriormente. Se os refugiados tradicionais, mesmo com sua personalidade jurídica reconhecida, enfrentam vários obstáculos na sua inserção em uma sociedade estrangeira, essa

situação se agrava quando se faz referência a um grupo ausente nas Convenções internacionais.

A apreensão sobre os refugiados ambientais cresce na mesma proporção em que as catástrofes naturais estão acontecendo em todas as regiões do planeta. O relatório de Tendências Globais 2010 contabilizou mais de dois milhões de pessoas afetadas por desastres ambientais só no respectivo ano. No entanto, a organização reconhece que este grupo pode ser bem maior. Todas estas questões demonstram que, apesar de toda jurisdição nacional e internacional sobre a situação dos refugiados no mundo ainda há muito trabalho a ser feito na proteção dos mesmos.

Nas comemorações dos 60 anos da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, o Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, reconheceu o longo caminho a ser percorrido pelo órgão nos últimos tempos:

Pessoas são deslocadas não apenas por conflitos e perseguições, mas também pela extrema pobreza e pelo impacto das mudanças climáticas. Esses fatores estão cada vez mais inter-relacionados. Precisamos ter fronteiras sensíveis à proteção, para que as pessoas que temem por suas vidas ou liberdade possam encontrar segurança. Ao mesmo tempo necessitamos encontrar formas inovadoras para preencher as crescentes lacunas no sistema de proteção internacional e promover os valores de tolerância e inclusão, em vez de medo e desconfiança. Um progresso considerável vem ocorrendo nas últimas décadas desde que esses instrumentos foram adotados. Entretanto, o atual ambiente de proteção está se tornando mais complexo. Estas comemorações proporcionam uma conveniente oportunidade para o seu reconhecimento perante a comunidade internacional, ao mesmo tempo em que impulsionam uma nova dinâmica de proteção que cubra as áreas que ainda não eram contempladas adequadamente pelo atual quadro de proteção. (ANTÓNIO GUTERRES, 2011).

Segundo Guterres, as estimativas recentes prevêem 25 milhões de refugiados ambientais e que, mantidas as atuais tendências de emissões, alcançarão trezentas mil mortes anuais, e 250 milhões de refugiados ambientais em 2050. Para evitar uma tragédia humanitária, o órgão das Nações Unidas busca humanizar os líderes globais,

em busca de resultados. Esses são os primeiros passos rumo a uma normatização internacional para os refugiados ambientais.

## CAPÍTULO 4

### OS REFUGIADOS AMBIENTAIS E A AGENDA INTERNACIONAL DO SÉCULO XXI

[há] um ponto de inflexão em que a vida das pessoas e os meios de subsistência estão sob uma ameaça tão séria que eles não têm escolha a não ser deixar suas casas. [...] nós somos propensos a ver um número crescente de pessoas a serem deslocadas de uma comunidade, país e continente para outro (António Guterres, *apud* DOYLE, 2011).

#### 4.1 Diáspora Pós-Moderna: a situação dos refugiados ambientais

O século XXI inaugurou um novo cenário internacional repleto de novos desafios para o direito internacional, para os atores internacionais e para as relações internacionais. As discussões contemporâneas não abordam fatos inéditos e grande parte dos problemas recentes são heranças de um século precedente mal administrado, em certas questões. Entre elas, como disciplinar a relação com o meio ambiente para que este não acarrete uma catástrofe humanitária. São implicações que vão além da alçada dos ambientalistas, culminando em receios à paz e à segurança internacional, lema das Nações Unidas. Uma vez atingido este patamar, o problema deixa de pertencer a poucos e passa a se tornar verdadeiramente global, na medida em que os problemas ambientais devastam pessoas, países e quiçá regiões inteiras.

Os desastres naturais não atingem igualmente a todos os países. A uns mais que a outros. Incidindo, em intensidade, sobre os rotulados países “mais vulneráveis entre os vulneráveis”. Para alguns autores, entre eles LIMA (2009), são locais caracterizados pela precariedade em termos de infraestrutura e condições de habitação, onde se encontram as pessoas mais pobres e frágeis do planeta. Embora estejam entre aqueles que colaboraram menos para a mudança do clima, são os mais suscetíveis às

condições atmosféricas, e por serem as principais vítimas, sentirão as maiores implicações (STOJANOV, 2004).

Este ponto é inquestionável, já que o fardo incide sobre os países que mais carecem de recursos preventivos e reativos contra os fenômenos hostis da natureza. Por isso, arcam com os maiores prejuízos. São, portanto, pessoas que, na insuficiência da ajuda internacional e dos novos acordos vinculativos sobre a assistência, precisarão migrar para sobreviver em direção a locais onde possam reivindicar seus direitos e amparo.

A partir do momento em que exportam problemas locais para os seus vizinhos, como pobreza, doenças, ausência de habitação, entre outros, explicitam que as dificuldades são maiores que aquelas que poderiam absorver. Atingido este ponto, quando os problemas desses países passam a incomodar as fronteiras nacionais de outro Estado, passam a adquirir a notabilidade internacional necessária para que a comunidade internacional reaja, assuma uma responsabilidade global e busque soluções, mesmo que mais em favor dos seus interesses que dos interesses de outros. Afinal, o acelerado número de pessoas emigrando dos seus países de origem por causa de fatores ambientais passa a ser uma preocupação dentro das regiões, mas também dos demais atores internacionais como um todo.

É neste cenário que emergiram, nos últimos tempos, novos debates internacionais em torno de migrações forçadas como resultado da deterioração das condições ambientais, calamidades naturais; decorrentes, principalmente, das alterações climáticas. As previsões pessimistas dos órgãos internacionais de monitoramento do clima apenas corroboram para que o tema dos refugiados, em particular o dos refugiados ambientais, não seja ignorado pelas autoridades internacionais.

A politização em torno de uma subcategoria de refúgio que vincule o meio ambiente como agente é controversa. Isso decorre, em geral, por que o próprio discernimento da migração é, muitas vezes, versátil por agregarem, concomitantemente, raízes econômicas, sociais, e políticas. A distinção entre estes e

aqueles, no entanto, está na intenção. Estas são migrações espontâneas; as outras são involuntárias, atreladas a conjunturas específicas como ausência de segurança, perseguições, conflitos armados, desrespeito aos direitos humanos; e mais recentemente, a fatores ambientais (RENAUD, 2007), estes últimos caracterizados pelo aumento dos eventos climáticos extremos, cíclicos ou permanentes. É neste último rol que se encontram os refugiados ambientais, já que implicitamente o rótulo de refugiado já presume uma situação forçada de fuga.

O Instituto do Clima, em meados da década de 1990, observou a situação de uma quantidade significativa de pessoas que se ajustavam às referências descritas. Todas elas haviam se deslocado em consequência de problemas ambientais como a seca, a erosão do solo, desertificação e desmatamento. Desta observação, conclui RIBEIRO (2010) que “o desastre é a ocorrência de um fenômeno de grande escala, que produz impactos negativos com consequências diretas ou indiretas para uma estrutura social e contribuem para que pessoas emigrem”.

Segundo estimativas do instituto, as consequências destes eventos naturais são alarmantes em termos estatísticos. Correspondem a 12 milhões de pessoas vivendo na pobreza devido à mudança climática; 26 milhões de pessoas deslocadas como resultado direto da variação do clima; 250 milhões de pessoas afetadas pela desertificação; 508 milhões de pessoas sem água ou com pouca água; 2,8 bilhões de pessoas que vivem em áreas propensas a mais de uma das manifestações físicas das alterações climáticas: inundações, tempestades, secas, aumento do nível do mar. Além do mais, alguns estudiosos afirmam que estes números de refugiados ambientais deverão, em curto prazo, exceder o número de pessoas em situação de perigo computadas pelo ACNUR.

Diante destas evidências, torna-se imperativo um exame desta combinação de variáveis entre as mudanças climáticas e a condição dos refugiados (PENTINAT, 2006). Desta relação é mister salientar a necessidade de renovação dos aparatos jurídicos existentes e adaptá-los às circunstâncias recentes; reduzindo as lacunas entre a literatura desenvolvida no último século e a realidade internacional contemporânea,

para que inclua o novo status dos refugiados, atenuando a vulnerabilidade dos mesmos nos países onde estão alojados. Neste sentido, serão observados os principais agentes naturais que desencadearam, nos últimos tempos, estes movimentos migratórios; os grupos de maior risco e os locais passíveis de deterioração ambiental; os impactos desse reposicionamento populacional nos países receptores e a veemência com que a sociedade internacional tem se manifestado sobre o assunto.

Face ao exposto, não serão pautadas, nesta análise, as discussões se as crises ambientais são causadas ou não pelo homem, nem na polêmica entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento e suas respectivas parcelas de responsabilidades sobre esta crise.

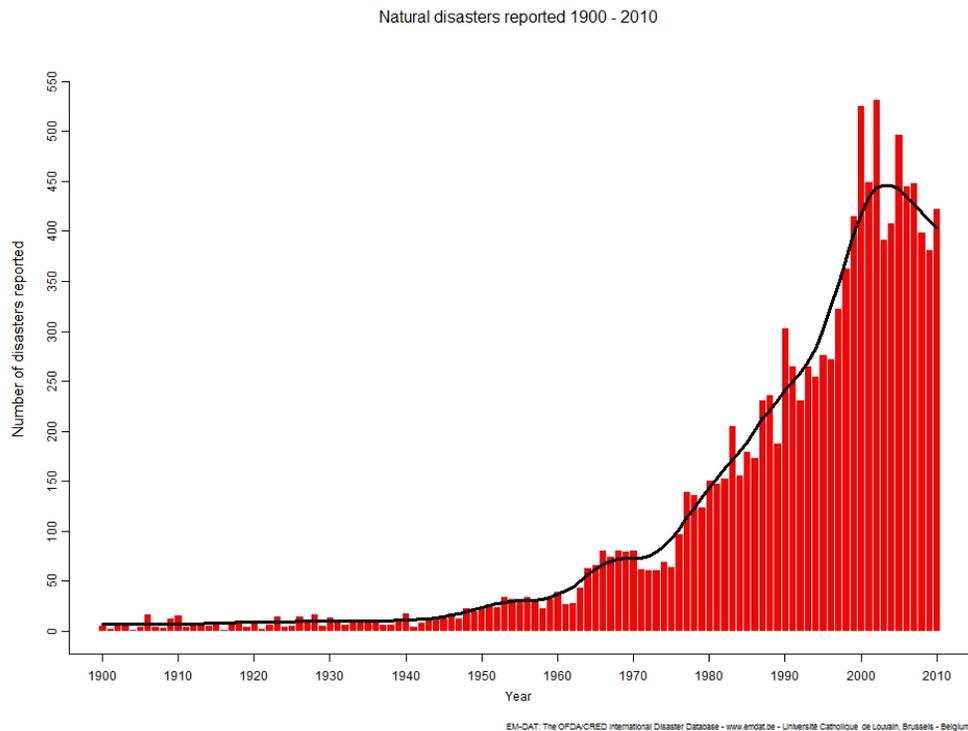
#### **4.2 A Construção de um Conceito: refugiados ambientais e suas repercussões contemporâneas**

Um dos focos de indagação neste início de século sobre o futuro das relações interestatais e dos demais sujeitos internacionais transcorre em questionamentos como o de mensurar quantas pessoas tendem a se tornar vulneráveis a problemas ambientais a ponto de obrigá-las a migrar.

A migração em todas as suas acepções, seja ela temporária ou permanente, faz parte do legado histórico de desenvolvimento humano e sempre foi alvo de impugnações na política mundial. As pessoas, amiúde, migraram em grandes dimensões devido aos déficits de recursos naturais como terra, escassez de alimentos, entre outros. Entretanto, recentemente, a migração ambiental que sempre existiu outrora, adquiriu realce e novos contornos nos últimos anos, incluindo o status de um problema global do século vigente. Parte desta transição de perspectiva está relacionada ao aumento da intensidade e escala das transformações ambientais registradas no século passado (KOLMANNSSKOG, 2008).

A degradação ambiental e os desastres naturais, assim como as migrações, não são prerrogativas dos últimos tempos (RIBEIRO, 2010). Ao contrário, evoluíram ao mesmo tempo em que a humanidade lançara diversos impactos nos diferentes períodos. Todavia, os dados mais acentuados sobre esses impactos foram registrados nas últimas décadas, conforme ilustrado a seguir:

**Figura 1 Desastres Naturais registrados entre 1900-2010**



Alterações expressivas nos ecossistemas de forma a inviabilizar a permanência das pessoas em seus países têm estimulado o curso migratório como uma questão de sobrevivência. O tema das migrações ambientais forçadas, embora venha sendo discutido há três décadas, ainda está repleto não só de polêmicas, mais também de questionamentos sobre a maneira pela qual este assunto repercutirá nos Estados nacionais e como estes deverão lidar com esta nova conjuntura.

Autores distintos têm dialogado sobre refugiados ambientais para descreverem uma gama de situações. Embora a expressão tenha sido introduzida na década de 1970, por Lester Brown, do Worldwatch Institute; só na década de 1980 foi catalogada (BOANO, 2008). O termo refugiados ambientais foi impresso em 1985, quando o egípcio El Hinnaw conceituou esta nova categoria de refugiados no relatório para Programa Ambiental das Nações Unidas, com a publicação do livro *Environmental Refugees*. Posteriormente esta classificação foi popularizada no decorrer da década de 1990. A partir deste momento, as discussões sobre os refugiados ambientais foram

inseridas no meio acadêmico e político internacional de forma distinta daquela que se refere aos refugiados por perseguição (BARBOSA, 2007).

Para EL HINNAWI (1985) são considerados refugiados ambientais:

aquelas pessoas que têm sido forçadas a abandonar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, devido a uma perturbação marcada por fatores ambientais (naturais e/ou desencadeada por pessoas) que comprometeram a sua existência e /ou afetaram seriamente a qualidade de sua vida. Por 'perturbação ambiental', significa qualquer produto químico, físico e/ou biológico, mudanças no ecossistema (ou na base de recursos) que a tornam temporariamente ou permanentemente, inadequada para sustentar a vida humana (*apud* KOLMANNSSKOG, 2008, p. 8).

Neste conceito padrão, o autor não distingue, entre os refugiados ambientais, àqueles que atravessam as fronteiras internacionais e os deslocamentos internos. Infere-se também que ele estende esta concepção de maneira a acoplar outras situações não restritas a desastres naturais, envolvendo também as vítimas de desastres ambientais provocados pela ação humana (BOANO, 2008).

Este cenário também é enfatizado por KOLMANNSSKOG (2008, p.8) ao considerar a degradação, a deterioração e a destruição ambiental, fundamentos e condicionantes deste tipo de movimentação. A autora selecionou os seguintes componentes:

1) Os desastres naturais / catástrofes súbitas 2) a degradação ambiental gradual / lento de início de desastres 3) conflitos ambientais 4) A destruição ambiental como consequência ou como arma em conflitos 5) conservação do meio ambiente 6) Os projetos de desenvolvimento (como a construção da barragem).

Embora alguns autores, assim como KOLMANNSSKOG (2008), agreguem outros elementos aos movimentos migratórios compulsórios por deterioração ambiental, como os decorrentes de acidentes industriais químicos, ou nucleares, a exemplo de Chernobyl, Ucrânia (ex-URSS) em (1986); Bhopal, Índia, em (1987); e Fukushima, Japão (2011); eles, bem como o deslocamento de pessoas induzido pela construção de

barragens e outras circunstâncias similares, não serão considerados. Serão contemplados para o presente estudo apenas as causas naturais elencadas.

Em seguida, outras terminologias foram desenvolvidas, entre elas a de BATES (*apud* BOANO, 2008), na qual ele distingue os refugiados ambientais em subgrupos e quanto ao pretexto da migração. Assim, podem derivar da desordem ambiental, seja ela natural ou tecnológica; da periodicidade, se gradual ou aguda; ou ainda se este deslocamento é intencionado ou não. São refugiados ambientais os:

refugiados de desastres originários de eventos agudos que não são projetados para produzir migração. Estes podem ser divididos entre os eventos causados por eventos naturais e as causadas por acidentes tecnológicos; resultado expropriação, refugiados de perturbações agudas antropogênicas no ambiente que intencionalmente deslocam populações-alvo. Estes podem ser divididos em dois grupos com base em se o evento perturbador foi causado pelo desenvolvimento econômico ou a guerra; refugiados de deterioração migram como resultado da gradual das mudanças antropogênicas em seus ambientes que não foram destinados a produzir os migrantes. Refugiados de deterioração tendem a vir de ecossistemas que são gradualmente degradados a um ponto onde as pessoas não podem sobreviver na base de recursos locais. Este tipo de refugiado pode ser analiticamente separado em subgrupo, quanto à fonte da degradação em termos de poluição e depleção (*idem*, p.6).

A definição JACOBSON (*apud* BOANO, 2008, p.6), classifica-os como:

deslocados temporariamente devido a perturbações locais, como uma avalanche ou terremoto, aqueles que migram porque a degradação ambiental tem prejudicado seus meios de subsistência ou apresentam riscos inaceitáveis para a saúde, e aqueles que são reassentados porque a degradação da terra resultou em desertificação ou por qualquer outra permanente e insustentável mudanças no seu habitat.

E, por fim, a de Norman Myers, na qual faz alusão às pessoas que:

já não podem ter vida segura em sua terra natal por causa da seca, a erosão do solo, desertificação e outros problemas ambientais, juntamente com os problemas associados às pressões da população e da pobreza profunda. Em seu desespero, estas pessoas sentem que

não têm alternativas senão buscar refúgio em outros lugares, embora a tentativa seja perigosa. Nem todos eles fugiram de seus países, muitos são deslocados internamente. Mas todos têm abandonado suas terras com pouca esperança de retorno previsível (*apud* STOJANOV, 2004, p. 77).

Outros autores, todavia criticam esta adaptação conceitual por considerá-la desnecessária, já que as migrações têm origens plurais e indissociáveis, e as migrações ambientais não são a exceção. Estas estariam intrínsecas a outros fatores complexos de procedência econômica, social e política que caracterizaram, sucessivamente, a migração em massa (CASTLES 2002). Neste sentido, para CASTLES (2002), “refugiado ambiental, é um termo simplista, unilateral e enganoso. Implica uma monocausalidade que muito raramente existe na prática”. O que “não significa negligenciar os fatores ambientais”, mas “sim entendê-los como parte de processos muito mais amplo de mudança social”.

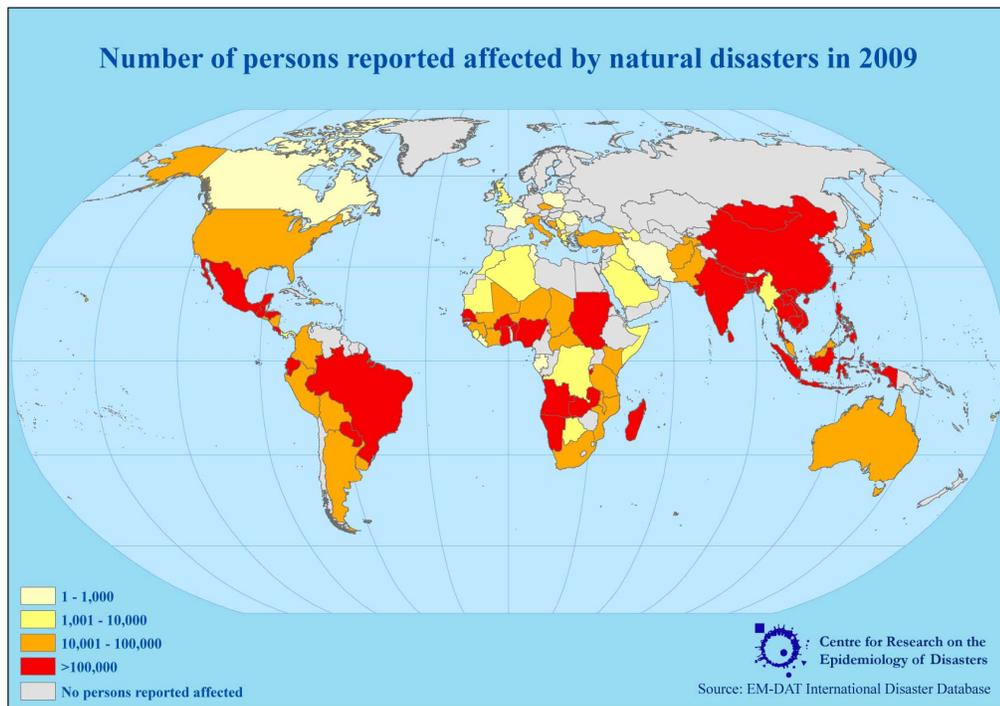
Alguns compartilham do mesmo entendimento ao afirmarem que a nomenclatura refugiados ambientais é bastante restrita, até mesmo falaciosa, incoerente com a realidade contemporânea (BLACK, 2001). Neste ponto de vista, a migração, como resultado de uma escolha de custo-benefício entre permanecer ou se dispersar, nem sempre atribui aos problemas ambientais a razão direta, ou principal da escolha de fuga. Já outros, como Meze-Hausken (*idem*), concebem uma pessoa como refugiado ambiental pela forma como esta entende a situação climática como a primeira, e muitas vezes a única razão do seu deslocamento, distinguindo-a de migrantes políticos, ainda que ambas sejam involuntárias.

O fato é que a questão ambiental não é um problema isolado, disto resulta a complexidade em se estabelecer a correlação entre degradação ambiental e migração, determinando qual, entre ambos, é causa ou consequência. Contudo, divergências à parte, esta revisão teórica demonstra a tentativa de alguns estudiosos, mesmo que tenham desenvolvido metodologias diferentes, na busca de descrições e justificativas para o novo fluxo migratório por fatores ambientais que tornavam insustentáveis a vida cotidiana dos indivíduos em seu local de origem. Neste aspecto, a migração se torna uma estratégia de adequação aos fenômenos climáticos.

MYERS (2001) assinala que os refugiados são um fenômeno de escala planetária, e, portanto, um dos desafios centrais para os novos tempos. Este autor adverte, como mencionado, vários fatores impeditivos para o seguimento de uma vida normal, desvinculando esse grupo de pessoas do seu habitat. Foram, portanto, coagidos a fugir de situações insustentáveis, provocadas pelos efeitos climáticos, que agravam a condição de pobreza e pressão social geralmente já existente.

Somam-se a estes fatores ressaltados por Myers, incidentes como terremotos; erupções vulcânicas; deslizamentos de terras; graves tempestades costeiras; todos caracterizados pelo seu efeito devastador. Estes não são eventos transitórios. As expectativas são que episódios como estes se expandam rapidamente, com sequelas internacionais, tornando-se um problema mundial agudo. As implicações dessas ocorrências climáticas serão sentidas, majoritariamente, pelos países em desenvolvimento (STOJANOV, 2004), como indica a figura 2.

**Figura 2 Número de pessoas afetadas por desastres naturais em 2009**



Consequentemente, a frequência e intensidade desses flagelos tornaram imprescindível a emigração de locais inabitáveis como questão primordial de sobrevivência, em razão da extrema situação de pobreza, fome, desalojamento; todos decorrentes da seca, do déficit hídrico, da impossibilidade de produção agrícola, de enchentes.

Embora até o momento esta tenha sido uma preocupação subjacente para a comunidade internacional, para autores como MYERS (2001), os refugiados ambientais podem se tornar uma das maiores crises humanitárias de nossos tempos, enquanto as negociações internacionais se tornam incapazes de acompanhar essa demanda vultosa e rápida.

Ainda que seja complicado formular critérios de avaliação e probabilidades em torno de um conceito ainda não identificado pelo direito internacional e, portanto, não padronizado em termos concretos; desde a década de 1990, Myers vem desenvolvendo estudos que justifiquem suas conclusões alarmantes, ao mesmo tempo em que vem colecionando inúmeras críticas quanto ao seu rigor científico.

Segundo o prognóstico do autor, em 1995, foram registradas pelo menos 25 milhões de pessoas como refugiados ambientais em comparação com 27 milhões de refugiados tradicionais, dos quais a maioria se encontrava no continente africano.

Os 25 milhões de refugiados ambientais em 1995 tinham sido, na sua maioria, obrigados a migrar desde 1980, quando seus números começaram a subir rapidamente. À luz de padrões e tendências de declínio ambiental e seus problemas associados, tais como o alastramento do aumento da pobreza e da população, é provável que até 2010 haverá mais 25 milhões de refugiados acima dos 25 milhões em 1995, mesmo porque os fatores que impulsionam continuarão a ser, ao menos, bastante proeminentes para as comunidades em questão. (Isto supõe, também, que haverá poucas medidas preventivas de alcance suficiente.) Na verdade, o aumento pode ser mais do que outros 25 milhões por causa de ambientes cada vez mais degradados em conjunto com um número crescente de pessoas empobrecidas. (Myers, 2001, p. 4)

Portanto, este número, seria duplicado em 2010, com o crescimento progressivo nos anos seguintes, em paralelo ao aumento de pessoas frágeis, sobrecarregando cada vez mais o ambiente, uma vez que, além da pobreza; a desnutrição; o desmatamento; doenças; o acesso à água potável e saneamento; até mesmo conflitos e violências, estão associados aos fatores ambientais (STOJANOV,s/d).

A respeito do aquecimento global, segundo MYERS (2001) poderia haver até 200 milhões de pessoas comprometidas pelo aumento do nível do mar e inundações costeiras; por rupturas dos sistemas de monções e outros regimes de chuvas, pelas enchentes, e pela seca; todos de dimensões incomparáveis a outros tempos, em termos de magnitude e duração. Apesar da África Subsaariana, de acordo com Myers, ser o principal lócus dos refugiados ambientais, outros locais também fazem jus a essa classificação, estão entre eles a Indonésia, Tailândia, Paquistão, Moçambique, Gâmbia, Senegal e Suriname (em conjunto 10 milhões estimados refugiados ambientais), bem como o número de ilhas, como as Maldivas, Kiribati, Tuvalu, Ilhas Marshall e algumas pequenas ilhas do Caribe (somados em um milhão); China, Índia, e o México. Segundo o autor, este último produz cerca de um milhão de novos refugiados ambientais todos os anos.

Portanto, as perspectivas para o futuro seriam bastante pessimistas. Estimativas preliminares reproduzidas por Myers indicavam que o número total de pessoas em risco de aumento do nível do mar em Bangladesh poderia chegar a 26 milhões, no Egito 12 milhões, na China 73 milhões, na Índia 20 milhões, e em outros países, incluindo os pequenos Estados insulares, 31 milhões; resultando em um total de 162 milhões. Simultaneamente, pelo menos 50 milhões de pessoas poderiam estar em risco grave por meio de aumento das secas e outros eventos climáticos. Cerca de 135 milhões de pessoas estariam ameaçadas pela desertificação grave, enquanto cerca de 550 milhões de pessoas estariam sujeitas a escassez crônica de água nos países em desenvolvimento (MYERS, 2001). Ainda acrescenta o autor que:

países como Filipinas, Costa do Marfim e México pode perder maior parte de suas florestas dentro de metade de uma vida humana.

Países como a Etiópia, Nepal e em El Salvador podem perder muito, se não a maioria, de suas terras agrícolas dentro de apenas algumas décadas. Países como Jordânia, Egito e Paquistão podem encontrar-se, de repente, pelo sofrimento agudo do déficit de água (Myers *apud* STOJANOV, 2004, p. 81).

Para 2050, MYERS (2001) previu 150 milhões de refugiados, mas como salienta BLACK (2001), “a questão da previsão de quantas pessoas podem ser forçadas a deixar suas casas como resultado da erosão costeira, inundações costeiras e interrupção agrícola ligadas à mudança climática estão longe de ser simples”. Embora Myers se pautasse mais em estimativas e julgamentos intuitivos que em dados empíricos, as estatísticas dimensionam a gravidade dos problemas. Regiões inteiras observarão que muitos dos seus recursos naturais estarão esgotados dentro de uma única geração (STOJANOV, 2004).

Independente da veracidade dos números, os fatos são inequívocos. Essa avaliação parte do princípio de que algumas das catástrofes naturais podem ser previstas mais que outras, como ocorre com a desertificação, a degradação do solo, a insegurança alimentar, o nível do mar, e as transformações climáticas, em comparação com os ciclones tropicais, terremotos, erupções vulcânicas, deslizamentos de encostas, tsunamis.

Além do conceito de refugiados ambientais mencionados, BOANO (2008) congrega outras acepções pertinentes à compreensão desta temática, e que, de certa forma, estão inter-relacionadas; são elas: vulnerabilidade, resiliência e adaptação. A primeira é bastante citada ao se referir as principais vítimas dos desastres naturais. Relaciona-se, portanto, com:

o grau em que um sistema é suscetível a, ou incapaz de lidar com os efeitos adversos da mudança climática, incluindo variabilidade climática e os extremos. Vulnerabilidade é uma função do caráter, magnitude e taxa de variação climática ao qual um sistema é exposto, sua sensibilidade e sua capacidade de adaptação (MCCARTHY et al, *apud* BOANO, 2008).

Enquanto a resiliência tem por objetivo a capacidade de restauração e retorno ao estado original, referindo-se:

a capacidade de um sistema, comunidade ou sociedade para resistir ou para mudar a fim de que possa obter um nível aceitável em funcionamento e estrutura. Esta é determinada pelo grau em que o sistema social é capaz de organizar-se e a capacidade de aumentar a sua capacidade de aprendizado e adaptação, incluindo a capacidade de se recuperar de um desastre (BOANO, 2008).

E por fim, a adaptação. Esta não acontece de forma idêntica a todas as comunidades, sujeitando-se à capacidade de resposta interna de cada país como a gestão de recursos, melhoria de subsistência, ou monitoramento de desastres. Este termo comumente utilizado nos estudos sobre as mudanças climáticas é definido pelo IPCC como:

ajuste ecológico, sistemas sociais, econômicos ou em resposta a reais ou esperados estímulos climáticos e seus efeitos ou impactos. Este termo refere-se a mudanças nos processos, práticas ou estruturas a moderar ou compensar os danos potenciais ou para tirar proveito de oportunidades associadas a mudanças no clima. Trata-se de ajustes para reduzir a vulnerabilidade das comunidades, regiões ou atividades [...] (MCCARTHY et al, *apud* BOANO,2008).

A realidade é que todo o planeta sentirá o fardo do aquecimento global, mesmo que em distintas proporções, já que qualquer um dos distúrbios ambientais descritos é passível de gerar refugiados em magnitudes consideráveis. Associados a estes problemas ambientais estão os problemas políticos, sociais e econômicos (DÖÖS *apud* STOJANOV, s/d).

Dessa análise, muitos autores questionam o comportamento dos países no atendimento à migração em massa de refugiados. Esse grupo de imigrantes, na maioria das vezes, não é previsto; não é desejável; não é introduzido à coesão social, nem passa a fazer parte da identidade nacional. Esse contexto pode inflamar conflitos, violência e outras tensões, e em casos extremos, convulsões políticas e movimentos xenófobos. A maior parte dos refugiados ambientais provém de países em

desenvolvimento, e esta mesma parcela tende a se dirigir a países desenvolvidos, como já acontece com os refugiados tradicionais. A maior parte do fluxo de migração se dirige aos Estados europeus, onde recebem a maioria dos norte-africanos; além dos Estados Unidos, como ocorre com os haitianos. Atréados a todos estes encargos que acompanham os refugiados em sua jornada pelas fronteiras mundiais, os refugiados ambientais ainda estão desprovidos de proteção internacional oficial.

Visto que as conotações anteriormente relacionadas envolvem questões multidimensionais e complexas, nas quais os autores entendem por refugiados ambientais tanto os que cruzam as fronteiras internacionais, quanto os deslocados internos; pretende-se analisar os primeiros como uma questão de política global.

#### **4.3 Rumo a uma resposta internacional ao desafio dos novos tempos: mudanças climáticas e os deslocamentos no século XXI**

Deslocamento induzido pelas mudanças climáticas é um desafio cada vez maior, e a necessidade de agir para proteger aqueles que estão sendo deslocados à força é urgente. [...] É vital que as mulheres, homens e crianças que estão sendo deslocadas pelo impacto da mudança climática sejam adequadamente protegidos [...]. E nós todos temos que estar bem preparados para responder a grandes catástrofes naturais, às vezes, acontecendo simultaneamente em diferentes partes do mundo. A maneira que o sistema de resposta internacional está configurado hoje, não pode fazê-lo adequadamente. [...] Nossa esperança é [...] em recomendações claras sobre a forma de proteger aqueles que estão sendo deslocadas através de fronteiras internacionais devido a catástrofes súbitas (ELISABETH RASMUSSEN, 2011)<sup>18</sup>.

Há uma lacuna no sistema de proteção internacional que precisa ser tratada [...] Temos agora de repensar a nossa abordagem para ajudar as pessoas deslocadas pelo aquecimento global, [...] o desafio que define a nossa época [...] os desastres naturais vão arrancar um grande número de pessoas em questão de horas, obrigando-os a fugir para salvar suas vidas em condições que se assemelham a movimentos de refugiados. A responsabilidade primária pela

---

<sup>18</sup> Secretária-Geral do Conselho Norueguês para os Refugiados (NRC).

proteção e bem-estar das populações afetadas [...] vai descansar com os Estados interessados (ANTÓNIO GUTERRES, 2011).<sup>19</sup>

Esse é a orientação para uma ação global requerida pelo Alto Comissariado do ACNUR, no desígnio de estabelecer regulamentos de proteção, mesmo que temporária, mas que atendam as pessoas expulsas de suas fronteiras por desastres naturais, já que segundo GUTERRES (2011) "a comunidade internacional até então não tinha a vontade política de estabelecer mecanismos eficazes para reduzir o ritmo da mudança climática". Isso demonstra que o ACNUR está ciente da existência de um segmento migratório não abarcado pela proteção internacional que precisa de ajuda humanitária.

Há uma unanimidade entre os atores internacionais de que a resposta política a este problema deve corresponder à altura do desafio, a partir de fundamentos científicos e empíricos. Isso também significa a necessidade mecanismos adequados de proteção e assistência, ainda negligenciados pelos formuladores de política internacional. No entanto, apesar de alguns estudiosos contabilizarem e justificarem a realidade dos refugiados ambientais, ainda não há uma padronização convincente. Essa ausência de consenso internacional dificulta resultados práticos a respeito do número exato de refugiados por questões ambientais (STOJANOV, 2004).

Ao contrário do que ocorre com os refugiados que fogem de perseguição e conflitos bélicos, inexistente uma normatização internacional que defina e estabeleça critérios aos denominados refugiados ambientais, já que estes não se enquadram na definição do Estatuto dos Refugiados, concedendo-lhes direitos e garantias através do reconhecimento da sua personalidade jurídica internacional. Segundo o ACNUR, diferente dos refugiados tradicionais que não podem retornar ao seu país de origem em razão de ser o seu próprio governo o autor das perseguições; os refugiados ambientais continuam sob a proteção do governo nacional, independente do grau de devastação ambiental sofrida.

---

<sup>19</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, Antonio Guterres, durante a Conferência em Oslo sobre as mudanças climáticas e as pessoas deslocadas.

Mesmo assim, o não reconhecimento oficial no sistema internacional desse grupo de pessoas compelidas a abandonar e deixar seu país de origem devido a fatores ambientais, ainda é uma grande preocupação política internacional, principalmente sobre como chegar a uma conformidade sobre a relação entre mudanças climáticas e os deslocamentos entre fronteiras. Parte deste impasse advém do não reconhecimento da origem ambiental como causa exclusiva para concessão do status de refugiado, favorecendo, de certo modo, a imigração ilegal.

A polêmica discussão esbarra em duas vertentes. Os primeiros defendem um alargamento da concepção de refugiados em geral, com a intenção de integrar os refugiados ambientais em particular. Estes criticam a ausência de instrumentos vinculativos, salientando a relevância de incluí-los como sujeitos de direito internacional para que possam ser tratados com o devido respeito pela comunidade internacional, já que na ausência de leis eles estariam à margem da sociedade, expostos a todos os preconceitos e retaliações. Entre os incentivadores dessa ideia, encontra-se GUTERRES (2011), como supracitado. Ele endossa que as pessoas que se movem para escapar dos impactos das inundações, secas ou tempestades necessitam de diferentes tipos de apoio aos consagrados na Convenção de 1951 para as vítimas de conflitos ou de opressão política. Já de acordo com RENAUD, et. al.(2007), não seria pertinente fazer distinção entre refugiados. Deste modo, aos refugiados ambientais deveriam ser concedidos condições e direitos semelhantes aos refugiados por outras razões, na medida em que eles também são compelidos a fugir do seu local de domicílio.

Os segundos consideram a nova classificação como um empecilho jurídico à aplicabilidade dos direitos já garantidos aos refugiados tradicionais desde a década de 1950, e um enfraquecimento do regime internacional dos refugiados em vigor. A partir do momento que se criam outros precedentes e ampliam o número de pessoas assistidas, tornar-se-iam inconsistentes os resultados aos quais se pretende alcançar com a categorização já existente, e que até hoje esbarra em uma série dificuldades de realização e insuficiência de recursos. Somam-se a estes os custos e o comprometimento dos Estados com estas demandas; já que estes buscam restringir e

não facilitar a entrada de refugiados em seus territórios. Neste sentido, teriam que atender além daqueles que são alvo da perseguição, também àqueles que fogem de estresses ambientais (KIBREAB, *apud* RENAUD, et al., 2007).

Para autores como CASTLES (*apud* BOANO, 2004), isso poderia encorajar os Estados receptores a equiparar o tratamento dos refugiados ao dos migrantes econômicos para reduzir a sua responsabilidade de proteger e ajudar. Neste ponto, de acordo com BLACK (2001), se afinal, estes refugiados forem comparados a outros imigrantes, tornar-se-ia desnecessário o esforço de “separar as causas ambientais da migração de outras causas políticas, econômicas ou sociais, até mesmo ao ponto de tentar reescrever a definição de refugiado no direito internacional”. Além disso, acrescenta GERMENNE (2011) que as migrações induzidas por perturbações climáticas são majoritariamente internas, portanto, fora da alçada internacional. Assim, mesmo que um Estatuto internacional fosse aprovado, este seria inaplicável a maioria dos casos.

Além deste inexorável debate, se discute se estes refugiados deveriam ser previstos na Convenção de 1951, ou como seção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) ou ainda, em uma Convenção à parte. O máximo que se verifica são alguns pontos elusivos em alguns documentos de alçada regional. Embora esses documentos internacionais não mencionem explicitamente os refugiados ambientais, nem devastação ambiental, se aproximam dos mesmos ao citarem “uma situação de séria perturbação da ordem pública” (RENAUD et al., 2007). São elas a Convenção Africana (1969) e a Declaração de Cartagena (1984) já mencionadas.

O tema dos refugiados ambientais deve ser analisado, fundamentalmente, sob uma ótica humanitária. Enquanto eles não forem identificados de forma pontual pelo direito internacional, não poderão usufruir da assistência de governos ou de órgãos como o ACNUR (STOJANOV, s/d), nem de um sistema eficiente de justiça. Independente de como deverá ser elaborado um “Estatuto de refugiados ambientais” de competência global, ele deverá abordar os casos de reintegração do indivíduo a sua

terra natal, caso haja possibilidade, se não, direcionar a uma migração planejada; o suporte aos governos nacionais para que auxiliem seu povo, o que não acontece com os refugiados tradicionais; definir o tratamento desses refugiados comparados aos demais imigrantes; e sobre a adaptação dos mesmos nas nações de ingresso. Além disso, um documento multilateral seria a melhor fonte de orientação da ajuda estrangeira. Assim, uma vez distinguido este montante de refugiados, políticas administradas pelos organismos internacionais seriam direcionadas em prol dessa população em escala crescente.

Tornam-se imperativo estes debates por que refletem uma realidade que já não pode ser negligenciada, nem justificativa pela omissão de institucionalização. Além do mais, ações preventivas com o intuito de reduzir a necessidade de migração tornam-se, muitas vezes, inviáveis, pela escassez de recursos e precariedades locais e pela indisponibilidade dos países em assumirem os custos e responsabilidades em países terceiros, suprimindo necessidades humanas básicas, sem as quais se abre caminho para a condição de refugiado ambiental. Pelos cálculos de Myers, os custos para reduzir os fatores incisivos na formação destes refugiados são irrisórios comparados a gastos militares. A diferença na gestão de recursos resume bem as prioridades dos países, em particular as prioridades das grandes potências, preocupadas prioritariamente com assuntos de segurança. De acordo com MYERS (2001, p.4)

os 10 países em desenvolvimento com bem mais de dois terços dos "mais pobres dos pobres" do mundo recebem apenas um terço da ajuda externa, e são as comunidades empobrecidas que servem como fonte de refugiados ambiental. A Índia tem 27% de todas as pessoas na pobreza absoluta em todo o mundo, mas recebe apenas 5% da ajuda externa total. A ajuda externa para ser mais estreitamente dirigida a pessoas pobres nos principais países e regiões em questão, poderia ajudar a aliviar o problema enquanto ele ainda está se tornando um problema, isto é, antes de torna-se impregnado.

Embora a indefinição de metas e políticas direcionadas a estes casos sintetizem a inadequação conceitual sobre as complexas causas estruturais, os efeitos dessas

migrações na política mundial não devem ser utilizados como pretextos no progresso de políticas adequadas.

Neste sentido, aconteceu em junho de 2011, a Conferência de Nansen<sup>20</sup> sobre Mudanças Climáticas e Deslocamento no século 21<sup>21</sup>. Este foi o primeiro evento mundial a reunir eminentes especialistas para explorar a dimensão deste deslocamento. O evento reuniu em Oslo, Noruega, participantes de alto nível de organizações internacionais, instituições regionais, governos, ONGs internacionais e organizações da sociedade civil das áreas afetadas, assim como institutos de pesquisa do clima para discutirem sobre a mudança climática e os desafios humanitários. Este evento proporcionou:

um estreito diálogo entre cientistas das alterações climáticas e os atores humanitários, o que é importante para compreender melhor o papel das alterações ambientais como uma força motriz para o deslocamento. [...] No entanto, enquanto a compreensão dos impactos das alterações climáticas e de deslocamento deve ser melhor explorado, este não deve ser um desestímulo para começar a agir agora (TREBBI, *apud* HALDORSEN, 2011).

O evento buscou desenvolver uma série de recomendações dirigidas aos Estados, aos demais atores internacionais e agentes humanitários, além da colaboração com fóruns nacionais e internacionais para que, através de uma ação conjunta possa-se controlar ou evitar o deslocamento.

---

<sup>20</sup> A Conferência de Nansen marcou o aniversário de 150 anos do nascimento de Fridtjof Nansen, o primeiro Comissário para os Refugiados, ainda sob a extinta Liga das Nações.

<sup>21</sup> A conferência é organizada pelo Ministério Norueguês do Meio Ambiente e do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em cooperação com NRC e CICERO, o Centro para Clima Internacional e Pesquisa Ambiental.

#### 4.4 Mudanças Climáticas, Migração e Segurança Internacional

As consequências das mudanças climáticas na disponibilidade de água, segurança alimentar, prevalência de doenças, limites das zonas costeiras e distribuição demográfica podem, futuramente, agravar tensões existentes e gerar novos conflitos (PNUMA).

O desenvolvimento sustentável é uma questão moral e humanitária convincente, mas é também um imperativo de segurança. Pobreza, degradação ambiental e desespero são destruidores das pessoas, das sociedades e das nações. Essa trindade profana pode desestabilizar países, mesmo regiões inteiras. (COLIN POWELL, 1999, *apud* MYERS, 2002).

aumento de eventos climáticos extremos, que têm se tornado mais frequentes e intensos, podem deixar perigosos vácuos de segurança (BAN KI-MOON, 2011)<sup>22</sup>.

Diante do exposto, percebe-se que as alterações climáticas e o aquecimento global elevaram o risco de ameaças não militares. Mas neste sentido, pode-se afirmar que segurança é apenas um dos enlaces a serem contemplados na agenda global de mudanças climáticas, já que estas ameaçam todas as nações. Além disso, as variações do clima são particularmente importantes por que não se restringem ao meio ambiente, afetam também a estabilidade e segurança, sobretudo quando equiparadas a problemas de substrato étnico, cultural, político ou econômico. Agregando-se, portanto, as tradicionais tensões geopolíticas à insustentabilidade ambiental.

Em face destas questões, o debate dos refugiados ambientais é de importância inquestionável para a comunidade internacional, por que os problemas climáticos se tornaram uma constante ao redor do mundo. A relevância de uma interpretação uniforme sobre este tema refere-se, entre outros motivos, à necessidade de informações precisas para que a sociedade internacional possa prever as migrações

---

<sup>22</sup> Discursos do secretário-geral da ONU, em reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em Nova York., EUA. 21 de julho de 2011.

ambientais e demarcar as regiões mais expostas a câmbios climáticos, a fim de adotar políticas compensatórias.

Mesmo que algumas projeções estatísticas sejam fundamentadas em hipótese; e que na maioria das vezes objetivem sensibilizar a opinião pública e os formuladores de políticas (KOLMANNSSKOG, 2008); as variações climáticas, a escassez de recursos naturais e os movimentos migratórios transfronteiriços como consequência destes últimos eventos, são resultados, em parte, da inação internacional em responder eficazmente a estas circunstâncias críticas. Conforme observa MYERS E KENT (1995), embora a conclusão consensual de soluções plausíveis não seja fácil para todos os governos, na medida em que estes não se engajam político-economicamente, apenas agravam um problema já existente.

O fato da deterioração de alguns ecossistemas serem uma característica de políticas depredatórias de alguns países em desenvolvimento, e, por conseguinte, da inadaptação dos mesmos enfrentar as consequências das mudanças climáticas devido a escassez de recursos econômicos, tecnológicos, e de coesão governamental, entre outros; não era vista pelas grandes potências como preocupação a priori. Afinal, estes eram problemas da parcela mais vulnerável do planeta, não dos países desenvolvidos; embora fossem, historicamente, os maiores responsáveis pelas emissões de gases que contribuíam para o aquecimento global.

Essa é a óptica de um cenário internacional baseado nas relações de poder, onde os Estados relegam a situação do indivíduo, sobretudo o estrangeiro, à marginalização. Como ressalva MYERS E KENT (1995) é equivocado considerar que “os problemas ambientais são externos à realidade de um país, mesmo quando este problema aconteça em países isolados geograficamente”. No entanto, a partir do momento em que estas pressões migratórias repercutem em questões vitais para os Estados, estas questões passarão a ter a seriedade requerida. Isto é, além de enredar crises humanitárias, também incitam riscos políticos e de segurança que cercam diametralmente os interesses estatais.

Embora MATHEWS (1989) redefina a segurança nacional de forma a englobar a sensibilização para as ameaças ao meio ambiente global e a fatores demográficos atrelados a este; as discussões correntes introduziram as alterações do clima ao contexto de uma preocupação de segurança coletiva, reflexo da interdependência mundial.

Ao conferir às mudanças do clima o título de desafio global imediato, cujos efeitos são transfronteiriços e multifacetados, o tema sobre segurança climática foi inserido nas discussões do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como uma questão de segurança internacional. A ameaça representada por estas mudanças foi sublinhada pelo Secretário Geral, durante uma reunião do Conselho como “uma séria ameaça à paz e à segurança ao redor do mundo”. Essas ameaças se referem a conflitos por recursos escassos, às inundações e à esterilidade da terra; aos prejuízos econômicos nos locais danificados, acarretando pressões sobre os países doadores de recursos; às disputas territoriais e de fronteira em razão da submersão de territórios ou da desertificação em extensas áreas; às tensões por recursos energéticos e hídricos devido à insegurança e maior competição pelos mesmos; às já mencionadas migrações por causas ambientais, impulsionando o transtorno nas zonas de trânsito e destino e aumentando substancialmente a tensão nos países receptores; e por fim, às pressões sobre a governança global.

Desta forma, como órgão responsável pela segurança e integridade dos Estados, o Conselho de Segurança se reuniu em 2007, para alertar sobre os temores das mudanças climáticas e concedeu especial atenção, entre as ameaças supracitadas, à migração em escala sem precedentes por causa de doenças, enchentes, seca e fome. São variáveis importantes por que intensificam as múltiplas tensões e instabilidades políticas já existentes em países marcados por conflitos; pobreza; acesso desigual a recursos; instituições frágeis; insegurança alimentar; o acesso limitado a recursos energéticos; e escassez de água. Todos estes elementos são vistos como faíscas capazes de se transformarem em conflitos violentos.

Estes, no entanto, não seriam os únicos problemas em decorrência da complexidade dos eventos climáticos. Esta passagem foi enfatizada pelo representante de Papua Nova Guiné, ao advertir que o impacto das alterações climáticas em pequenas ilhas não era menos ameaçador do que as armas e perigos de bombas representavam para as grandes nações. Afinal, estes países insulares provavelmente enfrentarão deslocamentos maciços de pessoas, semelhantes aos fluxos populacionais provocados por conflito. Dessa forma, o embate sobre a identidade e a coesão social era susceptível de causar tanto ressentimento e alienação como qualquer crise de refugiados.

Esses deslocamentos são um fato nas projeções futuras. Eles tradicionalmente se dirigem àqueles lugares considerados de baixo risco em relação às causas que desencadearam o êxodo. Na sua maioria, são os países desenvolvidos o destino principal. Essas especulações, conseqüentemente intimidam grande parte dos países ocidentais. As regiões mais cotadas, segundo RENAUD et.al (2007) são a Europa, seguida da Ásia e América do Norte. Já os países, os destinos mais visados são Estados Unidos, Rússia e Alemanha. Apesar da imprecisão terminológica que inibe o rigor da informação, da mesma forma deverá ocorrer com os movimentos migratórios ambientais, com a intensificação dos eventos naturais, devido à aproximação das fronteiras entre estes países e seus vizinhos mais passíveis aos distúrbios climáticos (LIMA,2009).

No entanto, BLACK (*apud* CASTLES, 2002), afirma que “não há evidências de que a mudança ambiental leva diretamente aos fluxos maciços de refugiados, especialmente os fluxos para os países desenvolvidos”. Ele examina a questão dos refugiados ambientais como “uma distração das questões centrais do desenvolvimento e resolução de conflitos” (*idem*). De todo modo, também ressalva que refugiados e imigrantes são, de maneira incontestável, ameaça à segurança. Reconhece que uma vez admitidos os desastres naturais como força motriz do fluxo de refugiados, estes devem ser anexados como uma questão de segurança mundial, motivo suficiente para engendrar atitudes preventivas pela comunidade internacional a fim de impedir o aumento de tensões políticas e talvez conflitos agudos.

Independente das lentes de cada autor, neste ponto é mister salientar a importância sobre a maneira pela qual estes indivíduos; oriundos, em geral, dos países mais pobres, são acomodados em território estrangeiro, uma vez que estas pessoas arriscam perder seus valores culturais, suas identidades étnicas em troca de receber ajuda humanitária para assegurar sua sobrevivência. Segundo PENTINAT (*apud* Lima, p.280) ambas, as causas e as consequências são essenciais na investigação desta trajetória migratória. Entre as últimas, destaca-se a “a situação social destes imigrantes, que não é só de desraizamento e aculturação, mas também a desintegração familiar e social, porque muitas vezes estão obrigados a separar-se de pessoas muito próximas”.

A preocupação teórica e empírica da desordem ambiental e seus prejuízos a longo prazo devido às alterações dos padrões climáticos tradicionais não se referem apenas aos Estados *per sí*, mas também a situação de milhares de pessoas deslocadas que se enquadram na categoria de refugiado ambiental, e a necessidade de salvaguarda dos direitos humanos. Embora envolvam questões complexas, não são excludentes.

Nesta análise, discorrem-se dois pontos relevantes. Um, refere-se ao papel do Estado e a forma como estes deverão tratar esta questão, já que tem em vista sua segurança e coesão nacional e impõem limites aos afluxos adicionais de população (MYERS; KENT,1995); e o outro, refere-se ao imigrante e à proteção aos direitos humanos fundamentais. Além dos direitos correspondentes a uma condição social, ao pertencimento a um grupo específico, os indivíduos possuem direitos inerentes, inclusive o direito de viver em um ambiente saudável (FONSECA, 2007); a uma moradia, a locomoção, entre outros assegurados pela Declaração Universal (1948) (BATISTA, 2009). Assim, embora o refugiado ambiental careça de proteção internacional direcionada ao mesmo, este é antes um indivíduo, sujeito do direito internacional. Dessa forma, torna-se patente sublinhar que as alterações do clima poderão ameaçar as condições de vida de grande parte da humanidade.

#### **4.5 Muito Além das Estatísticas: o desafio dos países frente os impactos ambientais**

Há evidências crescentes que sugerem que os desastres naturais estão aumentando em frequência e intensidade, e que este está ligado ao processo de longo prazo da mudança climática [...]. Ao mesmo tempo, tornou-se cada vez mais claro que os desastres naturais e mudanças climáticas não podem ser considerados ou tratados de forma isolada das outras mega-tendências globais que estão condicionando o futuro do nosso planeta e seu povo (ANTÔNIO GUTERRES, *apud* DOYLE 2011).

As perspectivas de um futuro promissor na área ambiental são irrisórias. As informações dos centros de pesquisas climáticas são bastante pessimistas sobre o curto e médio prazo, ao advertirem que um aumento de eventos climáticos extremos elevará proporcionalmente o número de desastres naturais, e logo, o número de populações vulneráveis. Estes relatos são comprovados pelas recentes calamidades, com números globais de mortos e vítimas diretas e indiretas, alertando o mundo sobre as consequências reais.

Segundo GERMENNE (2011) os impactos das mudanças climáticas mais propensos a migração são os seguintes: primeiro os eventos climáticos extremos como ondas de calor. Segundo o PNUMA, os anos 2000-2009 constituem a década mais quente desde que os registros instrumentais para as temperaturas globais foram estabelecidos em meados do século XIX. Ainda, nesta primeira categoria incluem-se os ciclones tropicais, secas e inundações. Estes, dependendo do local onde ocorrem poderão gerar migrações provisórias ou permanentes.

Em seguida, o aumento do nível do mar. Este ecoa as implicações mais óbvias das mudanças climáticas, sobretudo em razão do rápido degelo das regiões polares como Groenlândia e da Antártida. No entanto, em oposição aos primeiros, este aumento é mais previsível a longo prazo, possibilitando o desenvolvimento de ações pró-ativas, mas que reativas. Mas este também sintetiza uma das situações mais graves entre as presumidas por estudiosos, ampliando as incertezas quanto à migração. Isto é, no caso de supressão de países insulares, interroga-se como e aonde

uma nação inteira seria reassentada, disseminando-se milhares de apátridas adicionados aos presentes. Neste caso em particular, seriam protegidos pela Convenção sobre Apátridia, ou seriam inseridos em uma reconceitualização da noção de cidadania. Refere-se, não à migração apenas de um povo, mas de uma cultura e de uma identidade a serem versados pelo direito internacional.

Neste caso, não apenas a estrutura física dos países ficaria imersa, mas todas as instituições de um Estado moderno. Dentro dessas questões, ainda há a hipótese desses países, se não extintos, se tornarem inabitáveis, especulando-se os status dos mesmos em organismos como as Nações Unidas, além das implicações referentes a sua soberania. Por fim, GERMENNE (2011) ressalta a extensão de secas e áreas desérticas, especialmente na África, incluindo-se também o Nordeste brasileiro.

Esta mesma linha de pensamento é destacada por LIMA (2009), ao afirmar que os sinais das alterações climáticas são indubitáveis. Estão nas temperaturas globais em ascensão; na privação de chuva em algumas regiões da África com a consequente redução agrícola; nas enchentes em zonas costeiras do Sul, Sudeste e Leste Asiático; nas catástrofes recentes no Paquistão; nos incêndios florestais no continente europeu; na perda da biodiversidade e nas mudanças de biomas na América Latina; e nos incidentes climáticos nos Estados Unidos.

São apenas alguns exemplos de uma realidade incontestável, que às vezes, acontecem simultaneamente em várias partes do planeta, afetando a vida e subsistência de várias pessoas ao redor do mundo, como o tsunami no Oceano Índico (2004), e as calamidades na Indonésia, na Índia e no Sri Lanka (OXFAM, 2005); o furacão Katrina nos Estados Unidos (2005), o ciclone em Mianmar (2008) e os terremotos no Haiti, Chile e China (2010), além dos fortes incêndios na Rússia (2010), o tsunami do Japão (2011), tempestade tropical nas Filipinas (2011). Todos eles contabilizaram cifras significativas de mortos, desaparecidos e desabrigados. A maior parte dos deslocamentos foi interna, mas aqueles que ultrapassam as fronteiras nacionais estão se tornando cada vez mais frequentes.

Em 2010, 42 milhões de pessoas foram forçadas a deixar suas casas por desastres naturais, lideradas por tempestades e inundações na China e no Paquistão; em comparação com 17 milhões no ano anterior e 36 milhões em 2008, segundo o relatório do Centro Norueguês de Refugiados do Conselho de Monitoramento. Estes dados, no entanto, apenas refletem catástrofes súbitas, a partir de furacões, e de erupções vulcânicas; sem menção a outros eventos como as secas. Neste triênio, 86 desastres deslocaram 100 mil ou mais pessoas, incluindo 18 megadesastres deslocando um milhão de pessoas (WALLACE, 2011). As previsões futuras, segundo Nicholls et al., (*apud* BOANO, 2008), incluem um risco 200 vezes maior de inundações em ilhas; e perda de até 70% das zonas costeiras do mundo, até 2080. Enquanto as Nações Unidas estipulam uma média de 200 a 250 milhões de pessoas deixando suas regiões de origem e procurando abrigo em outros locais até 2050.

A transformação climática é, de fato, questão crucial para a região da Ásia-Pacífico, em particular, por causa da elevação do nível do mar, prejudicando populações inteiras, e, por conseguinte, incidindo sobre o deslocamento intra e interestatal de milhares de pessoas (PRESTON, *apud* RENAUD, et al., 2007). Em geral são países de território já bastante reduzido, sendo consumidos pela degradação costeira. Dentro desta perspectiva o governo de Tuvalu identificou alguns prejuízos que poderiam ser estendidos a outros países em situação análoga. Segundo o respectivo governo, os danos se alastram a zona costeira, a atividades agrícolas, a água doce, a doenças, e a atividade pesqueira. Desta forma, verifica-se que não é apenas um sério problema ambiental, mas também de instabilidade econômica, social e política, cujos saldos comprometem toda estrutura civil e o desenvolvimento nestas regiões.

Este não é um desafio exclusivo do Pacífico. As Maldivas, no Oceano Índico, e as Bahamas, no Atlântico; somam-se a Kiribati, Ilhas Marshall, Nauru e Tuvalu como exemplos típicos de como as inundações poderão devastar um país, resultado inequívoco do aquecimento do clima no planeta (GEMENNE, 2011). Segundo GERMENNE (*idem*), o nível do mar alcançaria 2 m; 63m, 81m; 10m; 71m; e 5 metros, respectivamente. Estes representariam, de fato, uma catástrofe humanitária,

corroborando com a assertiva de que os desastres naturais estão se convertendo em um dos maiores problema do século XXI.

O governo de Tuvalu, ciente das consequências, já avalia políticas reacionárias junto a organismos internacionais, incluindo asilo nos países próximos através de acordos bilaterais. Com este objetivo, o país tem se engajado nas discussões sobre políticas de imigração com os governos da Austrália e Nova Zelândia (PATEL *apud* RENAUD, et al., 2007). Diante da gravidade dos acontecimentos, o Tuvalu atua como um dos principais fomentadores, junto às Nações Unidas, de políticas responsáveis sobre o clima, impulsionando a comunidade internacional na adoção de instrumentos internacionais, como o Protocolo de Kyoto, em vista de ações atenuantes, capazes de limitar a degradação ambiental em todo o mundo de reduzir novos desastres naturais.

No caso dos países insulares, em particular, GUTERRES (*apud* DOYLE 2011) ressalta que

a comunidade internacional tem a obrigação de apoiar os Estados e os seus cidadãos, não só através de medidas preventivas e de mitigação, mas também através de programas de migração ordenada e equitativa para aqueles com risco mais sério e inovador marcos legais para a condição de Estado para preservar a identidade nacional.

A Ásia apenas espelha mais nitidamente todos os sintomas climáticos já citados, mas as outras regiões também são alvo de pesquisas importantes. Estão também inseridas nestes exemplos a seca na África e a salinização em terras agricultáveis; a seca na América Latina e Caribe e o risco de inundações em áreas costeiras; escassez de água no Oriente Médio e queda de colheita em zonas áridas e semiáridas (Conselho Europeu).

Essas tendências explanam a evolução dos desastres ao longo do tempo e os locais onde há maior probabilidade de ocorrência. Além disso, permitem avaliar como a maioria dos civis é afetada por incidentes de variadas procedências, em diversas regiões do planeta, ratificando a conexão entre pobreza, vulnerabilidade e desastre

(SAPIR, D. Guha., HARGITT, D., HOYOIS, P., 2004). Embora os países ricos não estejam imunes aos fenômenos da natureza, estão bem mais estruturados a adaptações.

Observou-se, portanto, a intensificação da preocupação internacional com desastres e seus impactos nos últimos anos. Todavia, mais que diagnósticos futuros, soluções rápidas devem ser o foco de políticas no presente, por que, ainda que haja redução de emissões de gases, os padrões climáticos já se modificaram e as temperaturas globais já estão mais elevadas. Por outro lado, constata-se também que, apesar dos enormes desafios intrínsecos a essas questões, nas últimas décadas foram logrados alguns avanços relevantes na prevenção, mitigação e preparação para estas perturbações climáticas e devastação ambiental; além do alargamento de serviços humanitários registrados. Embora parte deste progresso seja ofuscada pela recorrência de catástrofes ambientais, são ações que também têm amenizado a mortandade por desastres naturais, apesar do acréscimo dos mesmos. Resta, no final, uma única opção à sociedade estatal: uma ação internacional conjunta para atenuar as repercussões negativas das transformações do clima no planeta.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante do exposto, observou-se o contorno pelo qual o meio ambiente tem sido abordado nas últimas décadas pela sociedade internacional diante da emergência das alterações climáticas recentes. No mesmo parâmetro, foi analisado o papel do direito internacional na configuração do status do indivíduo como sujeito de direitos desde a década de 1940, e como este direito se posiciona diante do surgimento de uma nova categoria de refugiados.

Para isto, foram contemplados fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos observados, com o intuito de aprofundar a discussão sobre a inobservância de um regime internacional para os refugiados ambientais, bem como os desafios do direito internacional para esta nova realidade. Agregados a estas questões, ressaltam-se as consequências da inobservância, por parte de algumas potências industriais, aos temas sobre meio ambiente, como algo legítimo.

Neste sentido, o tema dos refugiados ambientais se torna bastante oportuno e relevante em razão das constantes evidências dos desastres naturais e por que envolve dois tópicos sensíveis da agenda internacional: o meio ambiente e a migração internacional. Em meio a esta polêmica, o termo adquiriu notoriedade no discurso

público. Embora essas novas discussões sobre refugiados tenham obtido certa ênfase, especialmente na última década, não apenas nos meios acadêmicos e científicos, mas também no sistema político internacional por representar um novo desafio para as políticas ambientais globais; a literatura sobre este assunto ainda é escassa ao propor uma correlação entre tensões climáticas, vulnerabilidades socioeconômicas e deslocamento em massa. Essa insuficiência de subsídios, no entanto, não impede diagnósticos futuros.

Disto resulta a importância das estatísticas por descrevem a urgência demandada, se não para evitar as consequências, pelo menos, limitar os estragos dos desastres naturais ao máximo. Neste sentido, não há mais a possibilidade de adiar resoluções sobre este problema diante de cenários devastadores, universalizados pelos serviços midiáticos com o intuito de uma sensibilização para questões ambientais em circunstâncias emergenciais globais.

Entretanto, além da conscientização pública, é determinante a pretensão e atuação política. Apesar disso, o engajamento internacional segue incólume, com retóricas e falácias prioritárias a um desfecho conclusivo. Mas, uma vez inserido na pauta da agenda internacional, o tema das mudanças climáticas e da migração em razão desta última, deve lograr a mesma prioridade atribuída às crises econômicas ou crises de segurança, por que constituem sérias crises sociais. Estas, apesar de serem historicamente ignoradas, não são menos visíveis que as outras. E assim como aquelas, alastram-se rapidamente por todos os lados, por que, ainda que as questões ambientais sejam locais, suas causas e consequências podem ter origem e repercussões mundiais, conforme observado. Além disso, todas essas crises estão relacionadas a partir de uma perspectiva cíclica de causa e consequência, na qual uma fomenta a outra.

Por este motivo, as campanhas aos compromissos políticos adquiriram relevância e precisam ser assimiladas pela comunidade internacional como tal. Mesmo que haja uma comoção geral entre os atores internacionais, desde organismos internacionais a organizações não governamentais; a priori deve haver o

reconhecimento do problema pelos Estados nacionais através de uma postura formal. O termo refugiado já instiga conotações subjetivas, por isso este reconhecimento perpassa fundamentalmente pelo aprofundamento da compreensão sobre refugiados ambientais, ou refugiados climáticos, ou mesmo ecorrefugiados; sem o qual, inviabilizam-se as discussões presentes e futuras sobre a redistribuição de responsabilidades. Afinal, as ações políticas não poderão ser encaminhadas a algo inexistente.

Não estão em pauta somente as políticas de ajuda solidária aplicadas em determinadas ocasiões. Este subsídio continuará a existir por que os Estados preferem enviar ajuda externa a prestar assistência em seu próprio território onde adotam políticas cada vez mais restritas de imigração. Mas os problemas não se resumem a prestação desse apoio temporário, mesmo que essencial em uma crise humanitária por razões ambientais.

De toda forma, os fatos estão acontecendo. As calamidades naturais são cada vez mais frequentes, e uma cifra migratória segue em ascensão, independente de um regime internacional. Se já não é simples alcançar a aplicabilidade dos mecanismos internacionais em vigor, já que os Estados são soberanos em suas escolhas; a complexidade aumenta quando nestes não transitam algumas matérias. Para isto, além dos tratados ambientais multilaterais que versam sobre as causas, tornam-se imperativo, acordos multilaterais sobre as consequências humanitárias para além das vigentes, como parâmetro de governança global, com a criação de novos instrumentos e fortalecimento dos que ainda vigoram. Assim, de um lado a Convenção sobre Mudanças Climáticas e o Protocolo de Kyoto, como arranjos que reforçaram a cooperação e o desempenho da comunidade estatal, buscaram a redução de emissão de gases. De outro, a necessidade de um Protocolo Adicional ao Estatuto dos Refugiados que incorporasse um novo público-alvo, de forma que todos estes instrumentos jurídicos estivessem vinculados, para que orientassem trabalhos posteriores. Assim, uma vez reduzidas as causas das alterações do clima, ter-se-ia uma redução da migração em decorrência de fatores naturais.

A partir destes princípios, mais que prognósticos detalhados sobre vulnerabilidades, futuros desastres e os intervalos de sucessão entre eles, tornam-se possíveis mapeamentos focalizados e inequívocos sobre as principais regiões de dispersão e concentração dos movimentos migratórios ambientais, possibilitando a adoção de políticas adequadas pelos Estados. Mas também para que haja assistência à reabilitação ambiental do território devastado; à construção sustentável de estruturas danificadas; à restituição de direitos e reinserção dos indivíduos em sua terra natal.

A decisão de se deslocar para outro país não é tão simples por que envolve valores, costumes e identidades nacionais nãoexportáveis. A propagação dos impactos negativos não atinge apenas elementos culturais, econômicos e políticos do país hospedeiro, mas principalmente dos povos emigrantes. Por esta razão grande parte da movimentação ocorre internamente, como ocorreu com o Japão após o tsunami.

No entanto, em alguns casos, a migração além das fronteiras nacionais se faz necessária pela inviabilidade de permanência no país de origem e pela privação dos meios de subsistência. Deste modo, todo este entendimento sobre o tema forneceria a base para respostas concretas. Muito já foi desenvolvido, e mais ainda discutido pelos gerenciadores das principais decisões internacionais. Todavia, ainda restam muitas discussões pendentes, impeditivas aos demais avanços.

Esta pesquisa, portanto, assim como outras, buscou relacionar o entrosamento compartilhado das causas sociais de um determinado fenômeno e suas implicações globais; a fim de suscitar o diálogo entre a ciência e a política, objetivando sustentar ou estimular resultados, alternativas e ações. De uma maneira geral, as pesquisas sobre refugiados ambientais buscam entender a inação política internacional diante das recorrentes calamidades climáticas, no sentido de melhorar as respostas às sociedades. No entanto, as discussões teóricas sobre estes problemas ainda são incipientes e não deverão se esgotar em curto prazo, e na medida em que investigações científicas forem desenvolvidas, reforçará pesquisas adicionais futuras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOSA, Luciana M. **A Construção da Categoria de Refugiados Ambientais: uma análise pós-estruturalista do regime para refugiados das Nações Unidas.** In. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP). 12 a 14 de novembro de 2007.

BATISTA, Fanny M. J. El caso de Tuvalu. **Redefinición de las nociones de refugiados, desplazado, asilado y apátrida**. 2009.

BAUMAN, Zygmunt; MEDEIROS, Carlos A. **Tempos Líquidos**. 2007.

BLACK, Richard. **Environmental refugees: myth or reality?** 2001.

BOANO, Camillo. **Research Guide on Climate Change and Displacement**. Disponível em: <http://www.forcedmigration.org/guides/fmo046> 23/09/2008. Acesso em: 12. abr. 2011.

BOUTROUE, J. et al. **Situação dos Refugiados no mundo 2000: 50 anos de ação humanitária**. ACNUR, 2000.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental: uma abordagem econômica**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

CASTLE, Stephen. **Environmental change and forced migration: making sense of the debate**. 2002.

**CLIMATE CHANGE AND INTERNATIONAL SECURITY**: Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council. 2008.

CLIMATE INSTITUTE. **Environmental Refugees**. Disponível em: <http://www.climate.org/publications/environmental-refugees.html>. Acesso em: 05 mai. 2011.

COLAÇO, Bárbara M. A. **O Direito Internacional do meio ambiente e as Mudanças Climáticas**. In. Congresso Internacional de Direito Ambiental (13.:2009: São Paulo, SP) Direito Ambiental, Mudanças Climáticas e Desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural/ coords. Antônio H. Benjamin, Eladio Lecey, Silvia Campbelli. – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2v. 2009.

DONNELLY, Jack. Realism. In Scott Burchill et.al., **Theories of International Relations**. Deakin University, 2005.

DOYLE, Alister. **World needs refugee re-think for climate victims**: U.N. Disponível em: <http://www.reuters.com/article/2011/06/06us-climate-refugees-idUSTRE7553UG20110606>. Acesso em: 10.jul.2011.

FONSECA, Flávio E. A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional. Brasília: **RBPI**. 2007.

GARCIA, Cristiano, H. **O Direito internacional dos Refugiados – História, desenvolvimento, definição e alcance. A busca pela efetivação dos direitos humanos no plano internacional e seus reflexos no Brasil**. Campos dos Goytacases - RJ: FDC,2007.

GEMENNE, François. **Climate-induced population displacements in a 4-C+ world**. Disponível em <http://rsta.royalsocietypublishing.org/content/369/1934/182.full.pdf+html>. Acesso em: 15.jun.2011.

GIRÃO, Mardônio da Silva. **Uma Governança Global Funcional no trato das questões ambientais**: limites e possibilidades. In. Congresso Internacional de Direito Ambiental (13.:2009: São Paulo, SP) Direito Ambiental, Mudanças Climáticas e Desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural/ coords. Antônio H. Benjamin, Eladio Lecey, Silvia CampPELLI. – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2v. 2009.

GOMÉZ, José M. **Globalização da Política**: Mitos, realidades e dilemas. s/d.

HAGE, José Alexandre A. Direito do meio ambiente e política internacional: problemas sobre pesquisa e ocupações espaciais. **Revista Política Externa**. V. 11; N. 1; jun/jul/ago. 2002.

HALDORSEN, Kaja. **Climate Change and Displacement**. Disponível em:  
<http://www.nrc.no/?did=9569923>. Acesso em: 10. jul. 2011.

Herz, Mônica. Teoria das Relações Internacionais. Scielo. Rio de Janeiro, vol. 40. n . 2.  
1997.

JACKSON, Robert H.; SORENSEN, G. **Introdução às Relações**: teorias e abordagens. Rio  
de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. 3.ed. New York:  
Longman, 2001.

KOLMANNSSKOG, Vikram O. **Future Floods of Refugees**: A comment on climate change,  
conflict and forced migration. Oslo: Norwegian Refugee Council. 2008.

LIMA, Emanuel F. **Refugiados ambientais e conflitos culturais: uma análise à luz da  
noção de dívida ecológica**. In. Congresso Internacional de Direito Ambiental (13.:2009:  
São Paulo, SP) Direito Ambiental, Mudanças Climáticas e Desastres: impactos nas  
cidades e no patrimônio cultural/ coords. Antônio H. Benjamin, Eladio Lecey, Silvia  
Campbelli. – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2v. 2009.

MARTINS, Luciano. ECO 92: primeira avaliação da conferência. **Revista Política  
Externa**. V. 1; N. 1; set/out/nov. 1992.

MATHEWS, Jessica T. **Redefining Security**. 1989.

MCMULLEN, Catherine P., JABBOUR, Jason. **Climate Change**: science compendium.  
UNEP. 2009.

MEDEIROS, Leila A. de. **A relação meio ambiente e direitos humanos**. In. Congresso  
Internacional de Direito Ambiental (13.:2009: São Paulo, SP) Direito Ambiental,  
Mudanças Climáticas e Desastres: impactos nas cidades e no patrimônio cultural/

coords. Antônio H. Benjamin, Eladio Lecey, Sílvia Campelli. – São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2v. 2009.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MYERS, Myers. **Environmental Security: What's new and different?**. University of Peace, 2002.

MYERS, Myers. Environmental Refugees: a growing phenomenon of the 21<sup>st</sup> century. **The Royal Society**. Oxford, 2001.

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

NOGUEIRA, João P; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OJIMA, Ricardo; NASCIMENTO, Thais T. **Meio Ambiente, Migração e Refugiados Ambientais: novos debates, antigos desafios**. 2008.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de Metodologia Científica: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações, teses**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

PENTINAT, Susana Borràs. Refugiados Ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. **Revista de Derecho Valdivia**. V. 19. N. 2. 2006.

PORTA, Donatella Della; KEATING, Michael. **Approaches and Methodologies in the Social Science: Pluralist Perspective**. UK: Cambridge University Press, 2008.

**RELATÓRIO TENDÊNCIAS GLOBAIS 2010: Principais estatísticas**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Relatô>

rio\_Tendencias\_Globais\_2010\_-\_Principais\_estatisticas.pdf?view=1\_Acesso em 05 de agosto de 2011.

RENAUD, Fabrice., et.al. Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration?. **Interdisciplinary Security Connections**. N. 5, 2007.

REZEK, Francisco. **Direito Internacional Público**. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RIBEIRO, Rodrigo R. Ramos. **Refugiados Climáticos e Ambientais**. Disponível em:<http://refunitebrasil.wordpress.com/2010/08/28/refugiados-climaticos-e-ambientais/>. Acessado em 10 abr. 2011.

SAPIR, D. Guha., HARGITT, D., HOYOIS, P. **THIRTY YEARS OF NATURAL DISASTERS 1974-2003: the numbers**. Belgium: UCL PRESSES UNIVERSITAIRE DE LOUVAIN. 2004.

SARFATI, Gilberto. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SCHMIDT, Caroline Assunta; FREITAS, Mariana A. Passos de. **Tratados de Direito Ambiental**. Curitiba: Juruá, 2004.

SÉGUIN, Elida. **O Direito Ambiental: nossa casa planetária**. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

SIMÕES, Gustavo da Frota. **Os 60 anos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados: Uma breve análise do conceito e os problemas atuais**. 2007.

SILVA, Camilla R. B. **A questão dos refugiados ambientais: um novo desafio para o direito internacional**. Disponível em: <http://gedi.objectis.net/eventos-1/ilsabrazil2008/artigos/dheh/brazsilva.pdf>. Acesso em 15.mar.2011.

STOJANOV, Robert. **Environmental Refugees: introduction**. Czech Republic, 2004.

STOJANOV, Robert. **Environmental Migration**: how can be estimated and predicted?.  
Czech Republic, s/d.

UN High Commissioner for Refugees. **Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, returnees, Internally Displaced and Stateless Persons**. Division of Programme Support and Management. 15 jun. 2010.

WALTZ, Kenneth N. **Teoria das Relações Internacionais**. Trad. Maria Luiza Figueiras.  
Lisboa: Gradiva, 2002.

WALLACE, Ellen. **Climate change displaced 42.3m people in 2010, figures to grow**.  
Disponível em : <http://genevalunch.com/blog/2011/06/06/new-reports-show-climate-change-behind-worrisome-displacements>. Acesso em: 10.jul.2011.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Desastres Naturais registrados entre 1900-2010 .....58

Figura 2 Número de pessoas afetadas por desastres naturais em 2009 .....62