

CAMINHOS PARA A PROTEÇÃO DOS MIGRANTES AMBIENTAIS

Pathways for the protection of environmental migrants

Márcia Leuzinger¹

Jacqueline Raffoul²

RESUMO

A Convenção de 1951 estabeleceu as condições para o reconhecimento de refugiados com base no fundado temor de perseguição. Embora colapsos ambientais ocorram há séculos, a discussão sobre o reconhecimento da categoria de refugiados ambientais é relativamente recente. A divergência ocorre em razão da interpretação sobre o que seria fundado temor de perseguição, de modo que atualmente prevalece o não reconhecimento da categoria. Independentemente do posicionamento, a migração decorrente de desastres ambientais é real e as pessoas afetadas precisam de proteção legal. Desse modo, busca-se apresentar alguns caminhos possíveis, tais como: (i) a concessão de vistos humanitários, (ii) a elaboração de Tratado Internacional para reconhecer a existência de refugiados ambientais ou (iii) a elaboração de Tratados e políticas regionais sobre as mudanças climáticas.

1 Doutora em Desenvolvimento Sustentável / Gestão Ambiental (2007) pela Universidade de Brasília - UnB, e Pós-Doutorado em direito Ambiental pela University of New England (Austrália - 2016). Procuradora do Estado do Paraná em Brasília. Professora da graduação e pós-graduação da UNICEUB

2 Mestranda em Direito no UNICEUB

Palavras-chave: Convenção de 1951, fundado temor de perseguição, refugiados ambientais, migrantes climáticos, soluções alternativas.

ABSTRACT

The 1951 Refugee Convention defines the term 'refugee' according to a well-founded fear. Although climate collapses have occurred for many centuries, the debate regarding the recognition of climate refugees is relatively recent. The divergence occurs due to the interpretation on what could be a well-founded fear. Nowadays, it prevails the non-recognition of climate refugees. Regardless the understanding, migration from environmental disasters is real and the affected people need legal protection. Therefore, this paper aims to present some possible paths, such as: (i) humanitarian visas, (ii) International Treaty in order to recognize the existence of climate refugees, or (iii) Regional Treaties and policies on climate changes.

Keywords: 1951 Refugee Convention, well- founded fear of persecution, climate refugees, climate migrants, alternative solutions.

INTRODUÇÃO

No âmbito do Direito Internacional, debate-se o reconhecimento da categoria de “refugiados ambientais” ou de deslocados climáticos. Embora a discussão seja relativamente recente, colapsos ambientais geram o deslocamento forçado de pessoas há séculos.

Os Maias foram a sociedade mais avançada (ou entre as mais) nas Américas Pré-Colombianas, localizados no centro do Novo Mundo, e ainda assim foram vítimas de colapsos ambientais. O primeiro teria ocorrido por volta de 150 d.C, em El Mirador e outras cidades maias (o chamado pré-clássico), e outro por volta do fim do século VI e início do século VII (DIAMOND, 2007, p. 182).

Ao analisar os colapsos Maias, é possível observar a ocorrência de quatro pontos: (i) danos ao meio ambiente, especialmente através do desmatamento e da erosão; (ii) mudanças de clima, como diversas secas, o que contribuiu para a degradação ambiental; (iii) a hostilidade entre os maias, que potencializou os problemas; (iv) fatores políticos e culturais, especialmente a competição entre reis e nobres, que geraram uma ênfase crônica na guerra e na construção de monumentos, de

modo que a solução dos problemas fundamentais não foi prioridade (DIAMOND, 2007, p. 183).

Apesar do tempo decorrido, os problemas acima listados, que geraram os colapsos, são semelhantes aos problemas enfrentados por países que vivem colapsos ambientais atualmente. Em 2002, os habitantes das ilhas Carteret, na Papua-Nova Guiné foram forçados a deixarem o local, pois houve o aumento do nível do mar, decorrente do aquecimento global (CLARO, 2012, p. 61).

Do mesmo modo, moradores da vila de Shishmaref, do Alasca, provavelmente precisarão deixar o local em razão da elevação do oceano (MARINO, 2012, p. 374). Sabe-se, também, de milhares de refugiados ambientais na África, vítimas de desertificação e degradação ambiental (NI, 2015, p. 357). Embora sejam situações conhecidas, a atuação dos governantes não tem sido suficiente para conter os problemas.

O problema é tamanho que, em 2008, segundo o Relatório Tendências Globais, 36 milhões de pessoas foram deslocadas em razão de desastres naturais repentinos e, destes, 20 milhões foram deslocadas por desastres repentinos relacionados ao clima (ACNUR, 2010, p. 6). A dimensão do problema remete ao alerta de Lovelock (2009, p. 17), que dizia que *“no mundo real, as mudanças raramente são suaves: elas ocorrem bruscamente, num movimento mais parecido com o crescimento de um engarrafamento do que com uma estrada livre e aberta”*.

Ocorre que, apesar da dimensão do problema, é questionável a definição de refugiado ambiental por, aparentemente, não se adequar aos requisitos da Convenção dos Refugiados (Convenção de 1951). Assim, para considerar alguém como refugiado, seria necessário existir (i) medo, (ii) com fundamento, (iii) de perseguição, (iv) por questões de raça, religião, nacionalidade, participação de certo grupo social ou opinião política (DUONG, 2010, p. 1249).

No caso dos refugiados ambientais, questiona-se a existência de perseguição e/ ou de medo de perseguição. Em tese, não há razão de raça, religião, nacionalidade, participação de certo grupo social ou opinião política que justifique qualquer perseguição. No entanto, há quem compreenda que existe a perseguição climática, que gera o deslocamento forçado de milhares de pessoas. Como se vê, a Convenção de 1951 permite diversas interpretações sobre o que seria perseguição, ocasionando a imprecisão do conceito e a conseqüente indefinição para o grupo em questão.

Nesse sentido, em 2018, o Parlamento Europeu utilizou a definição de Essam El-Hinnawi (2002, p. 465) de refugiados ambientais como

“aquelas pessoas forçadas a deixarem o seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, em razão de impacto ambiental acentuado (natural e/ou causado pelo homem) que ameaça sua existência e/ou afete seriamente a qualidade de vida”.

Percebe-se que, dentre outras implicações, admitir, à luz da Convenção de 1951, a existência da categoria implicaria no aumento do número de refugiados, o que pode ser inconveniente a muitos países, considerando a atual crise mundial de aproximadamente 65 milhões de refugiados.

Embora exista a discussão no âmbito do Direito Internacional sobre a definição de refugiados ambientais, o fato é que há milhares de pessoas que precisam deixar seus países, de modo forçado, devido a mudanças climáticas. Tais pessoas devem ser protegidas e amparadas pela comunidade internacional, porém ainda parece incerta a forma como isso deve ocorrer, se à luz ou não da Convenção dos Refugiados.

Desse modo, o presente estudo apresentará a divergência de interpretação quanto à existência da categoria de refugiados ambientais a fim de demonstrar que este grupo não possui a proteção internacional de que necessita. Entende-se que é necessário o reconhecimento da categoria em questão. No entanto, como o processo de reconhecimento pode levar anos, é preciso buscar alternativas imediatas de proteção. Sendo assim, o presente artigo abordará possíveis soluções para aumentar a proteção desse grupo, como tratados internacionais e acordos bilaterais, como medidas mais viáveis até o reconhecimento da categoria.

1. AS DIFICULDADES DO PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS DE REFUGIADOS DA CONVENÇÃO DE 1951 PARA A CATEGORIA DE “REFUGIADOS AMBIENTAIS”

Nos termos da Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951), refugiado é a pessoa que *“temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode, ou em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país (...)”*.

Apesar da existência histórica de refugiados, a sua formalização, em âmbito internacional, ocorreu após a Segunda Guerra Mundial. Houve a necessidade de uma atuação global para garantir a acolhida de pessoas que não poderiam retornar aos seus países de origem por

causa de conflitos armados ou perseguições, os chamados refugiados. Tal atuação ocorreu com a criação da Convenção de 1951/ Estatuto dos Refugiados, que entrou em vigor em 22 de abril de 1954. Consequentemente, houve a formalização da definição de refugiados e o estabelecimento de meios de proteção, tais como a vedação da discriminação e o princípio da não-devolução.

Vale notar, no entanto, que inicialmente a Convenção de 1951 seria aplicável apenas a eventos anteriores à sua criação. Ocorre que surgiram novas situações que demandavam o acolhimento de outros refugiados após a assinatura do mencionado instrumento. Desse modo, em 1966, a Assembleia Geral das Nações Unidas apreciou um Protocolo, ratificado pelos Estados- membros, para abranger pessoas como refugiados sem restrições espaciais ou temporais (Protocolo de 1967).

Observa-se que o conceito de refugiado e o contexto histórico estão diretamente ligados à ideia de perseguição. Mesmo com a ampliação sobre quem pode ser considerado refugiado, a fim de abranger os refugiados sem restrições espaciais ou temporais, houve a manutenção do requisito de perseguição. Assim, nota-se a necessidade de fundado temor que impulse a pessoa refugiada a sair de seu país de origem, de modo que não possa buscar a proteção devida dele.

1.1 A AUSÊNCIA DE FUNDADO TEMOR DE PERSEGUIÇÃO COMO EMPECILHO PARA O RECONHECIMENTO DA CATEGORIA DE “REFUGIADOS AMBIENTAIS”

No caso dos refugiados ambientais, o reconhecimento ou não da existência da categoria tem como fundamento, principalmente, o que se entende por fundado temor de perseguição (RAMOS, 2011, p. 116). Caso a interpretação do conceito de perseguição da Convenção de 1951 seja mais amplo, então a categoria será reconhecida. Contudo, caso seja mais literal, não se reconhece a existência dos refugiados ambientais.

Nos termos da Convenção de 1951, a perseguição motivadora do refúgio deveria decorrer de razões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Como se vê, não se contemplam outras hipóteses aptas ao reconhecimento de refugiados. No entanto, existem autores que consideram que há perseguição a refugiados ambientais decorrente das mudanças climáticas.

Nesse sentido, conforme Maria Souza e Lucas Prado (2013, p.199), o fundado temor de perseguição seria ocasionado por mudança

climática que comprometesse a existência daquele que busca refúgio. Outra possibilidade seria a mudança climática que afetasse seriamente a qualidade de vida, de modo que forçasse a população a deixar o país de nacionalidade, de forma temporária ou permanente. Com isso, a população não poderia ou não desejaria, devido a tal temor, buscar a proteção de seu próprio país. Também seria refugiado ambiental, aquele que estivesse fora de seu país de residência ambiental e não pudesse ou desejasse, em razão de tal temor, retornar a ele.

Vale mencionar que, em 1985, o pesquisador da Organização das Nações Unidas (ONU), Essam El-Hinnawi (2002, p.465), utilizou pela primeira vez o termo refugiado ambiental. Para ele, como já abordado, refugiados ambientais seriam as pessoas que deixaram o seu habitat tradicional de forma forçada, temporária ou permanentemente, em razão de prejuízos ambientais que colocaram em risco a existência dessas pessoas e/ou tenha afetado seriamente a qualidade de vida delas. Assim, por prejuízo ambiental, Essam El-Hinnawi entende que seria qualquer mudança física, química e/ou biológica no ecossistema, temporária ou permanente, que tornasse o meio ambiente inadequado à vida humana.

Quanto ao posicionamento defendido por Essam El-Hinnawi, os autores Maria Souza e Lucas Prado (2013, p. 203) compreendem que o termo utilizado seria inadequado em razão da ausência de preenchimento dos requisitos para o *status* de refugiado, que deveria incluir o temor de perseguição, migração internacional e ausência de proteção de seu país de origem.

No mesmo sentido, Liliana Jubilut e Silva Apolinário (2010, p. 288) aduzem que o termo “refugiado ambiental” seria inapropriado, tendo em vista a ausência de todos os requisitos para que houvesse a proteção de refugiado. Portanto, o termo correto para a categoria em questão seria “deslocado ambiental”, pois “deslocado” seria um termo mais amplo, incluindo a pluralidade de causas decorrentes de questões ambientais, bem como a ideia de inexistência de voluntariedade nesse processo migratório, imposto por uma mudança ambiental.

Apresentadas as divergências acerca do reconhecimento dos refugiados ambientais, nota-se que, atualmente, não prevalece o reconhecimento desta categoria. Apesar do debate acadêmico e da dimensão do problema, ainda não houve ampliação da interpretação do conceito de fundado temor de perseguição a fim de reconhecer a categoria.

1.2 A AUSÊNCIA DE INTERESSE INTERNACIONAL PARA O RECONHECIMENTO DA CATEGORIA DE “REFUGIADOS AMBIENTAIS”

Outro fator que dificulta o reconhecimento dos refugiados ambientais é a possível ausência de interesse da comunidade internacional, tendo em vista que atualmente ocorre a mais grave crise de refugiados desde a Segunda Guerra Mundial – e esta não é relacionada aos migrantes ambientais. Estima-se que existem mais de 65 milhões de pessoas deslocadas no mundo, dentre as quais 22,5 milhões são refugiadas (ACNUR, 2010).

Percebe-se que o número de refugiados tem aumentado nos últimos anos. Em 2010, aproximadamente 14 milhões de pessoas eram refugiadas. Em 2017, estima-se que este número subiu para 22,5 milhões de pessoas (ACNUR, 2010). Como se vê, houve o aumento de aproximadamente 8 milhões de refugiados em apenas sete anos.

No caso dos refugiados ambientais, segundo Frank Biermann e Ingrid Boas (2010, p. 60), estima-se que até 2050 existirão mais de 200 milhões de refugiados no mundo. Não apenas a elevação dos níveis dos mares, mas também a seca excessiva em outras regiões serão fatores determinantes para o deslocamento de milhares de pessoas. Desse modo, observa-se que, embora haja o constante aumento de refugiados ambientais, há dificuldade no reconhecimento da categoria, em razão da discussão sobre a adequação aos requisitos da Convenção de 1951.

Por isso, esse grupo de pessoas continua sem o amparo da mencionada Convenção e, conseqüentemente, sem os direitos por ela garantidos. Por exemplo, a Convenção de 1951 prevê a proibição da devolução do refugiado ao país no qual ele sofreu a perseguição. Além disso, proíbe a punição dos refugiados por eventual entrada ilegal em outro país. No caso dos refugiados ambientais, tal princípio apenas seria aplicável caso a Convenção, de fato, fosse a eles aplicável.

1.3 AS CONSEQUÊNCIAS DA AUSÊNCIA DE RECONHECIMENTO DA COMUNIDADE INTERNACIONAL DA CATEGORIA DE “REFUGIADOS AMBIENTAIS”

O recebimento do *status* de refugiado confere direitos e obrigações. Embora existam semelhanças com os estrangeiros, os refugiados

possuem alguns direitos diferentes em razão da situação de migração forçada e perseguição. Diferentemente dos estrangeiros, a migração não é ato voluntário, mas ocorre pela ausência de proteção nos países de origem.

Ao abordar as semelhanças entre os refugiados e os estrangeiros, pode-se mencionar o dever de os Estados concederem aos refugiados o mesmo regime que concede aos demais estrangeiros, salvo disposição mais favorável na Convenção de 1951. Além disso, por exemplo, a Convenção estabelece que os refugiados devem ser tratados de forma não menos favorável do que os estrangeiros em geral.

Dentre as principais diferenças, a Convenção de 1951 dispõe que os Estados devem ter benevolência no tocante ao emprego dos refugiados. Assim, incentiva medidas que possam assimilar os direitos de todos os refugiados em relação aos nacionais, em relação ao exercício de profissões assalariadas. Verifica-se, ainda, no âmbito do direito à educação, que a Convenção de 1951 estabelece que os Estados devem conferir aos refugiados o mesmo tratamento que os nacionais possuem no ensino primário.

Deve-se destacar a vedação da Convenção de 1951 quanto à aplicação de sanções penais em virtude da entrada ou permanência irregular de refugiados. Impõe, no entanto, que os refugiados se apresentem sem demora às autoridades e deem razões aceitáveis para a situação irregular. Essa medida é fundamental para garantir a segurança dos refugiados nos novos países, pois as circunstâncias que motivaram a busca pelo refúgio podem ter impulsionado a migração antes mesmo da obtenção de autorização no país de refúgio.

Ressalte-se, ainda, o princípio da não devolução dos refugiados. Segundo a Convenção de 1951, os Estados que recebem os refugiados não podem devolvê-los ao país em que sua vida ou liberdade esteja sendo ameaçada. Portanto, movimentos de remoção dos refugiados, com causas infundadas, não devem ocorrer. Assim, é proibida a devolução não apenas ao país de origem, mas a qualquer país que gere o fundado temor de perseguição (FERRAPONTOF, 2014, p. 9).

Como se vê, a Convenção de 1951 estimula que os Estados tratem de forma benevolente os refugiados e garanta a estes mais direitos que a estrangeiros. Enquanto estrangeiros podem ser expulsos e retornar aos países de origem por não possuírem situação regular, há expressa vedação de tal atitude em relação aos refugiados.

Questiona-se, assim, como seria a situação de “refugiados ambientais”, que não podem retornar aos países de origem pela situação

ambiental que impossibilita condições de vida. Como não há o reconhecimento da categoria, os Estados poderiam, em tese, expulsar os “refugiados ambientais” de seus territórios e enviá-los de volta aos seus países de origem.

Com a abordagem de algumas diferenças do tratamento conferido aos refugiados pela Convenção de 1951, nota-se que existem consequências relevantes decorrentes do não reconhecimento da categoria. Da mesma forma, torna-se ainda mais evidente as supostas razões da resistência da comunidade internacional quanto ao reconhecimento da categoria.

2. ANÁLISE DA EFETIVIDADE E VIABILIDADE DAS ALTERNATIVAS PARA A MAIOR PROTEÇÃO DOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS”

Nota-se que enquanto se discute a existência da categoria dos refugiados ambientais no âmbito do Direito Internacional, situações ambientais que geram o deslocamento forçado ocorrem diariamente. Ilhas “afundam” no Oceano Pacífico, desertificação ocorre na África Ocidental e eventos extremos acontecem no mundo (BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. 2010. p. 60).

Caso se considerasse a possibilidade de elaborar novo protocolo, como o Protocolo de 1967, que ampliou a abrangência do conceito de refugiados, a fim de reconhecer a categoria de “refugiados ambientais”, provavelmente o processo seria longo e não solucionaria situações imediatas.

Vale lembrar que a Convenção dos Refugiados surgiu em 1951 e entrou em vigência apenas em 1954, ou seja, três anos depois. Contudo, não basta a existência de uma Convenção, pois ainda é necessária a adesão dos países. O Brasil aderiu à Convenção e a ratificou por meio do Decreto n. 50.215, de 28/1/1961, o que ocorreu 10 anos após o surgimento dela (SAADEH, Cyru; EGUCHI, Mônica.).

Além disso, o Protocolo de 1967 ocorreu 16 anos depois, tendo o Brasil aderido apenas em 1972, ou seja, cinco anos depois. Como se vê, o processo de elaboração e adesão de tratados internacionais é longo, de modo que não parece ser a melhor solução para situações urgentes.

Sendo assim, Heather Alexander e Jonathan Simon (2015, p. 573) ponderam que o melhor caminho não seria a ampliação das normas de refúgio a fim de incluir especificamente o caso dos refugiados ambientais. Qualquer tentativa de alteração dessa forma encontraria muita resistência (MOBERG, 2009).

Como mencionado anteriormente, estima-se que existirão 200 milhões de refugiados ambientais até 2050 no mundo. Reconhecer mais uma categoria de refugiados aumentaria ainda mais a atual crise mundial de refugiados. Assim, nota-se que existem poucas iniciativas para tratar dessa questão no âmbito do Direito Internacional. Apesar disso, iremos analisar algumas soluções encontradas para o caso específico dos “refugiados ambientais”.

2.1 O CASO DO VISTO HUMANITÁRIO CONCEDIDO AOS HAITIANOS PELO BRASIL COMO ALTERNATIVA AO RECONHECIMENTO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

Em 2010, houve um terremoto que devastou o Haiti, resultando em 200 mil mortos, 300 mil feridos e 4 mil amputados (ROTTA, 2018). Além disso, afetou o meio ambiente, especialmente no tocante à produção agrícola, impactando na economia.

Ademais, um surto de cólera matou 8 mil pessoas, conforme o Estudo Sobre a Migração Haitiana ao Brasil (ROTTA, 2018). Estima-se que mais de um milhão de haitianos tenham sido forçados a deixar o Haiti. Como consequência, em 2011, muitos haitianos chegaram ao Brasil, principalmente, pelo Acre. Considerando as circunstâncias, notou-se que a situação deles era diferente de outros migrantes, pois não estavam em busca de condições de vida melhores. A saída do Haiti foi forçada pelas circunstâncias ambientais, pois o furacão afetou o meio ambiente, impactando na produção agrícola, e contribuiu para o surto de cólera, que piorou ainda mais a sua situação.

Por isso, os haitianos precisavam de tratamento especial, de modo que eram inaplicáveis as hipóteses de concessão de visto, constantes no artigo 4º da Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980, o então Estatuto do Estrangeiro, vigente à época. A situação deles era emergencial e a migração não era voluntária, mas forçada por acontecimentos climáticos.

Estima-se que mais de 40 mil haitianos pediram o refúgio no Brasil, no entanto a solicitação não foi acolhida. A opção do Governo brasileiro foi a adoção de uma política pontual, sem o reconhecimento da categoria de refugiados ambientais (WAISBERG, 2015). Entendeu-se que inexistia o fundado temor de perseguição no caso dos haitianos, razão pela qual não seriam refugiados, conforme a Convenção de 1951.

Assim, concedeu-se o “visto humanitário” aos refugiados haitianos, de acordo com a Resolução n. 97 do Conselho Nacional de Imigração. Segundo tal Resolução, as razões humanitárias seriam “*aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010*”. Com isso, foi possível que os haitianos pudessem ter carteira de trabalho, documento de identidade e acesso a serviços públicos (ROTTA, 2018). A Resolução foi específica ao tratar da causa que viabilizaria a concessão do visto humanitário. Evitou-se, portanto, o reconhecimento da categoria de “refugiados ambientais” com o amparo da situação dos haitianos de forma pontual.

Essa solução foi possível com base na Resolução Normativa n. 13, de 23 de março de 2007, do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). Conforme essa Resolução, os casos de pedidos de refúgio que não atendam aos requisitos de elegibilidade podem, a critério do CONARE, ser encaminhados ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg) para apreciação de situações especiais e casos omissos.

Além disso, existem outras medidas decorrentes da situação peculiar dos haitianos. Em 2015, para garantir a sua regularização no Brasil, houve a elaboração e publicação de um Despacho conjunto do CONARE, CNIg e Departamento de Migrações. Contudo, a Polícia Federal passou a exigir a certidão consular, o que não constava no Despacho. Por isso, a Defensoria Pública ajuizou Ação Civil Pública e obteve êxito junto ao Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), que considerou necessária apenas a apresentação de certidão de nascimento ou casamento traduzida por tradutor juramentado.

Conforme o Acórdão do processo em questão, o TRF3 considerou que não seria possível reconhecer os haitianos como refugiados. Contudo, seria impossível considerar que os haitianos teriam os mesmos deveres de imigrantes comuns.

Isso se daria em razão da Resolução n. 97, do CNIg, que reconheceu as razões humanitárias da situação e por ato administrativo, que permitiu apenas a apresentação da documentação, para a regularização da situação, traduzida por tradutor juramentado. Assim, o TRF3 ponderou que os benefícios dos refugiados deveriam ser aplicados, por analogia, ao caso dos haitianos, pois também se tratava de situação excepcional.

Verifica-se que a opção do Brasil consistiu na interpretação tradicional da Convenção de 1951, sem o reconhecimento da categoria de “refugiado ambiental”. Houve o reconhecimento da situação especial dos haitianos, com a adoção de medidas pertinentes, como o visto

humanitário e a decisão judicial que não considerou fundamental a apresentação de certidão consular para a regularização dos haitianos³.

2.2 PROPOSTAS ALTERNATIVAS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

Existem algumas propostas de soluções alternativas com a finalidade de proteger, de fato, os refugiados ambientais. Assim, a primeira proposta seria preventiva, com a implementação de alertas efetivos de desastres naturais, de modo que as populações afetadas pudessem ser removidas dos locais em risco antes de a situação ocasionar a busca

3 Ementa do Processo n. 0013788-03.2016.4.03.0000/SP: AGRADO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL. ESTRANGEIRO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. ABRANGÊNCIA NACIONAL. POSSIBILIDADE. VISTO HUMANITÁRIO. PREVISÃO NORMATIVA QUE DISPENSA A LEGALIZAÇÃO/CONSULARIZAÇÃO DAS CERTIDÕES. ABRANDAMENTO. ANALOGIA AO STATUS DE REFUGIADO. 1. O e. STJ já declarou que a abrangência da coisa julgada, nas ações coletivas, é determinada pelo pedido, pelas pessoas afetadas e da imutabilidade dos efeitos que uma sentença coletiva produz de seu trânsito em julgado, e não da competência do órgão jurisdicional que a proferiu. 2. A restrição do alcance da decisão agravada aos limites da competência territorial do juízo prolator violaria frontalmente o previsto no artigo 93, II, c/c o artigo 103, da Lei nº 8.078/1990, haja vista a amplitude nacional do dano combatido pela ação civil pública. 3. Não se desconhece que o regulamento do Estatuto do Estrangeiro exige a legalização dos documentos e que tal exigência permite que o Brasil tenha um maior controle dos imigrantes que adentram em seu território. 4. No entanto, o caso discutido nos autos tem suas peculiaridades, visto que há expressa determinação contida no referido despacho que o haitiano, elencado na lista do despacho, poderá apresentar a certidão de casamento ou nascimento (traduzida por tradutor juramentado) ou certidão consular. 5. O próprio Governo reconheceu o estado de vulnerabilidade dos haitianos, não só em razão de ser o país economicamente mais pobre das Américas, como também diante do terremoto de magnitude 7,0 na escala Richter que atingiu o Haiti, em 2010, provocando uma grande destruição na região da capital haitiana. 6. O Haiti apenas tem representação consular no Brasil, localizada em Brasília, o que certamente dificulta a obtenção da "certidão consular" para os haitianos. 7. Embora de fato não se tenha como reconhecer o status de refugiado aos haitianos contemplados na referida lista (cerca de 43.000) também não há como reconhecer que estes possuem os mesmos deveres de imigrantes comuns, não só porque o próprio Governo Federal emitiu ato normativo reconhecendo as razões humanitárias, mas também porque existe ato administrativo permitindo a apresentação da certidão de nascimento ou casamento traduzida por tradutor juramentado ou certidão consular. 8. Devem ser aplicados por analogia ao caso apresentado (visto humanitário) os benefícios previstos aos refugiados, visto que os haitianos também adentraram no país em condições excepcionais. 9. A alegação de irreversibilidade do provimento jurisdicional não pode ser acolhida, diante do exíguo prazo (01 ano) fixado no despacho conjunto e da possibilidade de se tolher direitos fundamentais. 10. Agravo de instrumento a que se nega provimento. Disponível em <<http://web.trf3.jus.br/acordaos/Acordao/BuscarDocumentoGedpro/5666324>>. Acesso em 30 jan 2018

pelo refúgio ambiental. Entende-se que cabe aos países desenvolvidos⁴ o dever de auxiliar os países em desenvolvimento a superar desastres ambientais, de forma prévia e organizada (ATHAMBAWA, 2010, p. 110).

Nesse sentido, ainda no âmbito preventivo, a Conferência das Nações Unidas de Desenvolvimento e Meio Ambiente (ECO-92) visou o comprometimento das nações com a aprovação da Agenda 21, a fim de promover o desenvolvimento sustentável (BUARQUE, 2002), causa que adquiriu considerável convergência em pouco tempo. Seria possível, também, a elaboração de tratado internacional a fim de reconhecer a existência dos refugiados ambientais e a necessidade de protegê-los. As causas dos problemas ambientais deveriam ser abordadas de forma inicial. Além disso, deveria constar a definição exata e precisa dos refugiados ambientais (ATHAMBAWA, 2010, p. 108).

Ademais, seria necessário discutir diversos mecanismos com a finalidade de classificar a real necessidade de proteção dos refugiados ambientais. Nesse ponto, considera-se fundamental afastar influências políticas que pudessem ser obstáculo para garantir a proteção daqueles que realmente necessitam. O tratado deveria conter diversos mecanismos de proteção, de acordo com a urgência da necessidade de proteção. Seria fundamental garantir proteção de curto, médio e longo prazo (ATHAMBAWA, 2010, p. 108).

Considera-se, ainda, relevante que o tratado estimule os países a adotar as soluções possíveis em âmbito interno inicialmente. Caso as medidas não fossem suficientes, então seria possível buscar o apoio de outros países (ATHAMBAWA, 2010, p. 108). No entanto, entende-se que a elaboração de um tratado internacional específico para os refugiados ambientais também encontraria resistência. A dificuldade inicial seria a questão da soberania dos países, que teriam que assumir responsabilidades econômicas, políticas e sociais (OKEOWA, 2013, p. 745).

Outra solução possível consiste na celebração de tratados regionais, conforme a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas⁵ (UNFCC) e o Protocolo de Kyoto. Assim, surgiriam

4 Nesse sentido (CHICHILNISKY, 1998), os países do hemisfério norte, chamados de países industriais, e os países do hemisfério sul, chamados de países em desenvolvimento, possuem visões distintas dos danos ambientais. Os países em desenvolvimento enxergam a questão a partir de uma perspectiva histórica e observam a maior parte da origem dos danos ambientais nos países industriais.

5 Nesse sentido, o artigo 4, 1(b), da Convenção dispõe que: *“Todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, devem: Formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas nacionais e, conforme o caso, regionais,*

políticas regionais voltadas ao desenvolvimento por meio da adaptação às mudanças climáticas (OKEOWA, 2013, p. 714). Como as alterações climáticas costumam ser regionalmente semelhantes, essa alternativa parece ser viável. Além disso, a experiência internacional demonstra que o compromisso costuma ser maior com os tratados regionais do que com os tratados internacionais.

Verifica-se, portanto, que enquanto permanecer a interpretação mais legalista do conceito de fundado temor de perseguição, outras soluções são possíveis para a proteção imediata dos migrantes climáticos.

CONCLUSÃO

O debate acerca do reconhecimento da categoria de refugiados ambientais é relevante, principalmente, em razão das medidas protetivas constantes na Convenção de 1951. Como exemplo, pode-se mencionar o princípio da não devolução, que impede que os refugiados sejam devolvidos aos países em que foram perseguidos. Além disso, a Convenção de 1951 proíbe a aplicação de sanções penais em virtude da entrada ou permanência irregular dos refugiados.

Conforme abordado, o fator principal para o reconhecimento de refugiados é a existência de fundado temor de perseguição. Nos termos da Convenção de 1951, tal temor seria decorrente de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas.

Para aqueles que reconhecem a existência de refugiados ambientais, a perseguição existiria em razão das mudanças climáticas ou da omissão dos governantes em protegerem a população de tais mudanças. Para aqueles que não reconhecem a existência da categoria, mudanças climáticas não seriam suficientes para gerar perseguição, tendo em vista que não existe tal hipótese na Convenção de 1951, de modo que o termo correto seria deslocado ou migrante climático.

Atualmente, prevalece o não reconhecimento dos refugiados ambientais, de modo que as medidas protetivas da Convenção de 1951 não se aplica a eles, pois são considerados migrantes climáticos. No entanto, é inegável que existem circunstâncias peculiares no caso do deslocamento dos migrantes climáticos. Não se trata de mudança

que incluam medidas para mitigar a mudança do clima, enfrentando as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, bem como medidas para permitir adaptação adequada à mudança do clima." Disponível em <http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/convencao_clima.pdf>. Acesso em 9 fev. 18

voluntária, tendo em vista que o deslocamento ocorre em razão da impossibilidade de continuar vivendo no país de origem em razão das mudanças climáticas.

Entende-se que a criação de novo Protocolo para alterar a Convenção de 1951 encontraria resistência por agravar a atual crise dos refugiados. Além disso, não se sabe o tempo que poderia levar. Desse modo, soluções alternativas são fundamentais para garantir a proteção que os migrantes climáticos necessitam.

Assim, o Brasil concedeu visto humanitário aos haitianos que deixaram o Haiti em razão do terremoto que devastou o local em 2010, bem como outras flexibilizações na apresentação de documentação. Apesar de não ter reconhecido os haitianos como refugiados ambientais, propôs solução específica para protegê-los.

Existem outras soluções plausíveis. De forma preventiva, seria possível implementar alertas efetivos de desastres naturais, de modo que a população local pudesse ser removida antes de ocorrer a situação que pudesse ocasionar o refúgio.

Ademais, a elaboração de tratado internacional, a fim de reconhecer a existência dos refugiados ambientais, também seria uma proposta. Nesse caso, seria importante a previsão de mecanismos de proteção conforme a urgência da necessidade.

No entanto, considera-se que o caminho mais eficaz poderia ser a celebração de tratados regionais, pois o compromisso costuma ser maior. Assim, políticas regionais elaboradas em razão das mudanças climáticas poderiam ser instrumento para prevenir desastres e para estabelecer medidas de proteção para migrantes climáticos.

Por fim, percebe-se que a situação dos migrantes climáticos é diferente de outras situações que desencadeiam a migração. Independentemente de reconhecer a categoria como refugiados ou não, percebe-se a necessidade de protegê-los, razão pela qual medidas são necessárias.

REFERÊNCIAS

ALTOCOMISSARIADODASNAÇÕESUNIDASPARAREFUGIADOS. **Coletânea de Instrumentos de Proteção Nacional e Internacional de Refugiados e Apátridas**. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf?view=1>.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Convenção de 1951**. Disponível em < <http://www.acnur.org/portugues/convencao-de-1951/>>.

ALTOCOMISSARIADODASNAÇÕESUNIDASPARAREFUGIADOS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em < http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1>.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Tendências Globais 2009: Refugiados, Solicitantes de Refúgio, Repatriados, Pessoas Deslocadas**.

ATHAMBAWA, Mohamed Mowjoon. **International Law Reform towards the flood of future climate change refugees**. Indonesian Journall of International Law. 2010.

BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. **Preparing for a Warmer World: Towards i Global Governance System to Protect Climate Refugees**, 10 GLOBAL ENVTL. POL. 60, 68 (2010).

BUARQUE, Sérgio. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BURSZTYN, Maria Augusta; BURSZTYN, Marcel. **Fundamentos de política e gestão ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: mudanças climáticas, migrações ambientais e governança global**. Brasília, 2012.

DIAMOND, Jared. **Colapso: como as sociedades escolhem os fracassos ou o sucesso**. São Paulo, Editora Record, 2007.

DUONG, Tiffany T.V. **When Islands Drown: The Plight Of “Climate Change Refugees” And Recourse To International Human Rights Law**. University of Pennsylvania Journal of International Law.

EL-HINNAWI, Essam apud BATES, Diane C. **Environmental refugees? Classifying human migrations caused by environmental change**. Population and Enironment.

EUROPEAN PARLIAMENT. **The concept of ‘climate refugee’**. Disponível em <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI\(2018\)621893_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621893/EPRS_BRI(2018)621893_EN.pdf)>.

FERRAPONTOF, Pietra da Fonseca. **A extradição e o princípio da não devolução no direito internacional dos refugiados.** Disponível em <http://conteudo.pucrs.br/wp-content/uploads/sites/11/2017/03/pietra_ferrapoutof_2014_2.pdf>.

HEATHER, Alexander; SIMON, Jonathan. **Unable to return” in the 1951 refugee convention: stateless refugees.** *Alexander, Heather et Simon, Jonathan.* Florida Journal of International Law. Vol. 26, n. 3, 2015.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINARIO, Silvia Menicucci. **A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração.** Revista Direito GV, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 275-294, jan./jun 2010.

LOVELOCK, James. **Gaia: alerta final.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2010.

MARINO, Elizabeth. **The long history of environmental migration: Assessing vulnerability constuction and obstacles to successful relocation in Shishmaref, Alaska.** Global Environmental Change. Vol. 22. 2012.

MOBERG, Kara. **Extending refugee definitions to cover environmentally displaced persons displaces necessary protection.** Iowa L. Rev. 2009.

NI, Xing-Yin. **A Nation Going Under: legal protection for “climate change refugees”.** Boston College International and Comparative Law Review. 2015.

OKEOWA, Demola. **Examining the link: Climate Change, environmental degradation and migration.** Sage Journals. 2013.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais: em busca do reconhecimento pelo direito internacional.** São Paulo, 2011.

ROTTA, Bianca. **Refugiados ambientais: o triste cenário dos haitianos e a proteção dada pelo Brasil.** Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15930>. Acesso em 30 jan 2018.

SAADEH, Cyru; EGUCHI, Mônica. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados - Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados.** Disponível em <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/direitos/tratado12.htm>>.

SOUZA, Maria; PRADO, Lucas. **The (in)applicability of the statute of refugees to environmentally displaced persons.** Revista de Direito Internacional. Centro Universitário de Brasília. 197.

WAISBERG, Tatiana. **Refugiados ambientais no Brasil: O Caso dos Haitianos.** Disponível em <<https://jus.com.br/artigos/40015/refugiados-ambientais-no-brasil-o-caso-dos-haitianos>>.