

# O reconhecimento do status de refugiado ambiental: um problema conceitual?

## The recognition of the environmental refugees: a conceptual issue?

Janáína Freiberger Benkendorf Peixer\*

Boletim Meridiano 47 vol. 16, n. 148, mar.-abr. 2015 [p. 34 a 40]

### Introdução

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

A necessidade de estudar o tema surge pelos dados alarmantes sobre o impacto provocado pelas alterações climáticas e a relação existente com as migrações humanas, que colocam todos em posição de risco.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas IPCC alerta, em seu quarto relatório, que as migrações são a mais crítica consequência que as mudanças do clima produzem (2007, p.7). Aponta a Cruz Vermelha que existem hoje no mundo mais pessoas deslocadas por desastres ambientais do que por guerras.

Até 2010, a Universidade das Nações Unidas já contabilizava quase 50 milhões de migrantes ambientais, enquanto 135 milhões estão ameaçados pela desertificação e 550 milhões por faltas crônicas de água (GLEICK, apud WRATHALL, 2009, pp. 127-138).

O presente estudo parte da conceituação do status de refugiado a partir da análise dos instrumentos internacionais sobre o tema, procurando respostas à questão da proteção dos refugiados do clima. Isso porque o conceito de refugiado cunhado pela Convenção relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951, interpretado restritivamente, não se aplica aos refugiados climáticos.

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

## 2. O conceito de refugiado nos instrumentos normativos de proteção de Direito Internacional

A primeira Convenção de Genebra de 1951 sobre refugiados, considerava refugiado aquele que:

\* Departamento de Direito, Centro Universitário Católica de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil (jfbenkendorf@hotmail.com).

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

Isso significa que os refugiados somente eram assim reconhecidos se o fossem em decorrência de episódios ocorridos antes daquela data. Com a finalidade de ampliar o alcance da definição de refugiados, foi elaborado o Protocolo de 1967 que suprimiu as referidas limitações, tornando, assim, aplicáveis seus dispositivos a casos futuros.

Em resposta a situações específicas, em especial nos casos de pessoas perseguidas e vítimas de graves e reiteradas violações de direitos humanos, o conceito clássico sofreu algumas alterações. Dois inovadores entendimentos do termo refugiado foram adotados em documentos regionais de proteção: em 1969, no texto da Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, e, em 1984, o disposto na Declaração de Cartagena das Índias, que acrescentaram outras formas de perseguições, tais como: agressão externa, ocupação, domínio estrangeiro e acontecimentos que perturbam gravemente a ordem pública.

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

A mais relevante das inovações é a transposição do foco da proteção de uma perspectiva individual para a coletiva, transformando o reconhecimento do status de refugiado “em um ato de caráter humanitário”, dando-se destaque à análise da situação política (interna ou internacional) do Estado de origem do solicitante de refúgio, bem como de seus fatores e índices econômicos e de sua estabilidade institucional (JUBILUT, 2007, p.88).

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

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

### 3. O status de refugiado ambiental na Ordem Jurídica Internacional

A primeira definição do termo “refugiado ambiental”<sup>1</sup> foi cunhada por Lester Brown do *World Watch Institute*, na década de 1970 (BLACK, 2001). Contudo, a expressão passou a ser difundida perante os estudiosos dos problemas ambientais, a partir de 1985, com a publicação dos estudos de Essam El-Hinnawi, denominado *Environmental Refugees*, que considera como refugiados ambientais todas as pessoas que fugiram de seu *habitat* natural, de forma temporal ou permanente, devido a uma brusca mudança ambiental, seja por causas

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

naturais ou provocadas pela atividade humana (tais como acidentes industriais, grandes projetos econômicos de desenvolvimento, mal processamento de depósitos de resíduos tóxicos); os quais tornaram suas vidas insustentáveis e ameaçadas no seu local de origem, e se viram obrigados a emigrar (EL-HINAWI, 1985).

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente<sup>2</sup> (PNUMA) estabeleceu uma definição própria para o conceito. Entende que são “refugiados ambientais” as pessoas que foram:

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

Mais recentemente, em 1995, os estudiosos Norman Myers e J. Kent descreveram e conceituaram “refugiados ambientais”, como sendo as “pessoas que não mais possuem uma vida segura em seus tradicionais locais de origem devido a, primeiramente, fatores ambientais de extensão incomuns” (BLACK, 2001).

A comunidade internacional ainda não encontrou um consenso sobre a utilização do termo refugiado ambiental. Porém, a Organização Internacional de Migração<sup>3</sup> (IOM) conceitua os migrantes ambientais como

as pessoas ou grupos de pessoas, que motivadas por razões bruscas ou progressivas alterações no meio ambiente, que afetam suas vidas ou tornam as condições de vida adversas, são obrigadas ou optam por deixar suas moradas habituais, de forma temporária ou permanente, e que se deslocam para dentro ou fora do país (BROWN, 2007).

Uma das razões para o debate que se instaurou acerca do termo é a amplitude do conceito. Tal possibilidade faz com que quase todas as pessoas se tornem potenciais refugiados ambientais, implicando uma revisão de toda a política de migração, nacionalidade e governabilidade dentro de países e entre eles.

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

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

Aqueles que defendem a ampliação do conceito de refugiado, para incluir os migrantes ambientais, pretendem que seja dada a mesma assistência humanitária e estrutura internacional de proteção conferida aos refugiados de um modo geral (BRONEN, 2009).

De outra banda, aqueles que refutam a aplicação extensiva do conceito de refugiado aos deslocados por causas ambientais entendem que aplicar a Convenção de 51 e seus mecanismos de proteção a estes indivíduos, tornaria frágil o instituto – pela banalização da utilização – pois estar-se-ia abrindo margem para aplicações não bem definidas em instrumentos normativos, e todo o esforço internacional em proteger os “verdadeiros refugiados”, ou seja, aqueles que fogem de perseguições, restaria prejudicado.

Daí a necessidade de se compreender as teorias, argumentos e os fundamentos utilizados pelos estudiosos do tema a fim de verificar se é possível estender a proteção destas normativas internacionais para os migrantes do clima.

2 O PNUMA, é o Programa do Sistema ONU responsável por desenvolver, estabelecer e catalisar as ações internacionais para a proteção do meio ambiente, visando atingir, assim, o *desenvolvimento sustentável* – conceito utilizado, sobretudo, após a ECO/92.

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

Black (2001) defende que a migração é um ciclo humano tradicional que tem sido praticado pelas populações por séculos e faz parte da adaptação humana. Se a migração ocorre de forma permanente, ela é mais uma resposta ao estado corrupto ou fraco, do que uma forma de impacto pela mudança climática.

Aponta Castles (2002) que a expansão da definição irá afetar e tornar mais dificultosa a proteção dos refugiados que buscam abrigo fugindo de situações de violência.

Para Kibread (1997) o termo foi inventado para despolitizar as causas do deslocamento, e que seu uso enfraquecerá os aspectos protetivos da convenção, diminuindo os recursos disponíveis para aqueles ali definidos.

Explica Maria Oliveira (2010) que os governos consultados alegam que o reconhecimento jurídico da categoria de “refugiados ambientais” poderá causar uma desvalorização na atual proteção dos refugiados; e que significaria também adentrar na soberania dos Estados, pois a maioria dos deslocamentos populacionais causados por problemas ambientais ocorrem dentro dos limites fronteiriços dos Estados, o que de antemão excluiria a proteção jurídica material da Convenção de Genebra de 51.

Outro argumento utilizado é que este reconhecimento poderá aumentar os deslocamentos populacionais, o que traria transtornos econômicos, sociais e políticos ao país que desse tal asilo.

Há ainda de ser enfrentada a chamada migração mista: em que diferentes pessoas deslocam-se juntas por diferentes razões. Ou seja, quando alguns estão fugindo de perseguições, outros forçados pela condição econômica de seu país ou pela degradação ambiental e outros para melhorarem de vida. Portanto, seria imprescindível que se pudesse comprovar que a motivação real de sua saída justificou-se na degradação do meio ambiente de sua região de origem, tornado a vida ali impossível.

Por outro lado, Fabiano Menezes (2010) afirma que “ainda que na falta do requisito de perseguição pode ser amparada pelo Direito Internacional como uma simples evolução conceitual.”

Defende-se a aplicação do instituto aos migrantes climático pela inevitável relação existente entre Direito Ambiental e direitos humanos e a responsabilidade compartilhada entre o Estado de origem por falhar diretamente na proteção dos seus cidadãos em face dos impactos ambientais e os Estados que mais contribuem para as mudanças climáticas (RAMOS, 2010).

Porém, ao contrário das demais agências da Organização das Nações Unidas, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) se mantém por meio de contribuições voluntárias dos países e de campanhas de arrecadação junto ao setor privado e a doadores particulares em todo o mundo. As demandas dos solicitantes de refúgio são atendidas pelos países de acolhida. Quando os recursos são insuficientes, o ACNUR proporciona assistência emergencial aos refugiados que não podem satisfazer suas necessidades básicas. (ACNUR, 2010).

Além da questão de limitação conceitual, existem outros obstáculos como a estrutura organizacional e limitada do ACNUR e as suas restrições orçamentárias<sup>4</sup> – os Estados não são obrigados a financiá-lo, a sua captação de fundos junto dos mesmos é feita de forma voluntária – que impossibilitaria proteger os refugiados ambientais.

A dificuldade de se estabelecer e aplicar a definição de refugiados aos migrantes do clima parece ser uma desculpa utilizada por muitos governos para evitar a tomada de ações. Neste sentido, Jean Lambert (apud SGRO, 2009) apontou que “ao se reconhecer os refugiados ambientais reconhece-se o problema. Ao reconhecer-se o problema começa-se a aceitar a responsabilidade e a implementar-se soluções”.

A proteção aos direitos humanos dos migrantes ambientais é um assunto que deve ser uma das maiores preocupações da comunidade internacional, pois como afirma Kliot (2004) “o meio ambiente saudável é apenas uma das condições necessárias para o ser humano, mas o único que fornece o fundamento para muitos outros direitos”.

Nesta mesma perspectiva, Laura Westra (2009) assinala a responsabilidade dos Estados na proteção dos seres humanos, pois:

4 Apenas para se ter uma ideia, o orçamento do ACNUR em 2011 era de US\$ 3,32 bilhões.

O respeito a todos os seres humanos é uma obrigação internacional “*erga omnes*” e nenhum estado individualmente pode impor condições e clamar legalidade quando migrantes aparecem em seus limites fronteiriços. [...] No entanto, respeito pela dignidade humana é pouco provido quando o auxílio ao migrante é dado.

As pessoas deslocadas por desastres ou riscos ambientais, constituem uma categoria que requer atenção e proteção especiais, conferindo uma nova e mais ampla dimensão ao direito internacional dos refugiados, segundo Cançado Trindade (1993, p. 137).

O Direito Internacional dos Direitos Humanos, em sentido genérico, não pode fugir de sua responsabilidade precípua, disposta no artigo 13 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de proporcionar a todo ser humano “o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio e a ele regressar”<sup>5</sup>, sobretudo em situações em que estes indivíduos ou grupos humanos tornaram-se vulneráveis “visando a eliminação de todas as formas de discriminação contra os mesmos e o fortalecimento e implementação eficaz dos instrumentos de direitos humanos existentes”<sup>6</sup>.

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

## Conclusões

O conceito de refugiado cunhado pela Convenção de 51, interpretado restritivamente, não se aplica aos refugiados climáticos. Talvez por ter sido estabelecido há mais de 60 anos, em uma época em que não se pensava sobre aquecimento global e as suas consequências.

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

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

O objetivo do presente estudo foi o de levantar os argumentos favoráveis e contrários à aplicação extensiva dos instrumentos de proteção já existentes aos refugiados de maneira geral aos “refugiados” (ou migrantes) ambientais. Não se pretendeu aqui abordar possíveis soluções, como a possível elaboração de normativa internacional própria para o tema, tampouco esgotar o debate acerca do assunto.

Resta evidente que não se pode comparar a situação dos refugiados do clima com a de migrantes econômicos, por exemplo, em que o caráter voluntário do movimento, por si só, já excluiria a proteção que se quer fazer alcançar aos refugiados ambientais.

A força do termo “refugiado” expressa a natureza – forçada – do deslocamento populacional; ao passo que o termo “migrante” reflete a voluntariedade do movimento. O uso do termo refugiado ambiental é essencial, já que implica proteção e assistência a essas pessoas. Em sua essência, o refúgio é conferido a pessoas que fogem de situações de vida consideradas inviáveis, buscando segurança.

5 Artigo 13, 2 da Declaração Universal de 1948.

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

Não se pretende, com isso, enfraquecer o instituto do refúgio, mas sim, fortalecê-lo, mediante a tomada de consciência mundial de que todos devem unir forças para acolher os refugiados e prevenir situações que poderiam ser evitadas com a devida preparação.

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

Essas pessoas irão, inevitavelmente, buscar refúgio em países vizinhos, e/ou com cultura semelhante, como já vem ocorrendo na prática. Espera-se, portanto, que a comunidade jurídica não se canse de reafirmar o papel que os direitos humanos representam para a sociedade, e que este estudo sirva como um convite e um alerta aos estudiosos, pesquisadores e a toda população, sobre a urgência de se implementarem medidas, e tornarem mais eficazes as já existentes, para lidar com os refugiados ambientais no presente e no futuro.

## Referências

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Estatuto dos Refugiados. Disponível em: <<http://www.acnur.org.br/>>. Acesso em 17 de janeiro de 2015.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). Protegendo refugiados no Brasil e no Mundo. Brasília, 2011.
- BLACK, Richard. Environmental Refugees: myth or reality? Working Paper n°. 34, March, 2001. In: <<http://www.unhcr.ch>>. Acesso em: 17 de jan. de 2015, p. 1.
- BRONEN, Robin [et al]. Stay in Place or Migrate: A Research Perspective on Understanding Adaptation to a Changing Environment. Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability. Studies of the University: Research, Counsel, Education' Publication Series of UNU-EHS N°. 12/2009. Disponível em <<http://www.ehs.unu.edu/file/get/4019>>. Acesso em 17 de Janeiro de 2015.
- BROWN, Oli. Climate Change and forced migration: Observations, projections and implications. UNDP, 2007.
- CASTLES, S. Environmental change and forced migration: Making sense of the debate. Climate Change, Environment & Migration Alliance: A new initiative is born. *UNHCR Working Paper*. no. 70. Refugees Studies Centre University of Oxford, 2002.
- CRISP, Jeff; KIRAGU, Esther. Proteção ao refugiado e migrações internacionais: publicação da ACNUR em Malawi, Moçambique e África do Sul, 2010.
- EL-HINNAWI, Essam. United Nations Environment Program, Naiorobi, Kenia, 1985.
- GLEICK, P.H. The changing water paradigm: A look at twenty-first century water resources development. In: *Water International* 25(1): 127-138. *Apud* WRATHALL, David; MORRIS Benjamin. *Confronting Environmental Migration: A Framework for Research, Policy and Practice*. 2009. Disponível em: <<http://www.ehs.unu.edu/file/get/4046>>. Acesso em 17 de Janeiro de 2015.
- JUBILUT, L. L. O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro. São Paulo: Método, 2007.
- KIBREAD, Gaim. Environmental causes and impact of refugee movements: a critique of the current debate. *Disasters*, 21, 1, 1997.
- KLIOT, Nurit. Environmentally induced population movements their complex sources and consequences in KLIOT, Nurit; KROL, Maarten e UNRUH, Jon. *Environmental change and it implications for population migration*. Norwell, Kluwer Academic Publishers, 2004.



- MENEZES, F. L. Contribuição crítica ao debate sobre a caracterização do conceito de refugiado ambiental. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 8, p. 97-109, outubro/2010.
- MYERS, Norman. How many migrants for Europe? *People and the Planet*, 2(3): 28, 1993.
- OLIVEIRA, Maria José Galleno de Souza. Refugiados Ambientais: Uma Nova Categoria De Pessoas Na Ordem Jurídica Internacional. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 7, p. 123-132, junho/2010.
- Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). *Climate Change 2007: Synthesis Report. Summary for Policymakers*, 2007, p. 7, <[http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_spm.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_spm.pdf)>.
- PEREIRA, Luciana Diniz Durães. Dissertação de Mestrado (11 de maio de 2009); orientação do professor Leonardo Nemer Caldeira Brant, junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Mineira de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte: PUC Minas, 2009.
- SGRO, Aurelie. Views on, and Possible Solutions to, the Environmental Refugees Issue Within the European Union. In Anthony Oliver-Smith e Xiaomeng Shen (ed). *Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability. Studies of the University: Research, Counsel, Education' Publication Series of UNU-EHS No. 12/2009* Disponível em: <[http://unu.edu/climate/files/2009\\_Linking-Environmental-Change-Migration-and-Social-Vulner.pdf](http://unu.edu/climate/files/2009_Linking-Environmental-Change-Migration-and-Social-Vulner.pdf)>. Acesso em 13 de Janeiro de 2014.
- THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*. UNHCR: Geneva, 1979.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993.
- WESTRA, Laura. *Environmental justice and the rights of ecological refugees*. London: Earthscan, 2009.
- WOOD, William B. *Ecomigration: Linkages between Environmental Changes and Migration*. In: *Global Migrants, Global Refugees*. Eds. A.R. Zolberg and P.M. Benda. New York and Oxford: Berghahn, 1996.

## Resumo

Analisa o conceito de refugiado a partir da análise dos instrumentos internacionais sobre o tema, procurando respostas à questão da proteção dos refugiados do clima. Isso porque, a Convenção de Genebra de 1951 não contempla a questão climática no rol de proteção. Os debates sobre o uso do termo gravitam a respeito de um possível enfraquecimento do instituto do refúgio caso fosse utilizado de forma extensiva.

## Abstract

It analyses international legal instruments concerning refugees to seek answers about the protection for climate refugees. It happens because Geneva Convention of 1951 does not contemplate climate change issue among the list of protection. The debates about the broadly use of the term lies under the possible weakness of the refugees institute.

**Palavras-chave:** mudanças climáticas; direitos humanos; refugiados.

**Key words:** climate change; human rights; refugees.

Recebido em 15/04/2015

Aprovado em 30/04/2015