

---

# **Refugiados ambientais: um desafio global**

**Janiffer Tammy Gusso Zarpelon**

Doutoranda, Professora no Curso de Relações Internacionais – Universidade Tuiuti do Paraná

**Mário Sérgio Cunha Alencastro**

Doutor em Meio Ambiente e Desenvolvimento

Professor no Curso de Relações Internacionais - Universidade Tuiuti do Paraná

**Otávio Ernesto Marchesini**

Especialista em Teoria Geral do Direito

Professor no Curso de Relações Internacionais – Universidade Tuiuti do Paraná

---

---

## Resumo

Este artigo discute a questão dos refugiados ambientais no mundo. Seu objetivo principal é contribuir para a elucidação das diversas questões concernentes a esta nova categoria de refugiados. Inicialmente, realizou-se uma abordagem sobre as ambiguidades da definição do termo refugiados ambientais. Em seguida, foi apresentada uma breve exposição do histórico da situação dos refugiados ambientais no mundo, os desafios que se apresentam no contexto dos direitos humanos e os principais acordos internacionais sobre o tema. Finalmente, foram propostas algumas alternativas sobre ações e procedimentos passíveis de implementação pela Organização das Nações Unidas sobre a questão dos refugiados ambientais.

**Palavras-chave:** refugiados ambientais; Nações Unidas; direitos humanos.

## Abstract

This article discusses the issue of environmental refugees in the world. Its main objective is to contribute to the elucidation of many issues concerning this new category of refugees. Initially held a discussion of the ambiguities of the definition of environmental refugees. Then was presented a brief summary of the history of the situation of the refugees the world's environmental, the challenges that arise in the context of human rights and the main international agreements on the subject. Finally, have been proposed some alternatives on actions and procedures likely to implementation by the United Nations on the issue of environmental refugees.

**Keyword:** environmental refugees, The United Nations, human rights.

---

---

## Introdução

A questão dos refugiados ambientais é nova no cenário internacional. Refere-se às pessoas que saem de seus países, não por motivos como perseguições de raça, religião, nacionalidade, nem por serem integrantes de um grupo social específico ou por suas opiniões políticas, mas por causa de mudanças ambientais que tornaram suas vidas ameaçadas ou insustentáveis no local onde moravam. Em alguns casos, essas pessoas encontram novos lugares para viver em seus próprios países; em outros, acabam mudando de país, buscando refúgio.

Calcula-se que cerca de 25 milhões de pessoas deixaram seus lares devido à seca, desertificação, erosão do solo, acidentes industriais e outras causas ambientais (PENTINAT, 2006). A mudança climática, induzida principalmente pelo padrão de consumo e produção industrial impostos pelos países desenvolvidos e pelos países industrializados, acelerou muitos desses processos naturais e trouxe um novo problema para o direito internacional: pessoas que deixam seu Estado porque este foi completamente destruído por eventos naturais exacerbados pela mudança no clima. Segundo Pentinat (2006), os desastres naturais produziram mais refugiados nos últimos anos que as guerras e os conflitos. E o aquecimento global, o aumento da

---

temperatura do planeta provocado pela crescente concentração de gases do efeito estufa, resultantes de atividades antropogênicas, como a queima de combustíveis fósseis e o desflorestamento, é um dos principais causadores dos problemas ambientais hoje no mundo, ainda que não seja o único.

Apesar de o cenário sobre a questão dos refugiados ambientais apresentar dados em constante crescimento, tanto o tema, como o conceito, sobre esse assunto, continua vago, contribuindo ainda mais para a gravidade da situação. Refugiados são indivíduos perseguidos por diversos motivos – raça, religião, etc. – e que se encontram fora do país de sua nacionalidade. No caso dos refugiados ambientais, a despeito da perspectiva do aumento do seu número no mundo, não há qualquer regra internacional que proteja juridicamente as vítimas do ambiente.

O termo “Refugiados Ambientais” fora utilizado pela primeira vez, em 1985, em um artigo com este nome, por Essam El-Hinnawi, professor do Egyptian National Research Centre, do Cairo<sup>1</sup>. Desde então, muitos pesquisadores e Organizações da Sociedade Civil - como o *Human Rights Watch* - têm tentado chamar a atenção das autoridades e das Instituições Intergovernamentais para o problema.

Um dos grandes problemas sobre o tema em questão é a falta de regulamentação do próprio termo “Refugiados Ambientais”, já que, nem na ONU, e nem nos acordos de direito internacional, o mesmo foi objeto de consideração jurídica específica, motivando, por conseguinte, controvérsias acerca de sua abrangência. Exemplo, disso, é a limitação da ideia de que refugiado ambiental seja apenas aquela pessoa que cruza fronteiras nacionais.

A ONU reconhece a gravidade do problema, mas há uma clara resistência à ampliação do regime internacional convencional existente aos refugiados ambientais, pois não reconhece os fatores ambientais como motivação, por si só, para a concessão do *status* de refugiado.

Muitos pesquisadores defendem a tese de que os refugiados ambientais podem ser encontrados mesmo sem a necessidade deles em cruzarem fronteiras nacionais. Isso ocorre especialmente em grandes países, onde um grupo de pessoas é obrigado a se dirigir para as outras regiões dentro do próprio território, como por exemplo, no Brasil quanto às inundações na região do Pantanal e secas no sertão nordestino; ou como quando do desastre provocado pelo furacão Katrina nos Estados Unidos, onde muitas pessoas foram

<sup>1</sup> Quando o clima se transforma numa forma sutil de perseguição. Fonte: <http://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/tag/refugiados-ambientais/>  
Acesso: 05/05/2001.

forçadas a deixar suas casas, mas permaneceram no país onde vivem.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) reconhece que há grupos de migrantes fora do âmbito de proteção internacional que necessitam de ajuda humanitária e de outras formas de assistência, mas entende que isso não justificaria uma revisão do Estatuto dos Refugiados de 1951. Esta lacuna jurídica, no tocante ao reconhecimento dos refugiados ambientais, favorece a imigração ilegal, o tráfico internacional de pessoas e o aliciamento para atividades criminosas.

Neste artigo, procura-se realizar uma breve discussão sobre o agravamento do problema dos refugiados ambientais no mundo. Na sua primeira parte, apresenta as contribuições teóricas para a análise do tema. Em seguida, um breve histórico dos refugiados ambientais. Depois, as contribuições do direito internacional, com foco nos Direitos Humanos. Por fim, as considerações finais.

## Globalização, interdependência e algumas contribuições teóricas

A globalização, integração das relações econômicas, políticas, sociais e culturais fazem com que os

fenômenos não sejam mais percebidos apenas no contexto local, mas num contexto global, pois eles ultrapassam as fronteiras nacionais. Segundo VILLA (1999), fenômenos transnacionais são os processos que atravessam as fronteiras nacionais e escapam à autoridade ou ao controle dos Estados Nacionais.

Segundo NYE (2009), a globalização é o efeito da interdependência<sup>2</sup> entre as nações e os Estados, situação que não é nova no sistema internacional. O que é novo na atual globalização é a velocidade, a rapidez com que os processos ocorrem. Desde a Grécia Antiga é possível perceber a aproximação entre os povos de diferentes nações devido a necessidades econômicas, questão de segurança, entre outros. Como retrata Fred Halliday, autor da obra *Repensando as Relações Internacionais*, não existe história de uma nação puramente nacional, todas as nações ou Estados sofreram ou sofrem impacto do internacional.

NYE (2009) verifica que a globalização possui várias dimensões; a forma mais antiga é a ambiental, como por exemplo, a varíola que apareceu no Egito por volta de 1350 a.C. e chegou a China em 49 d.C.; a Peste Negra que surge na Ásia, mas se propaga na Europa matando um quarto da população da Europa no século XIV.

<sup>2</sup> Segundo Keohane e Nye (In: SARFATI, 2005) interdependência é uma situação caracterizada por efeitos recíprocos entre países ou entre atores de diferentes países, ou simplesmente o estado de mútua dependência.

Nesse sentido, pode-se verificar que os problemas ambientais não ficam apenas na esfera local. Um dos mais sérios, que tem estreita relação com a questão dos refugiados ambientais é a mudança climática global, a qual vem afetando a vida de milhares de pessoas em todo o mundo. Os efeitos são tempestades mais fortes, furacões, inundações, secas e deslizamentos de terra.

*Milhares de cientistas de mais de 100 países observaram recentemente que há novas e fortes evidências de que a maior parte do aquecimento observado nos últimos cinquenta anos é atribuído às atividades humanas, e há projeções de que as temperaturas médias mundiais no século XXI deverão aumentar entre 2,5 e 10 graus Fahrenheit. (NYE, 2009, p. 245).*

No contexto da globalização, verifica-se, também, o aumento da relevância de novos atores internacionais, como as Organizações Intergovernamentais, ONGs e Corporações. A partir da década de 1970, os primeiros teóricos a retratar tal relevância nas Relações Internacionais foram Robert Keohane e Joseph Nye na obra *Poder e interdependência* em 1977. São autores chamados de pluralistas, segundo SARFATI (2005), por considerar essa nova pluralidade de atores no sistema internacional, no qual os Estados Nacionais não são os únicos atores relevantes.

KEOHANE e NYE (1988) observam o forte papel das Organizações Intergovernamentais em mudar

as relações entre os Estados, a fim de que haja uma maior cooperação entre eles. Acreditam que as OIGs são fundamentais, pois possibilitam a redução das tensões e assimetrias entre os Estados, favorecem no cumprimento dos acordos, propõem redução dos custos, colaborando também na cooperação em vez de conflitos.

Nesse sentido, constata-se que as OIGs têm papel fundamental a fim de tornar a questão dos refugiados ambientais mais relevante e lutar para que haja uma maior regulamentação sobre o tema. A ONU, que já vem discutindo este tema, seria o elo para fazer com que os Estados mudassem seus comportamentos com relação à matéria aqui apresentada.

Outra perspectiva teórica que retrata a importância das OIGs no sistema internacional é a Escola Inglesa. Os principais autores dessa escola são Martin Wight e Hedley Bull. Essa escola inglesa não fica apenas nas relações entre os Estados, mas incorpora, na discussão, a relevância dos indivíduos no sistema internacional. É uma abordagem da política mundial com ênfase nos seres humanos.

Segundo WIGHT (1991:1), a política internacional deve ser analisada no contexto da ação dos praticantes de política, ou seja, “é um âmbito da experiência humana”. Além disso, as Relações Internacionais devem ser entendidas como uma sociedade de Estados soberanos. Sociedade de Estados sendo diferente do Sistema de Estados.

Conforme BULL (2002), para existir a Sociedade Internacional (sociedade de Estados) é necessário que exista primeiro o Sistema Internacional (sistema de Estados). Sistema Internacional deve ser compreendido como o espaço onde os Estados interagem, gerando, com isso, efeitos recíprocos entre eles. Através do Sistema de Estados, tem-se a Sociedade de Estados, caracterizada por um grupo de Estados ligados por valores, regras e interesses comuns. Sociedade esta que prioriza a ordem e o respeito por esses valores em comum.

A Sociedade Internacional estaria configurada pelo poder dos Estados Soberanos tendo um papel disciplinador ou controlador das Relações Internacionais, ou seja, a influência realista. A segunda influência seria a tradição racionalista que verifica a importância do papel da direito internacional na criação de regras e normas para fazer a manutenção da ordem internacional. E a terceira influência, que é da tradição revolucionista, tem como base o pensamento de Immanuel Kant, que destaca a relevância dos seres humanos nas Relações Internacionais. Essa tradição tem como visão a configuração de um direito cosmopolita, baseada na responsabilidade humanitária, nos direitos universais (focados na igualdade, equidade e justiça). (WIGHT, 1991).

Com base nesse viés da Escola Inglesa, verifica-se que as discussões sobre os Direitos Humanos têm

sido ampliadas na política internacional nos últimos anos, principalmente nas discussões da ONU. Segundo HERZ e HOFFMANN (2004), após a guerra fria, a ONU sofreu diversas mudanças, sendo que uma delas diz respeito à ampliação do tema sobre direitos humanos, que passa a ser inserido, tanto no Conselho de Segurança, como nas operações de paz desta organização internacional.

Devido à incapacidade dos Estados em realizar procedimentos que regulem e fiscalizem de forma adequada temas ou fatores transnacionais, tem-se verificado no sistema internacional a constituição do processo de Governança Global, o que segundo ROSENAU (2000), refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns. Estas, por sua vez, podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e que não dependem, necessariamente, do poder da polícia para que sejam aceitas e vençam resistências. Governança quer dizer um fenômeno mais amplo do que governo; abrange instituições governamentais, mas implica, também, em mecanismos informais, de caráter não-governamental, os quais fazem com que as pessoas e as organizações, dentro de sua área de atuação, tenham uma conduta determinada, satisfaçam suas necessidades e respondam às suas demandas.

A governança global emergiu progressivamente a partir dos entendimentos restritos em Viena (1815:

arranjos diplomáticos sobre o teatro europeu e alguns cenários periféricos), Paris (1856: princípios do direito marítimo), Berlim (1884: partilha imperial da África e outras disposições colonialistas) e Versalhes (1919: imposição de reparações à Alemanha e criação de novos Estados na Europa), e dos arranjos mais “universais” de São Francisco (1945: com base nos entendimentos em Yalta e Dumbarton Oaks). (ALMEIDA, 2009).

A atual governança global recebe diversos acréscimos posteriores. No pós – 2ª Guerra Mundial, com a criação da ONU e suas muitas agências especializadas, e, principalmente, com o término da Guerra Fria e o avanço da interdependência entre as nações, momento em que os Estados Nacionais deixam de ser os únicos atores relevantes no sistema internacional. Além das Organizações Intergovernamentais, passam também a ter papel relevante no sistema internacional as Corporações, as ONGs e a Opinião Pública Internacional.

A Governança Global procura estabelecer um ordenamento em escala global de temas transnacionais, o que não significa uma exclusão dos governos nacionais, mas sim a edificação de um trabalho conjunto, envolvendo todos os atores mencionados para estabelecer uma nova ordem internacional. (ROSENAU, 2000).

3 Flight from de Environment – a new cathegory of refugees? Fonte: <http://www.esmpu.gov.br/dicionario/tiki-index.php?page=Refugiado+Ambiental-> Acesso: 10/09/2010.

4 Fonte: <http://educacao.uol.com.br/geografia/refugiados-ambientais.jhtm> Acesso: 10/09/2010.

5 “Refugiados ambientais” por André Campos publicado em 26/12/2006. Fonte: Revista Repórter Brasil <http://www.reporterbrasil.org.br/exibe.php?id=834> Acesso: 10/09/2010

## Histórico do problema

A degradação ambiental tem sido a causa do deslocamento, desenraizamento, de um grande número de pessoas. Todavia, este grupo de pessoas deslocadas permanece irreconhecidas legalmente. As principais causas dos danos ao meio ambiente, citado por Karla Hatrick, são: degradação da terra agriculturável, desastres ambientais, destruição do ambiente pela guerra, deslocamento involuntário na forma de reassentamento, mudanças climáticas.<sup>3</sup>

Já, segundo levantamentos da Universidade das Nações Unidas (UNU), entre os problemas ambientais que forçam as pessoas a deixar suas casas, estão o esgotamento do solo, a desertificação, as enchentes, os terremotos, os furacões e outros desastres naturais.<sup>4</sup> A UNU, no entanto, ressalta que os desalojados em seus próprios países tornam-se mais susceptíveis à miséria e a ataques criminosos, do que os que saem dos seus países, pois não há leis internacionais que ofereçam efetiva proteção a esses grupos sociais.<sup>5</sup>

Para Érika Pires Ramos, não se trata de um fenômeno novo, já que existem até mesmo relatos bíblicos que noticiam a fuga em razão de calamidades



devastadoras<sup>6</sup>. É fato que inúmeras calamidades naturais ocorreram ao longo da história, forçando o deslocamento de indivíduos e grupos para locais mais seguros, visando à própria sobrevivência. No entanto, são os recentes eventos ambientais que estão movimentando a atenção da comunidade internacional e da mídia sobre a temática dos refugiados ambientais. É possível citar, dentre outros, vários desastres ambientais que já provocaram o êxodo de grandes massas de população: o tsunami, ocorrido em dezembro de 2004, que destruiu a costa de diversos países asiáticos, matando milhares de pessoas e deixando milhões de desabrigados; o furacão Katrina, em agosto de 2005, que deixou 1 milhão de norte-americanos desabrigados; o terremoto que atingiu o sul da Ásia, em outubro de 2005, matando milhares de pessoas. E, no primeiro semestre de 2008, o ciclone que atingiu Mianmar, matando 22 mil pessoas e deixando 1 milhão de desabrigados - ou o terremoto que matou 50 mil pessoas na China<sup>7</sup>.

Trata-se de uma situação que se agrava pelas recentes mudanças climáticas, que antecipam um cenário não muito otimista. Um exemplo típico de refugiados

ambientais relacionado às mudanças climáticas é o das ilhas Maldivas. Lá, a preocupação é com o aumento do nível do mar, visto que, no último século, este nível em partes do arquipélago subiu quase 20 centímetros. É um fenômeno que pode estar relacionado ao aquecimento global. Cabe lembrar que existem projeções de que o nível do mar pode subir globalmente até quase 60 centímetros, ainda neste século.

Além das Maldivas, existem muitos países insulares e costeiros que estão na mesma condição e que poderão desaparecer completamente, em razão da elevação anormal do nível do mar. O quadro a seguir traz um breve resumo da atual situação dos refugiados ambientais no mundo.

De acordo com a Organização Internacional “Living Space for Environmental Refugees”<sup>8</sup>, as causas do crescente número de refugiados no mundo decorrem, também, devido às construções de barragens, desastres nucleares, poluição e guerra biológica. Frequentemente um desastre ambiental é uma combinação de fatores antrópicos e naturais. No *site* da organização é apresentada uma relação com a situação dos refugiados ambientais por país.<sup>9</sup>

6 Refugiados ambientais: o desafio do século 21. Entrevista com Érika Pires Ramos, procuradora federal do IBAMA/ICMbio. Fonte: <http://www.observatorioeco.com.br/refugiados-ambientais-o-desafio-do-seculo-21/> Acesso: 10/09/2010.

7 Fonte: <http://educacao.uol.com.br/geografia/refugiados-ambientais.jhtm> Acesso: 20/09/2010.

8 Disponível em: <http://www.liser.org/>

9 Disponível em: <http://www.liser.org/LISER%20database%20on%20Environmental%20Refugees%20and%20Ecological%20Restoration.htm>

Quadro 1 – Refugiados ambientais no mundo

Localidade	Evento	Consequência
Japão	Terremoto de 11 de Março de 2011. O tremor ocasionou tsunamis com ondas de até 10 metros que devastou parte da costa norte do país.	10.000 mortos e milhares de desaparecidos. A maioria dos refugiados permanece no Japão, mas os deslocamentos internos podem causar inchaço de cidades e esvaziamento das áreas afetadas.
EUA	Furacão Katrina em 29 de Agosto de 2005. Atingiu a cidade de Nova Orleans na Luisiana.	Aproximadamente 1.800 pessoas morreram e cerca de um milhão tiveram que deixar suas casas. A população que era de 450.000 habitantes antes do furacão caiu para 350.000. Houve deslocamentos para outros estados.
Mianmar	Passagem do Ciclone Nagis em 2008.	Morte de quase 100.000 pessoas e 01 milhão de desabrigados que buscaram refúgio em outras regiões do país e do continente.
Bangladesh	Uma das regiões mais afetadas pelas mudanças climáticas. Estima-se que 1/6 de seu território possa ser tragado pelas águas.	O aumento do nível do mar tem obrigado milhares de pessoas a se deslocarem para a capital.
Indonésia	Terremoto em 2004 seguido de Tsunami.	O saldo foi de 240.000 mortos e 70.000 desaparecidos. Vilas inteiras foram dizimadas e ainda hoje milhares de pessoas vivem em abrigos temporários.
Sri Lanka	Terremoto em 2004.	40.000 mortos, 6.000 desaparecidos e 555.000 desabrigados.
Somália	Tsunami que atingiu a Indonésia também afetou o sul do país.	Centenas de mortos e 50.000 desabrigados em processo de migração para países vizinhos.
Groelândia	Derretimento de Geleiras	Comunidades de esquimós estão migrando para outras regiões.
Haiti	Terremoto em 12 de Janeiro de 2010.	300.000 mortos e 02 milhões de desabrigados. Mais de 1.000 haitianos já pediram refúgio ao governo brasileiro.
Sudão	Desertificação e escassez de recursos naturais no norte do país.	A grande migração interna provocou conflitos étnicos e religiosos que culminou numa guerra civil que durou 22 anos. Deslocamento de 2,7 milhões de pessoas.
Brasil	Seca no Nordeste	O Brasil ainda não conseguiu vencer a seca no Nordeste, o que ainda provoca o deslocamento a cada ano de milhares de retirantes para outras regiões no país.
Ilhas Maldivas	Previsão de aumento de 59 cm no nível dos oceanos.	Risco para uma população de 300.000 habitantes.
Kiribati e Tuvalu	Aumento do nível dos oceanos.	Estas pequenas ilhas podem desaparecer. Governo já estuda a transferência dos 115.000 habitantes.

Fonte: Adaptado de: <http://veja.abril.com.br/infograficos/refugiados-ambientais/>

Preocupação do direito internacional no âmbito dos direitos humanos

É sabido que a discussão jurídica e a implementação política dos direitos humanos confundem-se com a própria construção do denominado Estado Moderno, fomentando-se em uma sofisticação estatal com garantia de práxis da sociedade civil desenvolvida nas raias da segurança, baseada no primado do Direito, que evolui, paulatinamente, a ponto de especificar um ramo próprio e autônomo da Ciência Jurídica, conhecido como Direito Constitucional.

Na consecução política da sociedade civil, alcançado o âmbito do Direito Constitucional, tem-se a inequívoca construção de uma gama de direitos que soam em prol dos Seres Humanos e que podem ser reivindicados em face do Estado, sejam direitos que ocorrem como: a) prerrogativas da Pessoa Humana que não se lhe podem ser suprimidas ou cerceadas e fomentam a ideologia do Estado Liberal (consagradas na expressão máxima da *liberdade*, tais como, *v.g.*, direito à vida, à liberdade de expressão, circulação e manifestação, direito à propriedade privada, à opinião, enfim, direitos de livre pensamento, ação e atuação, no recôndido diretor do foro íntimo de cada homem ou mulher partícipe da sociedade civil estatizada); b) postulações e demandas de todo Ser Humano à guisa do Estado, que implicam em ações positivas do próprio Estado

que se lhes assegurem uma fruição de benefícios que levem ao desenvolvimento de toda Pessoa em lindes de *igualdade*, estes idealizados pelo Estado de Bem-estar social (abarcando, dentre outros mais, direitos afetos à educação, saúde, previdência-social, etc.).

Paralelamente à afirmação e desenvolvimento deste denominado Estado Moderno, matizado pelo discurso de direitos humanos, que se consagra como Estado de Direito Constitucional, há um fluxo cada vez mais intenso de Relações Internacionais, que estabelece novas feições à atuação destes Estados, que corroboram a construção de uma Sociedade Internacional. Curioso é que a edificação gradual desta moderna *Sociedade de Nações* passa a ter por base o mesmo discurso de direitos humanos, agora a serem deflagrados com abrangência internacional, o que se robusteceu, tanto mais, especialmente após a Segunda Guerra Mundial.

Nesta toada, mister ressaltar o ensejo de um progressivo e irreversível processo de internacionalização destes direitos humanos, cuja consagração ocorre em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento orquestrado pela Organização das Nações Unidas – ONU, e que contempla uma gama de preceitos dirigidos à proteção indistinta da Pessoa Humana, ali estabelecendo um mínimo ético necessário para que todo Ser Humano se realize como tal.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos prenuncia uma construção jurídica internacional para a proteção dos direitos humanos, estabelecida em preceitos gerais focados naqueles mencionados valores adamantinos de Liberdade e Igualdade, sempre jungidos à universalidade. Daí à ONU - imbuída no propósito de tornar exigíveis, mundialmente, os direitos humanos -, ter submetido à Sociedade Internacional, em 1966, dois grandes Tratados de Direitos Humanos, conhecidos como: Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), aquele cuidando, em pormenor, de guarnecer os valores de liberdade (civil e política), este resguardando os valores de igualdade, em todos os âmbitos nos quais flui a vida humana.

A existência e o fomento de um Direito Internacional dos Direitos Humanos, regulamentado através destes dois tratados – corroborado, ademais, pela própria Carta da ONU e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>10</sup> -, cria um Sistema Global Geral de Proteção dos Direitos Humanos, instando ressaltar a interdependência e complementariedade entre os Direitos Civis e Políticos (que soam como garantia de liberdade do Homem em face do Estado, ou, em outras

palavras, *freedoms from*), e os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (que ensejam reivindicações do Ser Humano, que garantam pleno acesso de oportunidades, ensejadas, por evidente, no preceito de igualdade, ou, *freedoms to*).

Paralelamente ao denominado Sistema Global Geral de Proteção dos Direitos Humanos, a evolução das Relações Internacionais possibilitou o surgimento de Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos, donde se destacam as realidades do Sistema Europeu e do Sistema Interamericano, assim como do nascente Sistema Africano, afora a ainda incipiente proposta de um possível Sistema Árabe.

Demais disso, cumpre acrescentar que o Direito Internacional dos Direitos Humanos, além de se estruturar com um sistema global geral e com sistemas regionais, está constituído, também, por sistemas específicos para a proteção dos Direitos Humanos, estes focados em determinados grupos, notadamente vulneráveis, como, por exemplo, mulheres e crianças, ou ainda em razão do aparecimento e percebimento de novas violações, tais como, exemplificativamente, pode-se ter em face de minorias étnicas, migrantes, etc.

O que se tem é que, desde o importantíssimo advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em

10 O conjunto de documentos internacionais, formado pela Carta da ONU, Declaração Universal dos Direitos Humanos, Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (com dois protocolos adicionais) e Pacto Internacional de Direitos Econômicos Sociais e Culturais constitui o denominado Sistema Global Geral de Proteção dos Direitos Humanos, através da International Bill of Rights.

1948, até os albores deste Século XXI, a consciência da Sociedade Internacional vem recepcionando, de modo assaz produtivo, cada vez mais, e mais, direitos que se estabelecem como humanos, dando ensejo ao aperceber-se de um volumoso conjunto, que vai para bem além daquele mínimo ético mundial da fase inicial da internacionalização dos Direitos Humanos.

Para efeitos didáticos, é comum argumentar-se que os Direitos Humanos transparecem à superfície da exigibilidade jurídica de modo geracional, complementando-se, na medida de seu aparecimento, com todos os outros que lhes sucedem e já o eram exigíveis desde antes, conquanto se enquadrem, em linhas gerais, em um triplo enfoque essencial: direitos de liberdade (primeira geração), direitos de igualdade (segunda geração), direitos de fraternidade ou solidariedade (terceira geração). Dentro deste triplo viés (não tricotômico, mas complementar, ressalte-se), novos e novos direitos afloram e se amoldam, com exigências e reivindicações que passam a se tornar sensíveis à percepção da Sociedade Internacional, qualificando-se, então, com o *status* de Direitos Humanos, na compreensão de liberdade, igualdade ou solidariedade.

Neste feixe complementar de temas correlacionados aos Direitos Humanos – com evidente perspectiva internacional -, aflui, como de relevante importância,

a questão atinente ao Direito Internacional dos Refugiados, que conclama espaço próprio no âmbito da proteção internacional, com o *constructo* de um sistema de proteção específico.

Com efeito, embora a Carta das Nações Unidas seja pródiga em ressaltar, como princípio norteador da Sociedade Internacional, o respeito e a proteção aos Direitos Humanos, são silentes em especificá-los, legando tal tarefa para a Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Neste mencionado e importante documento, de 1948, elenca-se um rol dos Direitos Humanos que devem ser respeitados e garantidos por todos os Estados que compõem esta Sociedade Internacional, ali se verificando, dentre outros mais, o direito à nacionalidade.

Soa, a propósito, do Artigo XV da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o seguinte:

1. Todo homem tem direito a uma nacionalidade.
2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

Aludido preceito, de um lado, estabelece, como direito humano, deter uma nacionalidade, conquanto, de outro, vincule e estabeleça todo ser humano a um determinado Estado - do qual é nacional -, implicando,

por conseguinte, como conseqüência, na limitação de uma efetiva circulação humana que dê ensejo à plenitude de fruição de direitos, especialmente pelo migrante, que se encontra fora do âmbito de onde é nacional.

Outrossim, ainda no âmbito da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tem-se o advento do contido no respectivo Artigo XIV, digno, a esta altura, de destaque. Vejamos:

1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem direito de procurar e gozar asilo em outros países.
2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas.

Pois bem, percebe-se que, no âmbito das Nações Unidas, alçou-se, de modo inequívoco, a inteligência de que Direitos Humanos abrangem, de um lado, o direito à cidadania, e, de outro, ao de asilo, quando motivado pela vitimação do Ser Humano por perseguição no local de onde é nacional.

Tal tema é, todavia, deveras polêmico, tanto que, ao se proceder à juridicização internacional dos Direitos Humanos, com o estabelecimento do Sistema Geral Global de Proteção e advento dos dois grandes Pactos Internacionais de 1966 – Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e Pacto Internacional dos

Direitos Sociais, Econômicos e Culturais -, teve-se pela exclusão do direito ao asilo nestes documentos, evitando-se tratar e regulamentar esta matéria de modo geral.

A questão, porém, não foi de todo olvidada, tendo sido remetida a um dos denominados Sistemas Internacionais de Proteção Específica de Direitos Humanos, que trata das migrações forçadas, consolidando-se como o Direito Internacional dos Refugiados.

Paralelamente à paulatina construção do Sistema Geral Global de Proteção dos Direitos Humanos, em 1950, a ONU logrou êxito em estabelecer, no seio de seu âmbito, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR, com estatuto aprovado e início de atividades executadas em 1951, à guisa dos lindes fincados na denominada Convenção de Genebra relativa ao Estatuto de Refugiados.

A matéria, como doravante tratada, passa a cuidar de migrações forçadas, desenhando a definição de refugiado, para estabelecer a possível concessão de asilo em Estados acolhedores de Seres Humanos vítimas de perseguição em seus Estados natais. Soa, então, como humanitário, o estabelecer do direito da Pessoa Humana encontrar asilo em um Estado acolhedor.

Importante asseverar-se que o ACNUR nasce sob o signo da dúvida quanto à eficácia de suas ações e o

propósito de sua atuação, cumprindo destacar que, à época, a Sociedade Internacional encontrava-se problematizada com a reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial, imiscuindo-se, ademais, no que se consagrou denominar como Guerra Fria, na oposição de ideologias capitalistas e socialistas.

À vista destas considerações, não é difícil constatar-se que a própria construção de definição para *refugiados* implicou em debates calorosos, que desembocaram em duas correntes: a) eurocêntrica - expressando que só os europeus deslocados de seus Estados poderiam ser reconhecidos como refugiados; b) universalista – argumenta que o termo refugiado abrange quaisquer Pessoas Humanas, independentemente de sua origem.

Demais disso, as discussões internacionais, para estabelecimento do Estatuto dos Refugiados, ganhou contornos de abrangência temporal, conquanto à pauta estivessem considerações diversas, ora de que a ideia de refugiado abrange apenas fatos ocorridos antes de 1951, ora de que pode abranger fatos posteriores àquele marco temporal.

Daí que, à margem da denominada definição clássica para refugiados (que atinge quaisquer pessoas, independentemente de sua origem), o desenvolvimento das Relações Internacionais, através da diplomacia, deu ensejo a um consenso que levou à possibilidade de

que cada Estado permanecesse livre para determinar o alcance do *status* de refugiado no momento de sua adesão ao correlato documento de Direito Internacional Público, considerando duas limitações: a) reserva geográfica (protegendo europeus); b) reserva temporal (admitindo sua valia apenas em decorrência de fatos anteriores a 1951).

Há mais, no que diz respeito à discussão quanto à eficácia da proteção implementada neste viés do Direito Internacional dos Refugiados e no propósito da atuação do ACNUR, eis que, a par dos direitos humanos consagrarem o asilo no rol da Declaração Universal dos Direitos Humanos, isso não implica em obrigatoriedade dos Estados em respectiva concessão, eis que cada país é soberano para acolher Seres Humanos e, eventualmente, reconhecer a condição de refugiado. Dito de outro modo, o asilo consagra uma prerrogativa do Ser Humano, na busca de garantia de refúgio em caso de perseguição, o que, todavia, padece condicionado ao reconhecimento do Estado quanto à ocorrência de perseguição e a intenção política de acolher, ou não, determinadas pessoas.

Inobstante, as mazelas e fragilidades, aqui expostas, inevitável faz-se reconhecer o enorme avanço na consciência jurídica mundial, ao se estabelecer o denominado princípio do *non-refoulement*, no artigo 33 da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos

Refugiados, que, vertido para o vernáculo, preconiza uma proibição de expulsar ou repelir o refugiado, uma vez acolhido, assim:

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçados em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.
2. Contudo, o benefício da presente disposição não poderá ser invocado por um refugiado em face do qual haja razões sérias para considerar perigo para a segurança do país onde se encontra, ou que, tendo sido objeto de uma condenação definitiva por um crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do dito país.

O desenvolvimento histórico das atividades desenvolvidas pelo ACNUR demonstra, de outro lado, o alcance do Protocolo de 1967, no qual se obteve uma ampliação da questão, a partir da inegável verificação de novos fluxos de migração forçada, emanados da Ásia e da África, decorrentes da descolonização. Isso fez com que a Agência Internacional estabelecesse o fim àquela possibilidade de reservas geográfica e temporal, instando ressaltar que praticamente todos os Estados que compõem a ONU aderiram a este protocolo, sob égide de compromisso de não devolver os refugiados

recebidos como tais, muito embora nenhum Estado fosse obrigado a reconhecer o estatuto de refugiado a qualquer pessoa.

A sucessão de crises econômicas (a partir dos anos 70), o posterior advento do denominado neoliberalismo, o fim da Guerra Fria, afloraram novas vertentes políticas nesta instigante questão dos refugiados, percebendo-se, aí, um ponto deveras frágil para o controle de migrações. Mais ainda, após o 11 de setembro (já consagrado como epítome), práticas xenófobas vêm recrudescendo sensivelmente as garantias humanas associadas ao instituto do refúgio, implicando em um subverter do princípio do *non-refoulement*, a ponto de serem respaldadas diretivas de retorno implementadas pela União Europeia, acometendo o próprio ACNUR, ora acusado de estimular o retorno do imigrante refugiado, sem observar garantias de direitos humanos e nem a liberdade de decisão daquele alhures perseguido.

Pois bem, analisadas as vicissitudes políticas que instrumentalizam a práxis deste direito internacional, tem-se por importante a constatação de que a condição de refugiado, mais e mais atualmente, vem ganhando contornos específicos em decorrências das massas de Seres Humanos forçadamente deslocados em razão de catástrofes ambientais.

Sucede, todavia, que o Direito Internacional dos Refugiados é completamente omissivo na consideração



e reconhecimento desta situação, no âmbito jurídico, a ponto de estabelecer a consecução de direitos humanos para este contingente. Neste cenário, as Organizações Intergovernamentais podem exercer um importante papel no sentido de enfatizar a relevância da questão dos refugiados ambientais e da importância de uma regulamentação mais efetiva. É o que será discutido a seguir.

## Considerações Finais

A inclusão dos problemas ambientais na agenda política internacional pode ser vista como um fato recente<sup>11</sup>. Sendo assim, é fácil compreender que, embora a figura do refugiado tenha sido criada pelo Tratado de Genebra em 1951, ainda não foram feitas as aproximações necessárias do problema dos refugiados com o agravamento da crise ambiental. Hoje, ao se considerar o recrudescimento dos fenômenos climáticos destrutivos, é evidente o agravamento da situação dos refugiados no mundo, o que justifica a legitimação do termo “refugiados ambientais”.

Os crescentes problemas envolvendo o meio ambiente e os impactos que causam na vida das numerosas populações submetidas às suas terríveis

consequências, exigem uma urgente reflexão sobre a inclusão da figura do refugiado ambiental no âmbito da proteção material jurídica. Faz-se necessário a criação de procedimentos de proteção (e prevenção), cujo objetivo deve ser a minimização dos transtornos causados pelas alterações climáticas sobre as populações mais desprotegidas e potencialmente vítimas de suas nefastas consequências.

À vista do problema apresentado, faz-se de suma importância a implementação de foros internacionais para a discussão dessa problemática e como ela afeta às migrações forçadas por questões ambientais. Assim, essa implementação é alocada no debate adstrito ao estatuto dos refugiados, especialmente para que se estabeleçam garantias mínimas a essas vítimas, abrangendo direitos humanos que se expressem em condições de direitos civis e, eventualmente políticos, mas também direitos econômicos, sociais e culturais, alçando patamares que garantam:

- a) acesso à justiça;
- b) não discriminação;
- c) proteção contra a detenção arbitrária e violência;
- d) emprego remunerado;
- e) segurança e auto-suficiência para os refugiados;

<sup>11</sup> Foi em Estocolmo (1972) que ocorreu a primeira grande conferência sobre meio ambiente e apenas em 1992, na Convenção das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro), que se tratou da utilização sustentável do meio ambiente, com a urgência necessária.

f) eliminação de causas de apátrida.

Ademais, há que se discutir o alcance de meios eficazes para transformar um simples discurso em uma prática efetiva de atuação tripla abrangendo:

- a) proteção do refugiado;
- b) prevenção de migrações forçadas;
- c) solução de problemas que levem à possibilidade de retorno à origem.

Diante das reflexões aqui apresentadas sobre o tema discutido, espera-se que este estudo contribua com os estudantes na elaboração de seus futuros trabalhos acadêmicos, motivando-os a aprofundar mais ainda esse assunto.

A seguir, algumas alternativas são sugeridas referentes a ações e procedimentos passíveis de serem implementados pela Organização das Nações Unidas na questão dos refugiados ambientais, a saber: regulamentar, na ONU e no cenário internacional, o conceito sobre Refugiados Ambientais; criar um Comitê específico na ONU, para avaliar o problema e criar encontros com os países, a fim de tentar amenizá-lo; criar sistemas de análise e pesquisa, para que as

autoridades políticas tenham informações quanto ao assunto; estabelecer encontros periódicos entre os países para analisar o tema; elaborar uma convenção internacional específica que instrua formalmente uma nova categoria de refugiados, assegurando direitos a essas pessoas e grupos e responsabilidades aos Estados; e a regulamentação do problema dentro de uma perspectiva integrada, que envolva as múltiplas dimensões sobre questões como: a dimensão ambiental (prevenção, mitigação e adaptação aos fenômenos ambientais extremos), humanitária (assistência material e jurídica) e econômica (instrumentos para financiar as ações).

Desta feita, verifica-se a importância do processo de Governança Global sobre a questão dos refugiados ambientais e a incapacidade dos Estados Nacionais em conseguirem tratar sobre o tema individualmente. Além disso, possibilita a articulação não só dos Estados Nacionais sobre o tema, mas de outros atores envolvidos, que ganham relevância nessa discussão, a qual tem como foco a globalização, as Organizações Intergovernamentais e as entidades da sociedade civil.

## Referências

- ACNUR, 2004. *Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados*. Disponível em: [http://www.onu-brasil.org.br/agencias\\_acnur.php](http://www.onu-brasil.org.br/agencias_acnur.php). Acesso em 20 de setembro de 2010.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. O Brasil no contexto da Governança Global. Cadernos Adenauer IX (2008) n. 3, *Governança Global*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009, p. 199-219.
- BARBOSA, Luciana Mendes. *A construção da categoria de Refugiados Ambientais: uma análise pós-estruturalista do regime para refugiados das Nações Unidas*. I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP), 12 a 14 de novembro de 2007.
- Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/mendes.pdf>. Acesso em 25 de setembro de 2010.
- BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Editora UnB, 2002.
- CONVENÇÃO DE GENEBRA DE 1951. *Documento oficial*. Disponível no site da ONU: [www.onu-brasil.org.br](http://www.onu-brasil.org.br).
- DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984. *Documento oficial*. Disponível no site da ONU: [www.onu-brasil.org.br](http://www.onu-brasil.org.br).
- DECLARAÇÃO DE SAN JÓSE DA COSTA RICA DE 1994. *Documento oficial*. Disponível no site da ONU: [www.onu-brasil.org.br](http://www.onu-brasil.org.br).
- HERZ, Mônica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- KEOHNE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Poder e interdependência. La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL, 1988.
- KRASNER, Stephen. *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- NYE, Joseph S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. São Paulo: Editora Gente, 2009.
- PENTINAT, Susana Borrás. *Refugiados Ambientales: El nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente*. *Rev. derecho (Valdivia)*. [online]. dic. 2006, vol.19, no.2, p.85-108.
- PROTOCOLO DE 1967 DO ACNUR SOBRE O ESTATUDO DOS REFUGIADOS. *Documento oficial*. Disponível no site da ONU: [www.onu-brasil.org.br](http://www.onu-brasil.org.br).
- ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, James.N; CZEMPIEL, Ernest-Otto. (Orgs). *Governança sem Governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

SARFATI, Gilberto. *Teorias de Relações Internacionais*. São Paulo: Saraiva, 2005.

SILVA, Camilla Rodrigues. *A questão dos refugiados ambientais: Um novo desafio para o direito internacional*. Disponível em: <http://gedi.objectis.net/eventos-1/ilsabrazil2008/artigos/dheh/brazsilva.pdf>. Acesso em 27 de setembro de 2010.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*. São Paulo: Annablume, 1999.

WIGHT, Martin. *International Theory: The Three Traditions*. Leicester: Leicester University Press, 1991.