

**DESLOCAMENTOS HUMANOS POR DESASTRES AMBIENTAIS E O INSTITUTO
DO REFÚGIO INTERNACIONAL:
A NECESSIDADE DE RECONHECIMENTO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS***HUMAN DISPLACEMENT DUE TO ENVIRONMENTAL DISASTERS AND THE
INTERNATIONAL INSTITUTE OF REFUGEES:
THE NECESSARY RECOGNITION OF ENVIRONMENTAL REFUGEES***Thiago dos Santos da Silva***

RESUMO: O presente artigo discute o instituto do Direito Internacional Público do refúgio, porém, sob a ótica do Direito Ambiental, especificamente pelo viés da teoria do Direitos dos Desastres, analisando os casos de deslocamentos humanos causados por desastres ambientais. O trabalho discorre sobre os meandros do instituto do refúgio, no direito internacional, relacionando-o, posteriormente, ao direito ambiental e prognosticando a necessidade de alargamento do conceito de refúgio. O artigo foi realizado com base no método dedutivo, partindo de uma premissa geral e chegando a casos específicos, que causaram deslocamentos forçados de pessoas em razão de desastres ambientais. O resultado que se chega é pela necessidade urgente de alargamento do conceito de refugiado, para que compreenda a figura do refugiado climático ou refugiado ambiental, primeiramente em nível internacional e, na sequência, nos direitos internos dos diversos Estados.

PALAVRAS-CHAVE: Desastres Ambientais. Deslocamentos humanos forçados. Direito dos Desastres. Direito Ambiental Internacional. Refugiados Climáticos.

ABSTRACT: This article discusses the institution of Public International Law of refuge, however, from the perspective of Environmental Law, specifically from the perspective of the Disaster Rights theory, analyzing cases of human displacement caused by environmental disasters. The work discusses the intricacies of the institute of refuge in international law, subsequently relating it to environmental law and predicting the need to expand the concept of refuge. The article was carried out based on the deductive method, starting from a general premise and arriving at a specific cases, displacing thousands of people due to environmental disasters. The result achieved is due to the urgent need to broaden the concept of refugee, so that it includes the figure of the climate refugee or environmental refugee, firstly at the international level and, subsequently, in the internal rights of the various States.

KEYWORDS: Environmental Disasters. Forced human displacement. Disaster Law. International Environmental Law. Climate Refugees.

SUMÁRIO: Introdução. 1 Revisitando o conceito de refúgio no direito internacional público 2 Deslocamentos humanos por desastres ambientais: mudanças climáticas como vetor de movimentações em massa. 3 A figura do refugiado ambiental no direito internacional. 4 Conclusão. Referências.

INTRODUÇÃO

Movimentos migratórios são inerentes à humanidade, isso é fato. Foram as movimentações humanas que permitiram ao *homo sapiens* “vencer” a corrida da história, se colocando como topo da cadeia alimentar, em que pese não possua armas naturais, como veneno, garras ou presas afiadas.

As migrações humanas, desde sempre, foram baseadas na busca por melhores situações de existência, as sociedades humanas migraram, e migram, buscando condições mais favoráveis

* Graduado em Direito (2010), pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Mestre em Direito, com ênfase em Direitos Humanos (2016), com bolsa CAPES, pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Doutor em Direito, com ênfase em Direito Ambiental (2021), com bolsa CAPES, pela Universidade de Caxias do Sul. Professor do Curso de Graduação em Direito da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

para sua subsistência. Tais processos podem se justificar pelo resultado de conflitos, busca por melhores territórios agropecuários ou por condições socioeconômicas mais favoráveis. Mais recentemente, porém, as movimentações humanas tiveram uma nova justificativa, que é a perseguição de indivíduos ou grupos de pessoas, por razões religiosas, ideológicas, políticas ou étnicas.

Quando um grupo dominante emerge ao poder central de um Estado e usa essa centralidade estatal como forma de perseguição política individual, surge aí o instituto do asilado político. Desse instituto, já conhecido há séculos, emergiu um instituto mais recente, que é o refúgio, que tem sua vez quando a perseguição deixa de ser individual, mas direcionada a um grupo específico de pessoas, pelas razões acima mencionadas.

Todavia, as mudanças climáticas, reflexos da atuação humana na degradação ambiental, fizeram aparecer uma nova categoria de pessoa refugiada, que são grupos de indivíduos obrigados a deixar seus lares não por perseguição estatal, mas pela perda da possibilidade de subsistência em razão de tragédias ambientais.

O presente artigo, assim, utilizando-se do método dedutivo, se debruça sobre o instituto do refúgio, no âmbito do Direito Internacional Público, através de revisão bibliográfica e análise de casos concretos, mirando para a necessidade de reconhecimento internacional da nova categoria do refugiado climático.

Para tanto, está ancorado em três capítulos. No primeiro, será revisitado o conceito internacional do refúgio, como forma de situar o leitor. O segundo capítulo joga luz sobre as movimentações compulsórias de sociedades humanas, causadas por desastres climáticos e seus impactos globais. Por derradeiro, o terceiro capítulo analisa alguns casos de deslocamento humanos, em razão de desastres ambientais, expondo a necessidade de atualização do conceito de refúgio, reconhecendo nesse instituto os refugiados climáticos ou ambientais, como forma de salvaguardar tais grupos de pessoas.

1 REVISITANDO O CONCEITO DO REFÚGIO NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

Na teoria do direito, há alguns institutos que se solidificam, a ponto de seus conceitos se constituírem imutáveis, a despeito da passagem do tempo. Como exemplo, é possível citar os

institutos do *non bis in idem* ou do *in dubio pro reo*, ambos com conceitos muito bem estabelecidos no direito – o que não afasta a possibilidade de sua interpretação em casos específicos, porém, os conceitos dos institutos se fazem imutáveis.

Há alguns institutos que, ainda que largamente utilizados e muito bem dominados por tribunais, juristas e pelos artífices cotidianos do direito, possuem conceitos que, justamente pela dinâmica da ciência jurídica, acabam se atualizando, de forma a irradiar o espírito do tempo em que são utilizadas.

Isso não significa dizer que tais institutos possuem conceitos etéreos, pelo contrário, a mutabilidade conceitual faz parte da ciência do direito. Só é possível falar em “direito como ciência viva”, que acompanha a evolução da sociedade, se ele refletir, sempre criticamente, as angústias do momento em que é interpretado.

O Direito Internacional Público, pela arena que se insere, possui um *modus operandi* muito característico, inclusive naquilo que tange ao sentimento do tempo. Institutos jurídicos, conceitos, sua própria estrutura e parâmetros possuem características bastante específicas, justamente pelas conjunturas que essa seara media, que são as relações entre Estados e Organizações Internacionais, a partir da diplomacia internacional.

Nesse tempo próprio do Direito Internacional Público, alguns institutos jurídicos, depois de estabelecidos enquanto conceito, demoram sobremaneira para serem definidos e, ainda mais, para serem atualizados ou alterados, exatamente pela descentralização e voluntariedade que definem essa área do Direito.

O presente trabalho se debruça sobre a necessidade de atualização do conceito definidor do Refúgio, enquanto instituto do Direito Internacional Público, isso porque, a realidade contemporânea impõe sua renovação, como forma de recepcionar novas conjunturas que exsurgem da intersecção entre Direito Ambiental e Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Assim, no presente capítulo, como forma inicial desse trabalho, é imperioso revisitar o conceito do instituto do Refúgio, no Direito Internacional Público, especificamente no Direito Internacional dos Direitos Humanos, como forma de situar o leitor e oferecer uma leitura lógica e sistemática do tema principal do artigo.

É bastante comum, quando alguém se debruça sobre diplomacia e direito internacional, alguma confusão sobre termos que aparecer e reaparecem nessas áreas. É cristalino identificar

uma zona cinzenta quando dos primeiros contatos com termos como migração, migrantes, asilados e refugiados.

Esse desarranjo conceitual se dá, não raramente, pelo uso, especialmente na mídia de massas, de forma pouco acurada, dos conceitos desses institutos como se fossem sinônimos entre si ou, ainda, como se descrevessem um mesmo fenômeno. Assim, revisitar o conceito do refúgio, enquanto instituto jurídico internacional, serve como manutenção de um rigor metodológico que a pesquisa científica no Direito exige.

O Direito Internacional Público, além do Direito Humanitário e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, enquanto subáreas, convive com a figura da migração desde seu nascedouro. O deslocamento humano é que justifica a construção de regulações sobre esse fenômeno, que, com a evolução epistemológica, hoje se chama Direito Internacional.

Migrantes, refugiados e asilados são institutos que possuem uma mesma gênese, contudo, evoluíram em caminhos distintos, sendo, atualmente, tratados de formas bastante diferentes na diplomacia, nos direitos internos de cada Estado e, especialmente, no Direito Internacional Público, não sendo possível confundi-los.

Primeiramente, é importante salientar que refugiados e asilados podem ser considerados migrantes, isso porque, migrante, como a própria palavra pressupõe, é alguém que se desloca, nacional ou internacionalmente, por diferentes razões. Nesse sentido, de um ponto de vista puramente semântico, sob o guarda-chuva do termo migrantes, é possível fazer caber os conceitos semânticos de refugiados e asilados. Todavia, a ciência do Direito nem sempre coaduna a definição de seus institutos com aquela dada pela Semântica.

Sobre a relação entre migrantes e refugiados, a Professora Olívia Cerdoura Garjaka Baptista (2011, p. 177) é bastante feliz em seu esclarecimento:

Os refugiados são pessoas que se diferenciam dos deslocados internacionais classificados como “migrantes tradicionais”. Em geral os migrantes tradicionais têm o seu deslocamento motivado por questões econômicas, isto é, estes migrantes partem em busca de melhores condições de vida. Já os refugiados fogem em virtude de fundado temor de perseguição em busca da preservação da sua vida. Para evitar o desgaste diplomático entre os países, o refúgio é classificado como instituto apolítico e humanitário. Há a preocupação com a satisfação das necessidades básicas dos refugiados que incluem, mas não se restringem a alimentação, moradia, educação e saúde.

Fica claro que há uma situação de agravamento na condição da pessoa em condição de refúgio, que é a necessidade do deslocamento, o qual lhe é imposto como razão de sobrevivência, em decorrência de questões locais que ultrapassam um desejo pessoal de cunho econômico, por exemplo.

O instituto jurídico internacional do refúgio tem sua gênese no conceito do asilo – outro instituto jurídico internacional, que continua existindo, mas possui uma definição menos abrangente, contemporaneamente, do que o refúgio. O asilo remete à Grécia da Antiguidade Clássica, sendo usado, desde então, como forma de proteção a um indivíduo, ou alguns indivíduos, que estão em situação de perseguição, normalmente política, por outro Estado. Nas palavras de Marcelo Varela (2011, p. 198):

O asilo político é a proteção concedida pelo Estado nacional ao estrangeiro perseguido por suas opiniões políticas, religiosas ou raciais. A proteção pode inclusive admitir força policial e ajuda financeira do Estado receptor. Trata-se de um instituto clássico do direito internacional.

É importante mencionar que o asilo se caracteriza pela imunidade oferecida a alguém em face de perseguição sofrida por um Estado, sendo sempre em caráter individual, ou seja, o Estado violentador está atuando em face daquela pessoa, ou grupo de pessoas, de forma específica, não em razão de uma homogeneidade do grupo.

Primeiramente usado de um ponto de vista religioso, o asilo somente ganhou traços de instituto jurídico a partir de Roma Império, porém, de forma ainda incipiente, pelas características do Medievo seguinte. Somente com Hugo Grotius, já no Século XVII, há um aprofundamento teórico do instituto do asilo e uma primeira positividade, na Constituição Francesa de 1793.

Após idas e vindas da Sociedade Internacional de Estados, houve uma positividade definitiva do instituto do asilo na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, assegurando o direito de qualquer pessoa perseguida em seu Estado solicitar a proteção de outro Estado-membro da Organização das Nações Unidas, todavia, pela característica personalística do instituto, não há o dever do Estado solicitado conceder esse asilo, como lembra a Professora Liliana Lyra Jubilut (2007, p. 39, grifos da autora):

Por esse instituto jurídico um Estado tem o *poder discricionário* de conceder proteção a qualquer pessoa que se encontre sob sua jurisdição. É o que modernamente

denomina-se *asilo político*, uma vez que *é concedido a indivíduos perseguidos por razões políticas*, e se subdivide em dois tipos: (1) *asilo territorial* – verificado quando o solicitante se encontra fisicamente no âmbito territorial do Estado ao qual solicita proteção; e (2) *asilo diplomático* – o asilo concedido em extensões do território do Estado solicitado como, por exemplo, em embaixadas, ou em navios, ou aviões da bandeira do Estado.

Portanto, o instituto do asilo se debruça sobre situações de perseguição direcionada, individualizada, por questões de opiniões políticas, religiosas ou raciais, porém, repise-se, de maneira pessoal e pessoalizada. A partir do instituto do asilo e do direito de asilo, surgiu o instituto do refúgio, com caráter de solidariedade internacional, que se diferencia de sua gênese por sua amplitude ter sido definida em diferentes diplomas internacionais:

Em se tratando do *refúgio*, tem-se um *instituto do Direito Internacional muito mais recente* e, atualmente, com *abrangência maior e tipificada*: isso significa que não se trata de um ato discricionário do Estado concessor, pois o reconhecimento do *status* de refugiado está vinculado a diplomas e hipóteses legais bem definidos (Jubilut, 2007, p. 42).

Diferente do asilo, o instituto do refúgio remonta apenas ao Século XX, já com a extinta Liga das Nações. É possível indicar que o primeiro documento internacional tratando sobre refugiados foi o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, de 1921, responsável pela definição jurídica do refugiado e organizar o reassentamento de pessoas deslocadas da Rússia, à época (Jubilut, 2007).

É importante mencionar, ainda, na linha de tempo da evolução histórica do refúgio, a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, de 1933, que levou à criação de dois Altos Comissariados para Refugiados, um para os refugiados judeus oriundos da Alemanha e outro da Liga das Nações, em 1936 e 1938, respectivamente. Após a criação da ONU, em 1945, e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, surge o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, com o estabelecimento do refúgio internacionalmente, pela Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e com o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967.

A partir dos documentos acima mencionados, é possível o reconhecimento do status de refugiado “a qualquer pessoa que sofra perseguição em seu Estado de origem e/ou residência habitual, por força de sua raça, nacionalidade, religião, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, enquanto o asilo tem sua prática limitada à perseguição política” (Jubilut, 2007, p. 44). Nas palavras de Luís Eduardo Bianchi Cerqueira (2009, p. 109):

O refúgio é um instituto do Direito Internacional Público que importa na colocação de um estrangeiro em uma situação especial de acolhimento, face a um Estado, em razão da necessidade de proteção por causa de perseguições, de que é vítima em seu próprio país.

É possível identificar que asilo e refúgio são diferentes institutos, ainda que possuam a mesma função, que é a proteção de pessoas perseguidas, as razões e o alcance dessas perseguições são distintos entre ambos. Enquanto o asilo se vincula, na contemporaneidade, às perseguições políticas, porém, de cunho individualizado, o refúgio é um instituto do direito internacional humanitário, baseado em perseguições mais amplas e sobre grupos de pessoas, de forma coletiva. Conforme Marcelo Varella (2011, p. 198):

O refúgio é fundamentado em uma perseguição a um grupo de indivíduos, em função de sua raça, religião, nacionalidade ou opção política. O refugiado deve ter fundado temor de perseguição em seu país, onde não encontrará um julgamento justo, com o devido processo legal.

A Convenção/1951 e o Protocolo/1967 serviram para definir critérios precisos e abrangentes para o estabelecimento do status internacional de refugiado. Isso porque, internacionalmente, são cinco os motivos previstos para assegurar o pleito ao refúgio: a raça, a nacionalidade, a opinião política, a religião e o pertencimento a um grupo social.

Além disso, é possível também a obtenção desse status, quando qualquer pessoa se sentir em risco em seu território, como é o caso de guerra, quando a permanência desse indivíduo, no território de tal país, possa implicar em eminente risco a sua existência, sendo importante salientar que a solicitação do status de refugiado demanda estar fora do território em que esteja sendo perseguido ou sob risco.

Enquanto a concessão dos pedidos de asilo é de livre discricionariedade do Estado solicitado – previsão expressa do art. 27 da Lei de Migração –, o reconhecimento do status de refugiado possui critérios bem definidos, de modo que a concessão do refúgio não se trasveste da faculdade, como no caso do asilo.

Os critérios objetivos estão representados pela expressão “bem fundado” e vêm a ser caracterizados pela comparação entre a situação objetiva do país de origem do refugiado com a situação relatada por esse como base de sua solicitação de refúgio. Já o critério subjetivo está presente na expressão “temor de perseguição”, o qual deve ocorrer em função de um dos cinco motivos (Jubilut, 2007, p. 115).

O Brasil aderiu à Declaração Universal dos Direitos Humanos desde a primeira hora, participando, inclusive da Conferência de São Francisco, de 1945, onde houve a criação da ONU, que, mais tarde, culminou na Declaração. Com isso, a proteção aos direitos dos refugiados, construída no âmbito da ONU, foi adotada pelo Estado brasileiro, principalmente com a assinatura, ratificação e promulgação da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951.

Como forma de sanar possíveis lacunas no ordenamento jurídico brasileiro, bem como para desenvolver protocolo sobre os casos em que seria possível solicitar refúgio, além de políticas públicas internas de integração das pessoas com tal status, foi promulgada a Lei nº. 9.474, em 1997, permitindo a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, que prevê, em seu artigo 1º, os requisitos essenciais para que seja reconhecido o caráter de refugiado:

Artigo 1º - Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I – devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontra-se fora do seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II – não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III – devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (Brasil, 1997).

Além da Lei nº. 9.474/97, foi criado, na esfera da Administração Federal, o Comitê Nacional para os Refugiados – CONARE, com a função de elaboração e manutenção das mencionadas políticas públicas de integração das pessoas com esse status. Sobre o CONARE, Márcio Pereira Pinto Garcia (2001, p. 152) destaca duas funcionalidades:

Das competências do Comitê, duas merecem destaque. Uma diz respeito aos aspectos legais (análise do pedido e declaração do reconhecimento); a outra, cuida da orientação e coordenação das ações necessárias à eficácia da proteção e assistência, bem como apoio jurídico aos refugiados.

Nesse sentido, a Lei 9.474/97 trata sobre a concessão, perda e cessação do status de refugiado, dispondo sobre toda a burocracia para o pedido desse instituto, bem como o procedimento posterior, quando da concessão, que são as chamadas soluções duráveis, assim intituladas pelo ACNUR, quais sejam, (i) a repatriação; (ii) a integração local; e (iii) o reassentamento, respectivamente previstos nos artigos (i) 42; (ii) 43 e 44; e (iii) 45 e 46 da mencionada legislação.

Voltando à relação entre migração e refugiados, ocorre que as razões das principais movimentações humanas contemporâneas se dão por motivos que extrapolam aqueles que permitem a postulação do status de refugiado. Tanto a Convenção, de 1951, quanto o Protocolo, de 1967, se mostram insuficientes para representar a realidade das movimentações forçadas de pessoas, que são causadas por mudanças climáticas.

Assim, alguns documentos recentes sobre refugiados, em nível regional, se preocuparam em tentar alargar o sistema de proteção:

A inovação mais relevante trazida pelos documentos mais recentes, presente tanto no continente africano (Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, de 1969) quanto na América Latina (Declaração de Cartagena), vem a ser a caracterização da grave e generalizada violação de direitos humanos como motivo de reconhecimento do *status* de refugiado (Jubilut, 2007, p. 135).

No âmbito da Organização da Unidade Africana, o artigo I (2) da Convenção Relativa aos Aspectos dos Refugiados Africanos, originalmente de 1969, reformada em 1974, prevê que:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade (OUA, 1969).

Já na América Latina, a Declaração de Cartagena, adotada pelo Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos Humanitários, realizado na Colômbia, em 1984, adotou, entre outras, a seguinte conclusão:

Terceira - Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, **se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta**, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1., parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, **a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que**, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, **considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham 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** (Colóquio, 1984, grifou-se).

Essa expansão do conceito jurídico do instituto do refúgio tem como razão principal a figura, ainda turva, dos refugiados climáticos ou refugiados ambientais, que são as pessoas obrigadas a deixarem suas casas em decorrência de mudanças climáticas que inviabilizaram suas vidas em seus locais originários.

Em que pese cunhado em 1985, por Essam El Hinnawi, as discussões sobre refugiados ambientais se exacerbaram com as mudanças e perigos climáticos contemporâneos, especialmente terremotos, como o do Paquistão e o Furacão Katrina, nos Estados Unidos, ambos em 2005. Segundo Karla Hatrick, mencionada por Liliana Jubilut (2007, p. 169), são cinco as principais causas do status de refugiados ambientais: “(1) degradação da terra agriculturável, (2) desastres ambientais, (3) destruição de ambientes pela guerra, (4) deslocamento involuntário na forma de reassentamento e (5) mudanças climáticas”.

Todavia, enquanto não há previsão expressa dessa nova categoria de refugiados, essas pessoas ficam, além de deslocadas de suas casas, também desprovidas da proteção internacional específica para sua condição, já que não se enquadram na proteção concedida pelo Direito Internacional. O próximo capítulo se debruça, justamente, sobre a relação entre as mudanças climáticas e o exurgimento dessa nova categoria, ainda não definida, dos refugiados climáticos ou refugiados ambientais.

312

2 DESLOCAMENTOS HUMANOS POR DESASTRES AMBIENTAIS: MUDANÇAS CLIMÁTICAS COMO VETOR DE MOVIMENTAÇÕES EM MASSA

O Direito Internacional Público não possui, entre os motivos que justificam a solicitação do status de refugiado, o deslocamento humano causado por desastres ambientais. Ocorre, porém, que alguns processos de movimentações humanas contemporâneas não são oriundos de guerras ou perseguições a grupos étnicos, mas, sim, efeito decorrente de mudanças climáticas, que obrigam comunidades inteiras a deixar seus lares, como forma de sobrevivência, em razão da impossibilidade de manutenção desses espaços.

O ACNUR, órgão da ONU sobre direito humanitário e o instituto do refúgio, identificou que as mudanças climáticas são um problema atual que se relaciona com deslocamentos forçados de pessoas, e nomeou o economista australiano Andrew Harper, com mais de 30 anos de trabalho na ONU, em questões humanitárias, como Conselheiro Especial para Ações

Climáticas, compreendendo que é necessária uma atuação das Nações Unidas, como fórum político global, na tentativa de reduzir os impactos das ações humanas no meio ambiente.

Em entrevista ao site da ACNUR, ainda em 2020, Andrew Harper, esclareceu que a “mudança climática é a crise de nosso tempo e, para as pessoas em situação de vulnerabilidade, seu impacto é desigual em comparação com o restante da população. Pessoas deslocadas e apátridas estão entre as que mais precisam de proteção” (ACNUR, 2020).

Segundo Harper, a ACNUR, como a agência responsável pela proteção aos refugiados, vê com preocupação que pessoas deixem suas casas devido a conflitos ou perseguições, porém, a Agência observa nas mudanças climáticas “um multiplicador de risco, ou um multiplicador de ameaça para outras causas de deslocamento” (ACNUR, 2020).

O Conselheiro destacou que, “quando as pessoas são forçadas a se mudar devido às mudanças climáticas e conflitos, é muito raro que elas voltem”. Isso porque, nos casos de refugiados em decorrência de conflito, por exemplo, o retorno era uma solução duradoura quando da cessação das animosidades. Porém, “com as mudanças climáticas e a degradação ambiental tornando áreas de retorno muito perigosas para viver ou muito frágeis para aguentar uma grande população, muitas pessoas não têm mais para onde ir” (ACNUR, 2020).

Essa nova realidade constrange a ACNUR a mudar sua forma de encarar e implementar soluções duradouras no futuro, visto que há processos de degradação ambiental, causadas por mudanças climáticas, em que as populações deslocadas não possuem possibilidade de retorno ao seu local de origem, não por desinteresse, mas por inviabilidade.

A influência humana nas mudanças climáticas, bem como a influência das mudanças climáticas na humanidade, não pode ser vista como uma novidade ou algo que nunca fora estudado e, principalmente, alardeado. Desde o segundo pós-guerra existem grupos sociais, organizações internacionais e estudiosos desenvolvendo pesquisas referentes aos impactos ambientais da ação humana e, conseqüentemente, como esses impactos refletem na sobrevivência da humanidade, enquanto espécie viável no planeta.

Porém, no final do Século XX e, mais enfaticamente, no início desse Século, esses impactos têm sido sentidos com maior frequência e, ao mesmo tempo, os estudos sobre mudanças climáticas têm tomado maior papel no *mainstream* da academia.

Um dos mais densos documentos sobre alterações climáticas, sem dúvida, é o Relatório Stern – Stern Review on the Economics of Climate Change –, encomendado pelo Governo

Britânico e produzido por Nicholas Stern, economista do Banco Mundial, publicado em 2006. As conclusões do Relatório foram significativamente negativas para a humanidade e o meio ambiente, caso não se implemente algum tipo de contenção nas emissões de gases de efeito estufa, impactando severamente na elevação das temperaturas médias da Terra.

Segundo o Relatório, “a duplicação dos níveis pré-industriais de gases de efeito estufa provavelmente levará a Terra a um aumento de 2 a 5°C nas temperaturas médias globais. Este nível de gases de efeito estufa provavelmente será alcançado entre 2030 e 2060” (Stern, 2006, p. 47). Tal patamar de aquecimento é absolutamente fora da experiência humana, comparável somente à diferença entre as temperaturas durante a última era glacial e hoje.

Porém, o estudo indica a possibilidade, na casa dos 20%, de que o aumento da temperatura média seja superior a 5°C, com as emissões atuais, levando as concentrações dos gases de efeito estufa ao triplo, em relação aos níveis pré-industriais, até 2100, indicando um aquecimento de 3 a 10°C (Stern, 2006, p. 47). Os vinte anos finais do Século XX, somados aos anos iniciais do Século XXI, elevaram a média da temperatura global aos níveis mais elevados em 10 mil anos:

314

Nos últimos 30 anos, as temperaturas globais aumentaram rápida e continuamente em torno de 0,2°C por década, elevando a temperatura média global ao que provavelmente está próximo do nível mais quente alcançado no atual período interglacial, que começou há cerca de 12.000 anos. Todos os dez anos mais quentes registrados ocorreram desde 1990. Os primeiros sinais de mudanças podem ser vistos em muitos sistemas físicos e biológicos, por exemplo, muitas espécies se moveram em direção aos pólos em média 6 km a cada década nos últimos 30 a 40 anos (Stern, 2006, p. 50).

Essas elevações nas temperaturas alteram diversos padrões climáticos, como volume de chuvas, acesso à água, agricultura, saúde. Um ponto que precisa ser clarificado, e que representa o atual estágio da humanidade enquanto espécie, é que as desigualdades sociais se aplicam também aos impactos ambientais das mudanças climáticas. Regiões de latitude alta, portanto, distantes da Linha do Equador, vão experimentar aumentos de temperatura mais elevados que a média global, da mesma forma, mudanças em padrões de chuva, ou a elevação do nível médio da água dos oceanos, afeta populações em regiões costeiras de modo mais severo que as instaladas no centro dos continentes.

Aliás, segundo o Relatório Stern, os efeitos das alterações nos padrões de chuva afeta a humanidade de forma mais rigorosa do que o aquecimento global, quando analisados de forma sozinha.

O aquecimento mudará os padrões de chuva, em parte porque o ar mais quente retém mais umidade e também porque a distribuição desigual do aquecimento em todo o mundo levará a mudanças nos regimes climáticos em larga escala. A maioria dos modelos climáticos prevê aumentos na precipitação em altas latitudes, enquanto as mudanças nos padrões de circulação devem causar uma secagem dos subtropicais, com o norte da África e o Mediterrâneo experimentando reduções significativas na precipitação (Stern, 2006, p. 58).

Outro efeito das mudanças climáticas, correlato à despadroneização das chuvas, é a elevação do nível do mar, inclusive com resultados mais danosos ao meio ambiente, em razão da influência dessa subida dos níveis das águas salgadas na concentração de gases de efeito estufa:

O nível do mar responderá mais lentamente do que as temperaturas às mudanças nas concentrações de gases de efeito estufa. Atualmente, o nível do mar está subindo globalmente em cerca de 3 mm por ano e o aumento está se acelerando. De acordo com o IPCC TAR, o nível do mar está projetado para subir de 9 a 88 cm até 2100, principalmente devido à expansão dos oceanos mais quentes e ao derretimento das geleiras em terra. No entanto, como o aquecimento só penetra nos oceanos muito lentamente, os níveis do mar continuarão a subir substancialmente mais ao longo de vários séculos (Stern, 2006, p. 60).

Todo o processo de mudanças climáticas traz consigo a imposição de eventos climáticos extremos, distribuídos pelo Planeta de forma desigual e sem padrão. Com isso, enquanto algumas regiões deverão enfrentar intensos ciclos de água, como tempestades, inclusive com inundações, outros espaços vão apresentar secas, ao mesmo tempo que alguns territórios serão açoitados por ondas de calor, outros estarão diante de frios extremos. Fica claro, novamente, que os efeitos sentidos pelas alterações ambientais serão sentidos de forma diferente e, mais ou menos, severa, dependendo da situação social e econômica das diferentes populações.

As consequências das mudanças climáticas dependerão de como os impactos físicos interagem com os fatores socioeconômicos. O movimento e o crescimento da população muitas vezes exacerbam os impactos aumentando a exposição da sociedade a estresses ambientais (por exemplo, mais pessoas vivendo na costa) e reduzindo a quantidade de recursos disponíveis por pessoa (por exemplo, menos alimentos por pessoa e causando maior escassez de alimentos) (Stern, 2006, p. 104).

Sobre eventos climáticos extremos, o Relatório Stern, ainda em 2006, já previa alguns prismas onde as mudanças climáticas se apresentariam de forma mais categórica e poderiam ser mais severamente sentidas, destacando, especialmente, disponibilidade de água, acesso à alimentos, saúde pública, territórios e a vulnerabilidade de países em desenvolvimento.

Sobre os padrões da disponibilidade de água, os processos de mudanças climáticas intensificam o ciclo da água, tornando as secas e inundações mais severas, com distribuição heterogênea de precipitações, havendo “mais chuva nas altas latitudes, menos chuva nos

subtropicais secos e mudanças incertas, mas provavelmente substanciais, nas áreas tropicais” (Stern, 2006, p. 107). Com as temperaturas da superfície mais elevadas, uma maior evaporação vai causar, conseqüentes, chuvas também mais intensas, elevando, assim, o risco de inundações.

Alterações na disponibilidade padrão das águas, bem como alterações em temperatura, impactam, diretamente, na produção de alimentos. O efeito das mudanças climáticas na produção de alimentos tem diferentes repercussões, inclusive econômicas. Isso porque, a agricultura, em 2006, quando do Relatório, respondia por 24% da produção mundial, empregava 22% da população global e ocupava 40% da área terrestre – sendo que 75% das pessoas mais pobres do mundo, viviam em áreas rurais, sendo dependentes da agricultura para subsistência (Stern, 2006, p. 112).

Porém, a decorrência mais óbvia das mudanças climáticas na disponibilidade de alimentos é a perturbação nos índices de produção agrícola:

É provável que o declínio da produção agrícola deixe centenas de milhões sem a capacidade de produzir ou comprar alimentos suficientes, principalmente nas partes mais pobres do mundo. Cerca de 800 milhões de pessoas estão atualmente em risco de fome (~ 12% da população mundial), e a desnutrição causa cerca de 4 milhões de mortes anualmente, quase metade na África. De acordo com um estudo, aumentos de temperatura de 2 a 3°C aumentarão o número de pessoas em risco de fome, potencialmente de 30 a 200 milhões (se o efeito da fertilização por carbono for pequeno) (Figura 3.6). Uma vez que as temperaturas aumentem 3°C, 250 - 550 milhões de pessoas adicionais podem estar em risco (Stern, 2006, p. 117).

As mudanças climáticas afetam, também, os dados sobre mortes globais causadas por desnutrição, estresse térmico e doenças transmitidas por vetores - malária e dengue, por exemplo, podem se espalhar mais, já que as medidas de controle se tornam ineficazes (Stern, 2006).

A distribuição e abundância de vetores de doenças estão intimamente ligadas aos padrões de temperatura e precipitação e, portanto, serão muito sensíveis às mudanças no clima regional em um mundo mais quente. As mudanças na distribuição e abundância dos mosquitos terão impactos profundos na prevalência da malária nas áreas afetadas (Stern, 2006, p. 120).

Ao elevar o nível do mar, as mudanças climáticas aumentam, conjuntamente, as ocorrências de inundações costeiras, levando à perda de zonas úmidas e à erosão da costa, causando maior intrusão de água salgada na superfície e nas águas subterrâneas. Isso impacta de forma direta a qualidade de vida dos assentamentos humanos, pois as áreas costeiras são as maiores em

densidade de povoamento, além da instalação de algumas das principais infraestruturas consideradas sensíveis pelos Estados.

O aumento do nível do mar aumentará a quantidade de terra perdida e as pessoas deslocadas devido a inundações permanentes, enquanto os custos das paredes do mar aumentarão aproximadamente como um quadrado da altura necessária. As áreas costeiras estão entre as áreas mais densamente povoadas do mundo e sustentam vários ecossistemas importantes dos quais as comunidades locais dependem. A infraestrutura crítica está frequentemente concentrada ao longo da costa, incluindo refinarias de petróleo, centrais nucleares, portos e instalações industriais (Stern, 2006, p. 121).

As inundações causadas pela elevação dos mares, somada às mudanças dos padrões de precipitações, estressarão milhões de pessoas, pois suas casas serão afetadas pelos reflexos das mudanças climáticas nos territórios, obrigando algumas centenas de milhões de pessoas a se deslocar de forma permanente.

Analisando todas as perspectivas acima, é preciso notar como todos esses prismas afetam muito mais rigorosamente os habitantes de países em desenvolvimento, mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, por conta da fragilidade das estruturas econômicas sensíveis.

317

Os efeitos das mudanças climáticas nas economias e sociedades variam muito em todo o mundo. As circunstâncias de cada país – seu clima inicial, condições socioeconômicas e perspectivas de crescimento – moldarão a escala dos efeitos sociais, econômicos e ambientais das mudanças climáticas (Stern, 2006, p. 138).

São desses países em desenvolvimento, inclusive, que surgem a maioria das pessoas obrigadas a se deslocar, em razão dos efeitos das mudanças climáticas. Sobre isso, inclusive, é importante retornar à entrevista do Conselheiro Especial da ACNUR para a Ação Climática, Andrew Harper, quando questionado sobre o crescimento do termo refugiado climático na mídia, porém, ainda não abarcado pelo instituto do refúgio, previsto na Convenção de 1951. Segundo Harper (ACNUR, 2020):

A vasta maioria das pessoas deslocadas por ameaças climáticas continuam dentro das fronteiras de seus países. Para aqueles que cruzam essas fronteiras, a estrutura legal para proteção internacional de refugados pode ser aplicável e servir para estender efetivamente a proteção internacional. Em particular, onde os efeitos das mudanças climáticas e desastres são integrados com violência, conflito ou perseguição que levam ao deslocamento, os indivíduos podem ser considerados refugiados segundo a Convenção de 1951. Não existem refugiados climáticos, mas, mesmo assim, não significa que a Convenção não possa ser aplicada em certas situações.

Os dados do Relatório Stern, analisados a partir da entrevista do Conselheiro Harper, da ACNUR, demonstram a necessidade do Direito Internacional Público se debruçar sobre o conceito de refugiados ambientais, fazendo com que essa condição específica se integre ao instituto internacional do refúgio, conforme já observado no primeiro capítulo.

Ainda nos anos 1980, Essam El Hinnawi, professor participante do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, publicou uma obra densa sobre essa condição específica de abrigo, que é a de refugiado climático ou ambiental, ou seja, pessoas obrigadas a se deslocarem de suas casas, temporária ou definitivamente, em razão de condições ambientais e climáticas severas. Segundo o professor El Hinnawi (1985, p. 4):

Refugiados ambientais são definidos como aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, por causa de uma perturbação ambiental acentuada (natural e/ou desencadeada por pessoas) que colocou em risco sua existência e/ou afetou seriamente a qualidade de sua vida.

El Hinnawi (1985, p. 4) indica a existência de três grandes categorias referentes aos refugiados climáticos ou ambientais. Segundo o autor, a primeira categoria é formada por “aqueles que foram temporariamente deslocados devido a um estresse ambiental” – nessa categoria, superada a perturbação ambiental e reabilitada a área afetada, os refugiados retornam ao seu habitat.

A segunda categoria, mais afetada, é formada de pessoas que “precisam ser permanentemente deslocados e reassentados em uma nova área. Eles são deslocados por causa de mudanças permanentes, geralmente causadas pelo homem, que afetam seu habitat original” (El Hinnawi, 1985, p. 4/5).

Por fim, a terceira categoria consiste em “indivíduos ou grupos de pessoas que migram de seu habitat original, temporária ou permanentemente, para um novo dentro de suas fronteiras nacionais, ou no exterior, em busca de melhor qualidade de vida” (EL HINNAWI, 1985, p. 5). Segundo o professor, esse tipo de migração se justifica porque os recursos necessários a esses grupos de pessoas, em seu habitat original, foram deteriorados de forma tão severa, que já não atendem suas necessidades mínimas.

Se outrora faltavam dados para a inclusão das pessoas deslocadas por crises ambientais e climáticas na categoria de refugiados, na década de 20 do Século XXI, essa não é a realidade. Ainda nos anos finais do século passado, já haviam estudos suficientes sobre as influências

das ações humanas nas questões climáticas. Porém, como visto no Relatório Stern, já há pesquisas e estudos amplos sobre como o meio ambiente tem sofrido mudanças climáticas com resultado severo para a humanidade.

Especificamente sobre os reflexos das mudanças climáticas em deslocamentos humanos compulsórios, é necessário destacar dois relatórios realizados pelo Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno, conhecido pela sigla em inglês IDCM (*Internal Displacement Monitoring Centre*), os quais, em conjunto, chegam a conclusões bastante periclitantes sobre a relação entre deslocamentos humanos e mudanças climáticas por crise.

Em 2015, o IDCM publicou o *Global Estimates 2015: people displaced by disasters*, realizado entre 2008 e 2014, que traz algumas implicações temerárias, mesmo nas previsões otimistas, isso porque, somente no último ano da pesquisa, foram mais de 19,3 milhões de pessoas deslocadas por desastres, em 100 países pesquisados:

Desde 2008, uma média de 26,4 milhões de pessoas foram deslocadas por desastres a cada ano – o equivalente a uma pessoa a cada segundo. 17,5 milhões de pessoas foram deslocadas por desastres causados por riscos relacionados ao clima em 2014 e 1,7 milhão por riscos geofísicos. Uma média de 22,5 milhões de pessoas foram deslocadas a cada ano por desastres climáticos ou relacionados ao clima nos últimos sete anos - o equivalente a 62.000 pessoas todos os dias. Os maiores aumentos no deslocamento estão relacionados ao clima e riscos relacionados ao clima, e inundações em particular. Espera-se que as mudanças climáticas, juntamente com a crescente exposição e vulnerabilidade das pessoas, amplifiquem essa tendência, pois os eventos climáticos extremos se tornarão mais frequentes e intensos nas próximas décadas (IDCM, 2015, p. 8).

As previsões são de que as mudanças climáticas, especialmente relacionadas às alterações nos padrões das chuvas, somadas ao aumento do nível da água dos oceanos, o que causa inundações de áreas costeiras e a salinização de reservas de água doce.

Uma análise amíúde dos dados do relatório deixa evidente como a desigualdade (social, econômica, informacional e, mesmo, política) representa o modo como as populações são afetadas pelas crises ambientais. Essa desigualdade fica clara na participação do continente asiático nos índices de pessoas deslocadas por conta de desastres, muito por conta do grande número de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento – em inglês, *Small Island Developing States* ou a sigla SIDS.

A Ásia abriga 60% da população mundial, mas foi responsável por 87% das pessoas deslocadas por desastres em todo o mundo em 2014. 16,7 milhões de pessoas foram

forçadas a fugir de suas casas na região. Suas populações são relativamente pequenas, mas os SIDS são afetados desproporcionalmente pelo deslocamento associado a enchentes, tempestades e terremotos. **Doze por cento dos países onde registramos deslocamentos relacionados a desastres em 2014 eram SIDS, dos quais cinco estavam entre os 20 países mais afetados mundialmente em termos relativos** (IDCM, 2015, p. 29, grifou-se).

Já em 2021, um novo relatório do IDCM foi publicado, sob o título de *Global Report on Internal Displacement 2021: internal displacement in a changing climate*, abrangendo dados até o ano de 2020, portanto, com alguns efeitos oriundos da Pandemia do COVID-19. O recente relatório deixa claro como a principal causa de deslocamentos humanos, na contemporaneidade, não é mais a guerra, mas o clima – isso porque, no ano de 2020, foram 9,8 milhões de pessoas deslocadas por conflitos e violência, enquanto 30,7 milhões de pessoas foram obrigadas a deixar seus lares por desastres (IDCM, 2021, p. 7).

Corroborando a realidade do relatório anterior, a maioria dos novos deslocamentos por desastres, em 2020, se deu no Leste Asiático e Pacífico e no Sul da Ásia, causados, principalmente, por ciclones tropicais, chuvas de monção e inundações que atingiram áreas já expostas, por questões econômicas e sociais, que abrigam milhões de pessoas (IDCM, 2021, p. 21).

Segundo o IDMC (2021, p. 78), desde 2008, há uma média de 24,5 milhões de novos deslocamentos por ano, o que equivale a 67.000 deslocamentos por dia. Assim, uma conclusão do Relatório de 2015 se demonstra um imperativo atual, na realidade da política internacional contemporânea:

O momento é oportuno para que os deslocamentos associados aos desastres sejam melhor abordados nas principais agendas políticas globais e sua implementação no período pós-2015. Eles incluem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, a Estrutura de Sendai para Redução do Risco de Desastres, ação sobre mudança climática no âmbito da UNFCCC e trabalho preparatório para a Cúpula Humanitária Mundial de 2016 (IDCM, 2015, p. 75).

É preciso que a diplomacia global e o Direito Internacional Público, se aproveitando da agenda mundial ambiental, revisem alguns institutos jurídicos, como é o caso do refúgio, permitindo, assim, que esses deslocamentos compulsórios de pessoas, em razão de desastres ambientais, lhes permitam acessar o mecanismo internacional do refúgio, pelo reconhecimento do conceito de refugiados climáticos ou ambientais, o que será proposto no capítulo seguinte.

3 A FIGURA DO REFUGIADO AMBIENTAL NO DIREITO INTERNACIONAL

As alterações climáticas têm desencadeado sucessivas crises ambientais, em diferentes territórios globais, também com diferentes reflexos, em cada um desses espaços afetados. Como mencionado acima, comunidades com menor capacidade econômica tendem a sofrer mais com os desastres ambientais, sendo mais afetadas e com maior dificuldade de recuperar seus status quo anterior aos fatos danosos.

Pessoas que vivem na linha da pobreza, ou abaixo dela, são logicamente mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, levando esses grupos à migração causada pelos danos ambientais reflexos dessas crises. Segundo o Banco Mundial, no Relatório Groundswell, os impactos das mudanças climáticas, como mudanças nos padrões de temperatura e chuva ou o aumento do nível do mar, impulsionam cada vez mais a mobilidade humana – fatores como variabilidade e anomalias na chuva, precipitação extrema, mudanças de temperatura e as secas influenciam diretamente no aumento da migração (Banco Mundial, 2021, p. 2).

321

Nesse sentido, as crises ambientais, em conjunto, estressam a diplomacia internacional, pois afetam o número de movimentações humanas. Segundo o relatório do Banco Mundial, é possível que, até 2050, cerca de 216 milhões de pessoas sejam obrigadas a deixar seus lares, mesmo seus países, em razão de mudanças climáticas e crises ambientais.

O Relatório Groundswell trabalhou com três possíveis cenários. O primeiro, chamado de pessimista (e referência do relatório), com a manutenção das emissões de gases de efeito estufa em níveis altos, sobrelevando a um desenvolvimento desigual; o segundo cenários, nominado de desenvolvimento mais inclusivo, em que as emissões seguem em patamares elevados, porém, com um desenvolvimento mais igualitário entre os estados; e o terceiro, tido como amigável ao clima, no qual o nível de emissões de gases com efeito estufa são reduzidos, aliando isso a um desenvolvimento desigual, porém, permitindo que países menos desenvolvidos reduzam a distância com os estados mais avançados (Banco Mundial, 2021, p. 23).

No cenário de referência pessimista, que reflete altas emissões e trajetórias de desenvolvimento desiguais, o número de migrantes climáticos pode chegar a 216,1 milhões em 2050; a média do conjunto é de 170,3 milhões; o mínimo é de 124,6 milhões. A África Subsaariana pode receber até 85,7 milhões de migrantes climáticos (4,2% da população total); Leste Asiático e Pacífico, 48,4 milhões (2,5% da população total); Sul da Ásia, 40,5 milhões (1,8% da população total); África do Norte, 19,3

milhões (9,0% da população total); América Latina, 17,1 milhões (2,6% da população total); e Europa Oriental e Ásia Central, 5,1 milhões (2,3% da população total). Isso representa 2,95% da população total projetada até 2050 nessas seis regiões (Banco Mundial, 2021, p. 80).

No cenário pessimista acima, quase 3% da população global, até o ano de 2050, pelas projeções, será deslocada em razão de desastres, forçadas a migrar por conta das mudanças climáticas. No segundo cenário, com um desenvolvimento mais inclusivo, as previsões seguem sendo alarmantes:

No cenário de desenvolvimento mais inclusivo, o número de migrantes climáticos pode ser até 125,2 milhões menor do que a estimativa de ponta no cenário de referência pessimista – uma redução de quase 60%. As reduções por região são projetadas em até 43,6 menos migrantes climáticos na África subsaariana; 30,3 milhões a menos no Leste Asiático e no Pacífico; 22,4 milhões a menos no Sul da Ásia; 13,5 milhões a menos no norte da África; 12,2 milhões a menos na América Latina; e 3,2 milhões a menos na Europa Oriental e na Ásia Central. A trajetória de desenvolvimento mais moderada nesse cenário significa crescimento populacional mais lento em países de baixa renda, bem como menor desigualdade econômica, urbanização mais lenta, PIB mais alto e mais educação. Essa redução em relação ao cenário de referência pessimista é particularmente evidente em países de baixa e média renda, especialmente aqueles com rápido crescimento demográfico e grandes populações jovens, como na África Subsaariana (Banco Mundial, 2021, p. 80).

Por derradeiro, mesmo no cenário climaticamente amigável, as projeções indicam, no mínimo um número próximo ao de 50 milhões de pessoas deslocadas, em razão de crises climáticas e danos ambientais:

O menor número de migrantes climáticos internos é projetado no cenário mais favorável ao clima, onde em todas as regiões, o número pode ser reduzido em até 80% até 2050 (com base no limite inferior do mais favorável ao clima e no limite superior do pessimista cenários de referência). As reduções por região são projetadas em até 68,3 milhões a menos de migrantes climáticos na África Subsaariana; 39,9 milhões a menos no Leste Asiático e no Pacífico; 29,1 milhões a menos no Sul da Ásia; 16,4 milhões a menos no norte da África; 14,9 milhões a menos na América Latina; e 3,3 milhões a menos na Europa Oriental e na Ásia Central. Isso significa que a redução acentuada das emissões globais de gases de efeito estufa pode fazer uma grande diferença na redução dos impactos nos meios de subsistência rurais e nos sistemas urbanos e, assim, permitir que as pessoas permaneçam onde vivem – especialmente se combinadas com medidas de adaptação apropriadas. eles recebem apoio adequado na adaptação aos impactos inevitáveis das mudanças climáticas (Banco Mundial, 2021, p. 80).

Um ponto fulcral, que precisa ser retomado, é que países insulares estão propensos a sofrer de forma mais severa, pela sua geografia, com as mudanças climáticas, especialmente aquelas relacionadas à elevação dos níveis dos mares e crises de precipitações. É o caso dos chamados SIDS, os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, já mencionados.

Esse conceito, desenvolvido na ECO-92, representa um grupo heterogêneo de estados que possui algumas características comuns, estando presentes, em sua maioria, nas sub-regiões da Oceania, Oceano Índico e Caribe – hoje, 38 membros da ONU são considerados SIDS, além de mais 20 territórios não soberanos.

Esses territórios, soberanos ou não, já vislumbram alguns efeitos do aumento do nível do mar e das temperaturas oceânicas, além de secas ou padrões climáticos extremos em patamares mais nocivos do que estados continentais ou ilhas consideradas grandes:

Os SIDS geralmente experimentaram um aumento do nível do mar acima da média nas últimas décadas. O nível médio do mar global acelerou significativamente, portanto, embora a taxa média para 1901–2010 tenha sido de 1,5–1,9 milímetros por ano, em 1993–2010, foi de 2,8–3,6 milímetros por ano [...] pequenas ilhas no Pacífico ocidental tropical experimentou um aumento do nível do mar de até quatro vezes a média global, ou 12 milímetros por ano, entre 1993 e 2009 (Banco Mundial, 2021, p. 225).

É importante notar que os reflexos das mudanças climáticas em Estados insulares são mais gravosos às populações, pelo pouco território para movimentações e, normalmente, a geografia desses espaços já oferece alguns desafios. Até por isso, há um histórico de mobilidade nesses territórios, por fatores econômicos, sociais e culturais, porém, mais recentemente, essa mobilidade tem se relacionado à degradação de recursos naturais, gerando, por exemplo, o encolhimento físico de algumas ilhas, que, simplesmente, estão sendo submersas pela elevação oceânica.

Os impactos das mudanças climáticas nos SIDS em todo o mundo podem levar à perda de meios de subsistência, deterioração dos sistemas alimentares, instabilidade econômica, danos à infraestrutura, degradação dos serviços ecossistêmicos e ameaças aos assentamentos costeiros [...] As mudanças climáticas e eventos extremos podem afetar agricultura em SIDS e, portanto, ameaçam os meios de subsistência e a segurança alimentar [...] (Banco Mundial, 2021, p. 227).

Porém, o caso que é referência, negativa, sobre o impacto das mudanças climáticas no deslocamento de pessoas é o das Ilhas Carteret, na Papua Nova-Guiné, onde há mais de 15 anos, famílias são obrigadas, todo ano, a deixar suas casas, pela submersão de partes do território.

Os residentes das Ilhas Carteret e do Atol Takuu já tiveram que se mudar devido ao afundamento da terra exacerbado pelo aumento do nível do mar. As comunidades nas Ilhas Salomão também foram realocadas devido ao aumento do nível do mar, erosão costeira e intrusão de água salgada. O governo da província de Choiseul desenvolveu uma proposta para realocar Taro, a capital, em parte devido ao aumento do nível do mar e à perda de 50 por cento das habitações na vila de Nautambu. Outro exemplo é

o caso de Honiara, onde há altas taxas de imigração de outras Ilhas Salomão para assentamentos informais (Banco Mundial, 2021, p. 232).

Durante a 27ª Conferência do Clima da ONU, a COP27, realizada em 2022, no Egito, foi firmado um acordo para fornecimento de financiamento para os países considerados vulneráveis, atingidos mais duramente por desastres climáticos. A proposta, porém, foi duramente criticada pela ativista ambiental papuásia Ursula Rakova, diretora executiva da ONG Tulele Peisa, responsável pela realocação dos habitantes das Ilhas Carteret na Província de Bougainville.

Segundo Rakova, a proposta de financiamento para perdas e danos acordado, nas negociações da COP 27, é tardio para compensar mais de 15 anos de sofrimento sofrido por seu povo (Komai, 2022).

O financiamento para Perdas e Danos deveria estar chegando até nós e precisamos dele com urgência e agora. Desde a COP21, os líderes mundiais prometeram “ação” e, seis anos depois, na COP27, eles estão dizendo que tudo se resume à “implementação”. Meu pessoal em Carterets e outras ilhas do atol em Bougainville precisa de alguma ação real e implementação agora (Komai, 2022).

A realidade acima impõe ao Direito Internacional Público a necessidade de definição do conceito de refugiado ambiental, passando a integrar as razões suficientes para postulação da condição do instituto do refúgio. Ainda que existam algumas iniciativas regionais, como as já mencionadas Declaração de Cartagena, na América Latina, e a Convenção Relativa aos Aspectos dos Refugiados Africanos, é impositivo que essa positivação se dê em âmbito global.

O conceito de refugiado climático ou ambiental já possui definição na doutrina jurídica internacional, portanto, às Nações Unidas insta reconhecer essa condição como uma daquelas integrantes do art. 1º, II, da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, que somente prevê como refugiados as pessoas que se encontram fora do país de sua nacionalidade em razão de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

Assim, com a inclusão das pessoas que se encontram fora do seu país de nacionalidade, por motivos de crises climáticas, dentre aqueles que justifiquem o pedido de refúgio, desde que o postulante comprove sua situação de risco ao estado solicitado, o Direito Internacional Público estaria prestando, de fato, serviço ao direito humanitário e à sociedade global.

Enquanto as Nações Unidas não promovem essa alteração necessária, há movimentações locais, nos moldes das já mencionadas, para reconhecimento dessa modalidade de refugiados.

No Brasil, inclusive, em dezembro de 2022, na Comissão Mista Permanente para Migrações Internacionais e Refugiados, o Congresso Nacional realizou audiência pública sobre a necessidade de regulamentação do art. 120 da lei nº. 13.445/17, a Lei de Migração, responsável pela Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia.

Segundo a Senadora Mara Gabrili, Relatora da Comissão, a realidade atual das catástrofes climáticas afeta diretamente o deslocamento de pessoas, no mundo todo, criando refugiados climáticos. Segundo a Senadora:

Apesar do termo não ser ainda consensual e aceito no direito internacional, desde os anos 1980, é possível ouvir essa expressão pelos corredores na ONU e nas COPs. O problema disso é que esses migrantes não têm acesso ao mesmo tipo de proteção internacional de, por exemplo, refugiados que fugiram de guerras e conflitos, podendo, por exemplo, ser deportados (Brasil, 2022, p. 35/36).

Na mesma audiência pública, foi ouvido Oscar Sánchez, representante da ACNUR no Brasil, que destacou haver, ainda, imprecisão no número de deslocamentos forçados por questões climáticas no mundo, indicando, porém, que a previsão é de “incremento das mudanças climáticas e de aceleração dos deslocamentos, sobretudo de zonas rurais para zonas urbanas” (Brasil, 2022, p. 37). Apontou, também, que os locais que recebem esses migrantes apresentam grande vulnerabilidade, sujeitas à risco contínuo de novos deslocamentos.

A partir dos frutos dessa audiência pública, o Ministério da Justiça e Segurança Pública editou a Portaria 290, de janeiro do corrente ano, criando um Grupo de Trabalho com o objetivo de regulamentar o art. 120 da Lei de Migração, implementando uma política nacional capaz de prestar apoio suficiente às pessoas que solicitam refúgio ao Brasil.

Ademais, parece necessário e impositivo, que qualquer política pública sobre refugiados, para que seja eficaz, verse sobre os refugiados climáticos ou ambientais, havendo, por isso, a necessidade de complementação do art. 1º, inciso I, da Lei 9.474/97, responsável por implementar a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, permitindo um avanço do direito interno brasileiro, visto que a evolução dos ordenamentos jurídicos nacionais é mais célere do que das normas internacionais públicas.

4 CONCLUSÃO

A necessidade de recebimento de indivíduos ou grupos, por diferentes Estados, em razão da impossibilidade de permanecerem no território que são nacionais, não é algo novo na história da humanidade. Desde muito há relatos históricos de pessoas obrigadas a migrar como forma de garantia de sua subsistência, pelas mais diferentes causas – social, econômica, cultural, étnica, política.

Ocorre que, recentemente, há um novo paradigma referente às migrações humanas compulsórias, sendo comuns os casos de pessoas deslocadas de suas casas por conta de crises ambientais, que impossibilitam a manutenção de suas vidas em seus Estados nacionais.

O presente trabalho se assentou na discussão sobre a nova lógica global ambiental, da existência de pessoas em condição de refugiadas, não por perseguição política, étnica, religiosa ou cultural, mas ambiental ou climática.

Assim, partiu-se da premissa de que existe, sim, dentro do instituto internacional do refúgio, a possibilidade de reconhecimento desse novo prisma, que é dos refugiados ambientais ou climáticos, seja em sentido internacional ou nacional.

Portanto, a conclusão principal é a de que se impõe a revisão do conceito de refúgio, alterando-se documentos internacionais humanitários, como o Estatuto dos Refugiados, de 1951, acrescentando os casos de deslocamentos humanos, por razões ambientais, àqueles que permitem o acesso dessas pessoas à ajuda humanitária.

Essa revisão já encontra eco alguns documentos regionais, na América Latina e África, porém, precisa ser elevada a uma discussão internacional, a partir da estrutura das Nações Unidas, como forma de mitigar os já desastrosos reflexos das mudanças climáticas na realidade da humanidade.

REFERÊNCIAS

ACNUR - Alto-comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **A mudança climática é a crise de nosso tempo e impacta também os refugiados**. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/12/10/a-mudanca-climatica-e-a-crise-de-nosso-tempo-e-impacta-tambem-os-refugiados/>. Acesso em: 22 jan. 2024.

AGÊNCIA SENADO. **Refugiados 'climáticos' foram tema de debate no Senado**. 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2022/12/refugiados-climaticos-foram-tema-de-debate-no-senado>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BANCO MUNDIAL. **Groundswell Report: acting on internal climate migration**. 2021. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/158b2f56-a4db-5a2d-93b9-0070068fa084/download>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BAPTISTA, Olívia Cerdoura Garjaka. A proteção internacional das crianças refugiadas. In **Revista de Direito Educacional**. Ano 2, v. 4. 2011. Ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2011.

BRASIL – CONGRESSO FEDERAL. **Comissão Mista Permanente para Migrações Internacionais e Refugiados – CMMIR: relatório 2022**. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/5bba5915-ee6b-4506-8e77-24788c095cf1>. Acesso em: 21 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº. 13.445, de 24 de maio de 2017**. Institui a Lei de Migração. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 22 jan. 2024.

BRASIL. **Lei nº. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19474.htm. Acesso em: 22 jan. 2024.

CERQUEIRA, Luís Eduardo Bianchi. **Extradução e Refúgio**. Revista da SJRJ, Rio de Janeiro, n. 25, p. 109-116, 2009.

COLÓQUIO sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários. Cartagena: Colômbia. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf. Acesso em: 23 jan. 2024.

EL HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme. 1985.

GARCIA, Márcio Pereira Pinto. **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Refugiado. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

IDCM – Internal Displacement Monitoring Centre. **Global Estimates 2015**: people displaced by disasters. 2015. Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/publications/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters>. Acesso em: 22 jan. 2024.

IDCM – Internal Displacement Monitoring Centre. **Global Report on Internal Displacement**: internal displacement in a changing climate. 2021. Disponível em: https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/grid2021_idmc.pdf. Acesso em: 22 jan. 2024.

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

KOMAI, Makereta. **Pasifika Environews**. Carteret Island needs K14 million to move 350 families by 2027. 2022. Disponível em: <https://pasifika.news/2022/11/carteret-island-needs-k14-million-to-move-350-families-by-2027/>. Acesso em: 23 jan. 2024.

MODELLI, Laís. Refugiados climáticos: 17 milhões de pessoas na América Latina poderão ser forçadas a migrarem até 2050. G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2021/09/13/refugiados-climaticos-17-milhoes-de-pessoas-na-america-latina-poderao-ser-forçadas-a-migrarem-ate-2050.ghtml>. Acesso em: 22 jan. 2024.

MUNOZ, Sarah. **Resilience**. Understanding the Human Side of Climate Change Relocation. 2019. Disponível em: <https://www.resilience.org/stories/2019-06-11/understanding-the-human-side-of-climate-change-relocation/>. Acesso em: 22 jan. 2024.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **COP27 Reaches Breakthrough Agreement on New “Loss and Damage” Fund for Vulnerable Countries**. 2022. Disponível em: <https://unfccc.int/news/cop27-reaches-breakthrough-agreement-on-new-loss-and-damage-fund-for-vulnerable-countries>. Acesso em: 22 jan. 2024.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo de 1967 Relativo Ao Estatuto Dos Refugiados**. 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf. Acesso em: 22 jan. 2024.

OUA – ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização da Unidade Africana**. 1969. Disponível em:

https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf. Acesso em: 22 jan. 2024.

OUA – ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África**. 2009.

Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao_de_kampala.pdf.

Acesso em: 23 jan. 2024.

STERN, Nicholas. **Stern Review on the Economics of Climate Change**. 2006. Disponível em:

http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/destaques/sternreview_report_complete.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Público**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.