CAROLINA DE ABREU BATISTA CLARO

A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional

Tese de Doutorado

Orientadora: Professora Dr.^a Elizabeth de Almeida Meirelles

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

São Paulo – SP
2015

CAROLINA DE ABREU BATISTA CLARO

A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional

Tese apresentada a Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito Internacional, sob a orientação da Professora Dr.^a Elizabeth de Almeida Meirelles.

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO**

**São Paulo – SP
2015**

Catálogo da Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo

de Abreu Batista Claro, Carolina
A Proteção dos "Refugiados Ambientais" no Direito
Internacional / Carolina de Abreu Batista Claro ;
orientadora Elizabeth de Almeida Meirelles -- São
Paulo, 2015.
327 f.

Tese (Doutorado - Programa de Pós-Graduação em
Direito Internacional) - Faculdade de Direito,
Universidade de São Paulo, 2015.

1. Direito Internacional. 2. "Refugiado Ambiental".
3. Fontes do Direito Internacional. 4. Desastre
Ambiental. 5. Governança Global. I. de Almeida
Meirelles, Elizabeth, orient. II. Título.

RESUMO

“Refugiados ambientais” são *refugiados não convencionais* e são migrantes forçados, interna ou internacionalmente, temporária ou permanentemente, em situação de vulnerabilidade e que se veem obrigados a deixar sua morada habitual por motivos ambientais de início lento ou de início rápido, causados por motivos naturais, antropogênicos ou pela combinação de ambos. Embora não existam reconhecimento e proteção específica para esses migrantes no direito internacional em escala global, alguns instrumentos jurídicos regionais e leis nacionais assim o fazem. Argumenta-se, nesta tese de doutorado, que os “refugiados ambientais” possuem modos de proteção geral em certas áreas do direito internacional e que as possibilidades atuais e futuras de proteção específica podem ser encontradas nas fontes primárias do direito internacional, indicadas no artigo 38(1) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Foram identificadas sete *vias de proteção* dos “refugiados ambientais” no direito internacional e no direito interno estatal: (i) a *via da ação humanitária*, (ii) a *via da proteção complementar*, (iii) a *via da legislação nacional*, (iv) a *via da justiça climática*, (v) a *via da responsabilidade compartilhada*, (vi) a *via da judicialização do “refúgio ambiental”* e (vii) a *via do tratado internacional*. Sugere-se, ainda, o estabelecimento de uma governança migratória-ambiental global baseada nos regimes internacionais e na ação dos atores nos níveis local, nacional, regional e internacional para a execução das formas de proteção e para o atendimento das necessidades dos “refugiados ambientais” no mundo.

Palavras-chave: Direito Internacional; Refugiado; “Refugiado Ambiental”; Fontes do Direito Internacional; Mudança Climática; Desastre Ambiental; Governança Global.

ABSTRACT

"Environmental refugees" are *non-conventional refugees* and forced migrants, internally or internationally, temporarily or permanently, in a situation of vulnerability, and that are forced to leave their homes for environmental reasons, of slow or rapid onset, caused by natural or anthropogenic reasons, or a combination of both. Although there is no specific recognition and protection to these migrants under international law on a global scale, some regional legal instruments and national laws recognize and protect them. The main argument of this doctoral thesis is that "environmental refugees" are under general protection in certain areas of international law and that the current and future possibilities for specific protection can be found in the primary sources of international law, referred to in Article 38(1) of the Statute of the International Court of Justice. Seven protective pathways for "environmental refugees" were identified in international law and in domestic law: by means of (i) humanitarian action, (ii) complementary protection, (iii) national law, (iv) climate justice, (v) shared responsibility, (vi) judicialization of "environmental asylum", and (vii) the international treaty. It is also suggested that a comprehensive global environmental migration governance be established, based on international regimes and by action of actors at local, national, regional and international levels, for the implementation of the forms of protection and to meet the needs of "environmental refugees" worldwide.

Keywords: International Law; Refugee; "Environmental Refugee"; Sources of International Law; Climate Change; Environmental Disaster; Global Governance.

RÉSUMÉ

« Réfugiés environnementaux » sont *réfugiés non conventionnels* et sont migrants forcés, soit interne ou international, temporairement ou de façon permanente, en situation de vulnérabilité et qui sont obligés de quitter sa résidence habituelle pour des motifs environnementaux de commencent rapide ou lent, causée par des raisons naturelles, anthropogéniques ou une combinaison entre les deux. Bien qu'il n'y ait pas de reconnaissance et de protection spécifique pour ces migrants à l'échelle mondiale, certains instruments juridiques régionaux et les législations nationales le font. Il est soutenu dans cette thèse de doctorat qui les « réfugiés environnementaux » ont des modes de protection générales dans certains domaines du droit international et que les possibilités actuelles et futures de protection spécifique peuvent être trouvés dans les sources primaires du droit international, prévue à l'article 38(1) du Statut de la Cour Internationale de Justice. Ont été identifiés sept *voies de protection* pour les « réfugiés environnementaux » dans le droit international et le droit interne de l'État : (i) la *voie de l'action humanitaire* ; (ii) la *voie de la protection complémentaire* ; (iii) la *voie de la législation nationale* ; (iv) la *voie de la justice climatique* ; (v) la *voie de la responsabilité partagée* ; (vi) la *voie de la judiciarisation de le « réfugié environnemental »* ; e (vii) la *voie du traité international*. Il est également suggéré l'établissement d'une gouvernance mondial de la migration environnementale basée sur les régimes internationaux et en l'action des acteurs aux niveaux local, national, régional et international pour l'exécution des formes de protection et de répondre aux besoins des « réfugiés environnementaux » dans le monde.

Mots-clé: Droit International ; Réfugié ; « Réfugiés Environnementaux » ; Sources du Droit International ; Chagement Climatique ; Catastrophe Écologique ; Gouvernance Mondiale.

À minha mãe, Dr^a Chisleine Fátima de Abreu, que me inspirou a também ser doutora pela USP.

AGRADECIMENTOS

Apenas quando nos colocamos o desafio de ingressar no doutorado, cumprir os créditos e escrever uma tese é que entendemos o motivo e a importância dos agradecimentos nas teses dos outros. Durante todo o percurso, tive o privilégio de contar com o apoio e colaboração de professores, pesquisadores, especialistas, representantes de governo, colegas, amigos e familiares. Neste breve espaço, mesmo correndo o risco de omissão, registro minha gratidão a todos que me auxiliaram a desenvolver este trabalho.

Primeiramente, agradeço à minha orientadora, Professora Doutora Elizabeth de Almeida Meirelles, que desde nosso primeiro encontro, em fevereiro de 2000, apostou em mim e nos meus projetos acadêmicos.

A todos os meus professores, pelos ensinamentos, debates e oportunidades acadêmicas ímpares nas pessoas de André de Carvalho Ramos, Wagner Costa Ribeiro, Pedro Roberto Jacobi e Wagner Menezes.

Aos professores Geraldo Miniucci, Ana Maria Nusdeo e Ana Cláudia Torezan Andreucci, pela análise criteriosa de meu projeto de pesquisa e pelas sugestões na minha banca de qualificação.

Ao Embaixador Gilberto Vergne Sabóia, pela oportunidade de participar (pela segunda vez durante meu doutorado) das reuniões da Comissão de Direito Internacional da ONU na condição de sua assistente e por contribuir com seu conhecimento e experiência ao meu tema de pesquisa.

Ao Embaixador Rodrigo do Amaral Souza, por responder minhas inquietudes (e por me ajudar a criar outras) sobre a política das migrações internacionais.

Ao professor Antônio Augusto Cançado Trindade, não apenas pelas ricas leituras e ensinamentos, mas também pelo incentivo à minha abordagem nesta tese.

Aos professores Vincent Chetail e François Crépeau pela inspiração, gentileza e confiança.

Aos professores Nina Tannenwald, Leah VanWey e Michael White, da Brown University, Hilarie Cranmer, da Harvard University, e Koko Warner, Mo Hamza e Tamer Afifi, da United Nations University (Bonn), pelas reuniões, debates e sugestões sobre meu tema de pesquisa.

Ao Sr. Eduardo Valencia-Ospina e ao professor Maurice Kamto, membros da Comissão de Direito Internacional da ONU, pelas conversas e perspectivas sobre tópicos tangentes ao meu tema de tese.

Ao Diretor do Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça, João Guilherme Granja, e sua equipe, pela oportunidade de trabalhar na organização da I Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (I COMIGRAR).

Aos colegas dos organismos internacionais em que tive oportunidade de trabalhar e com quem debater meu tema de pesquisa, nas pessoas de Andrés Ramirez, representante do ACNUR no Brasil, Jorge Peraza, da OIM, e Alline Pedra Jorge Birol, do ICMPD.

Ao professor Leonardo Cavalcanti, coordenador do Observatório das Migrações Internacionais da UnB, pela oportunidade de pesquisa, publicações e organização de eventos como pesquisadora do Observatório.

Às colegas professoras Andrea Pacheco Pacífico e Liliana Lyra Jubilut, pelo convite para fazer parte do Núcleo de Estudos sobre Deslocados Ambientais (NEPDA) e da equipe de pesquisa junto à Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça sobre o mapeamento do acesso aos serviços públicos por estrangeiros no Brasil, respectivamente.

Às bibliotecárias da biblioteca jurídica e política do Escritório da ONU em Genebra, Irina Gerassimova e Béatrice Ory, pela incansável ajuda e gentileza desde 2012.

Aos funcionários da Secretaria de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da USP, pela gentileza e presteza para com todos nós, pós-graduandos da Faculdade.

Aos colegas e professores de cursos, treinamentos e conferências na Brown University, Columbia University, United Nations University, Comissão de Direito Internacional da ONU, Tilburg University, Hungarian Helsinki Committee, Climate Leadership Corps e tantos outros de que participei, nas pessoas dos amigos Gábor Gyulai e Vittorio Mainetti.

Às amigas e também doutorandas (ou já doutoras) Gabriela Bueno de Almeida Moraes, Pilar Carolina Villar-Lainé, Juliana Cassano Cibim, Érika Pires Ramos e Helisane Mahlke pelo apoio e por compartilharmos os mesmos interesses de pesquisa.

Às amigas, já mestres, Priscila Fett e Juliana Belangero pela amizade e cumplicidade.

Ao amigo Conselheiro José Roberto de Andrade Filho, pelo apoio fundamental dado ao Pedro e a mim em Genebra por dois anos consecutivos.

Ao amigo Átila Vinícius de Carvalho Pessoa, pelo carinho e valiosas sugestões para esta tese.

A todos os meus colegas de mestrado e doutorado simultâneos na USP e na UnB, pelo apoio, incentivo e debates sobre nossos temas de pesquisa.

Agradeço também ao meu pai, Edson Batista Claro, ao meu padrasto, William Whiting Beach Veale, e ao meu sogro, Fabio de Sousa Coutinho, pelo apoio e torcida incondicionais.

À minha mãe, Chisleine Fátima de Abreu, que plantou em mim o sonho da Academia, pelo amor e inspiração.

Por fim, quero agradecer meu marido, Pedro Mäder Gonçalves Coutinho, que esteve ao meu lado em cada passo desta jornada, me encorajando, apoiando e fazendo do meu sonho nosso. Você fez tudo valer a pena.

Lista de Ilustrações

Figura 1 – Deslocamento Mundial por Desastres em 2013	68
Figura 2 – Estrutura Institucional do Projeto de Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais	135

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Definição de Conceitos das Ciências Ambientais e da Antropologia do Meio Ambiente Relativos à Relação Socioambiental	64
Tabela 2 – Normas e Órgãos de Monitoramento de Direitos Humanos na ONU	90
Tabela 3 – Marcos do regime global de mudanças climáticas	111
Tabela 4 – “Refugiados Ambientais” do Direito das Mudanças Climáticas	112
Tabela 5 – Resoluções do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre Direitos Humanos e Mudanças Climáticas	114

Lista de Quadros

Quadro 1 – Escala Global de Deslocamento por Desastres (2008-2013) – em milhões de pessoas 64

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR/UNHCR	Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados/ United Nations High Commissioner for Refugees
ACP	Ação Civil Pública
AGNU/ UNGA	Assembleia Geral das Nações Unidas/ United Nations General Assembly
AOSIS/ OASIS	Alliance of Small Island States/ Aliança dos Pequenos Países Insulares
CAT	Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment/ Convenção contra a Tortura e Todo Tratamento Cruel, Desumano ou Degradante ou Punição
CCDP	Convention on Climate Displaced Persons/ Convenção sobre Pessoas Deslocadas pelo Clima
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women/ Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher
CDI/ ILC	Comissão de Direito Internacional da Organização das Nações Unidas/ United Nations International Law Commission
CEDH	Corte Europeia de Direitos Humanos
CELAC	Cúpula da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CERF	Central Emergency Response Fund/ Fundo Central de Resposta de Emergência
CF/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CICERO	Center for International Climate Change and Environmental Research/ Centro Internacional de Pesquisa sobre Mudança do Clima e Meio Ambiente
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CIDH	Corte Interamericana de Direitos Humanos
CIJ	Corte Internacional de Justiça
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CNUMAD	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
CONARE	Comitê Nacional para Refugiados
Convenção de 1951	Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951/ United Nations Convention on the Status of Refugees
Convenção de Kampala	Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência das Pessoas Internamente Deslocadas na África/ African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa
COP	Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
CPED	International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance/ Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado
CPJI/ PCIJ	Corte Permanente de Justiça Internacional/ Permanent Court of International Justice
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRC	Convention on the Rights of the Child/ Convenção sobre os Direitos da Criança
CRDP	Centre de Recherche sur les Droits de la Personne/ Centro de

CRED	Pesquisa sobre os Direitos da Pessoa Centre for Research on the Epidemiology of Disasters/ Centro para Pesquisa em Epidemiologia dos Desastres
CRI	Climate Risk Index/ Índice de Risco Climático
CRIDEAU	Centre de Recherche Interdisciplinaire eu Droit de L'environnement, de L'aménagement et de L'urbanisme/ Centro de Pesquisa Interdisciplinar em Direito Ambiental, Desenvolvimento e Urbanismo
CVDT	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito dos Tratados
DDA	Direito dos Desastres Ambientais
DIDH	Direito Internacional dos Direitos Humanos
DIH	Direito Internacional Humanitário
DIM	Direito Internacional das Migrações
DIMC	Direito Internacional das Mudanças Climáticas
DIP	Direito Internacional Público
DIPri	Direito Internacional Privado
DIR	Direito Internacional dos Refugiados
DMI	Direito das Migrações Internacionais
D.O.U.	Diário Oficial da União
DPF	Departamento de Polícia Federal
DRR	Disaster Risk Reduction/ Redução do Risco de Desastres
ECIJ	Estatuto da Corte Internacional de Justiça
ECOSOC	Economic and Social Council of the United Nations/ Conselho Econômico e Social das Nações Unidas
EJF	Environmental Justice Foundation/ Fundação para a Justiça Ambiental
IASC	Inter-agency Standing Committee/ Comitê Permanente Inter-agências
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights/ Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos
ICCPR-OP1	Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights/ Protocolo Opcional ao Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos
ICCPR-OP2	Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty/ Segundo Protocolo ao Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos Destinado à Abolição da Pena de Morte
ICERD	International Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination/ Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
ICESCR	International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/ Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
ICESCR-OP	Optional Protocol to the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/ Protocolo Opcional ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
ICMW	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families/ Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias
IFRC	International Federation of the Red Cross and the Red Crescent Societies/ Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho

ERC	Emergency Relief Coordinator/ Coordenador de Assistência de Emergência
EU/ EU	European Union/ União Europeia
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre/ Centro de Monitoramento sobre Deslocamento Interno
IDP	Internally Displaced People/ Pessoa Internamente Deslocada
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change/ Painei Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPF	Ministério Público Federal
MSF	Médecins Sans Frontières/ Médicos Sem Fronteiras
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NRC	Norwegian Refugee Council/ Conselho Norueguês para Refugiados
OACI	Organização da Aviação Civil Internacional
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs/ Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários
OEА	Organização dos Estados Americanos
OI	Organismo/ Organização Internacional
OIM/ IOM	Organização Internacional para Migrações/ International Organization for Migration
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMM/ WMO	Organização Meteorológica Mundial/ World Meteorological Organization
OMS/ WHO	Organização Mundial da Saúde/ World Health Organization
ONG	Organização Não Governamental
ONU/ UM	Organização das Nações Unidas/ United Nations
OP-CAT	Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment of Punishment/ Protocolo Opcional à Convenção contra a Tortura e outro Tratamento Cruel, Desumano ou Degradante ou Punição
OP-CEDAW	Optional Protocol to the Convention on the Elimination of Discrimination Against Women/ Protocolo Opcional à Convenção para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher
OP-CRC-AC	Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflict/ Protocolo Opcional à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento de Crianças em Conflito Armado
OP-CRC-SC	Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography/ Protocolo Opcional à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil
OP-CRPD	Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities/ Protocolo Opcional à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PNUD/ UNDP	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/ United Nations Development Programme
PNUMA/ UNEP	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente/ United Nations Environmental Programme

Princípios de Península	Princípios de Península sobre Deslocamento Climático entre Estados/
Protocolo de 1967	The Peninsula Principles on Climate Displacement within States
	Protocolo de 1967 à Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951/ Protocol to the United Nations Convention on the Status of Refugees
R2P	Responsibility to protect/ Responsabilidade de proteger
UA	União Africana
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNCCD	United Nations Convention to Combat Desertification in Those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa/ Convenção da ONU para o Combate à Desertificação nos Países Afetados por Secas e/ou Desertificação, Particularmente na África (Convenção da ONU para o Combate à Desertificação)
UNDESA	United Nations Division for Economic and Social Affairs/ Divisão das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais
UNDRO	Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator/ Escritório da ONU para Assistência em Desastre
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change/ Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas
UNFPA	United Nations Population Fund/ Fundo das Nações Unidas para População
UNHRC	United Nations Human Rights Council/ Conselho de Direitos Humanos da ONU
UNIDSR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction/ Estratégia Internacional das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastre
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East/ Agência da ONU de Assistência para os Refugiados Palestinos do Oriente Próximo
UNU	United Nations University/ Universidade das Nações Unidas

SUMÁRIO

Lista de Ilustrações	
Lista de Tabelas	
Lista de Quadros	
Lista de Abreviaturas	

INTRODUÇÃO	5
-------------------	----------

PARTE I – AS MIGRAÇÕES NO DIREITO INTERNACIONAL	8
--	----------

Capítulo 1 – As Migrações Humanas, o Poder Estatal e a Proteção Jurídica dos Movimentos Migratórios no Direito Internacional	9
1. Conceito e características dos movimentos migratórios globais	11
2. As migrações e o direito: o critério da nacionalidade como limitação e garantia de direitos dos estrangeiros	14
3. As políticas migratórias e os limites ao poder estatal: os direitos humanos dos migrantes	17

Capítulo 2 – O Direito Internacional das Migrações e a Tutela dos Movimentos Migratórios no Direito Internacional	28
1. Direito Internacional das Migrações: conceito e fundamentos	29
2. O arcabouço normativo do Direito Internacional das Migrações	30
3. A construção política do Direito Internacional das Migrações: instituições e atores na ordem global	32

Capítulo 3 – Políticas Migratórias do Século XXI e o respaldo jurídico para o exercício dos direitos dos migrantes	36
1. Políticas migratórias restritivas e a criminalização das migrações internacionais	37
2. Práticas estatais controversas: a detenção de imigrantes e a inadmissibilidade do estrangeiro vulnerável	39

3. A Judicialização das Migrações como alcance dos direitos humanos dos migrantes.....	41
Capítulo 4 – Migrantes, refugiados e “refugiados ambientais”: a emergência dos “refugiados ambientais” como uma “nova” categoria de migrantes no direito internacional.....	61
1. A relação entre meio ambiente e migração humana: vulnerabilidade socioambiental, risco, perigo e a emergência dos “refugiados ambientais”	62
2. Desastres ambientais, crise humanitária e migrações forçadas: a emergência dos “refugiados ambientais” no cenário das “migrações de crise”.....	70
3. <i>What’s in a name?</i> Conceito, terminologia e características dos “refugiados ambientais”	71

PARTE II – AS MIGRAÇÕES HUMANAS INFLUENCIADAS POR CAUSAS AMBIENTAIS: POR UMA PROTEÇÃO JURÍDICA DOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS” NO DIREITO INTERNACIONAL.....

86

Capítulo 1 – A tutela jurídica internacional dos “refugiados ambientais”	87
1. Os “refugiados ambientais” no Direito Internacional dos Direitos Humanos ..	88
2. Os “refugiados ambientais” no Direito Internacional dos Refugiados.....	93
3. Os “refugiados ambientais” no Direito Internacional Humanitário	102
4. Os “refugiados ambientais” no Direito Internacional das Migrações	106
5. Os “refugiados ambientais” no Direito Internacional do Meio Ambiente.....	108
6. Os “refugiados ambientais” no Direito das Mudanças Climáticas.....	112
7. Os “refugiados ambientais” no Direito dos Desastres Ambientais	117
Capítulo 2 – A proteção jurídica internacional dos “refugiados ambientais”: instrumentos atuais e futuros.....	123
1. O direito dos tratados como base normativa para a proteção dos “refugiados ambientais”.....	125
2. O papel do costume internacional na proteção jurídica dos “refugiados ambientais”	145
3. Os princípios de Direito Internacional e seu papel na proteção jurídica dos “refugiados ambientais”	146

Capítulo 3 – As boas práticas na proteção jurídica internacional dos “refugiados ambientais”	164
1. <i>A via da ação humanitária</i>	165
2. <i>A via da proteção complementar</i>	169
3. <i>A via da legislação nacional</i>	172
4. <i>A via da justiça climática</i>	184
5. <i>A via da responsabilidade compartilhada</i>	187
6. <i>A via da judicialização do “refúgio ambiental”</i>	192
7. <i>A via do tratado internacional</i>	193
 Capítulo 4 – Governança e direito: por uma governança migratória-ambiental global para os “refugiados ambientais”	195
1. A construção da governança migratória-ambiental global para os “refugiados ambientais”	196
2. Reflexos da governança migratória-ambiental global para os “refugiados ambientais” nos atores e instituições internacionais de migrações	201
3. Reflexos da governança migratória-ambiental global para os “refugiados ambientais” na política internacional: declarações de princípios e modos de ação ..	206
 CONCLUSÕES	216
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	220
 ANEXOS	258
Anexo I – Propostas de Hard Law e de Soft Law para a Proteção Jurídica dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional	258
a) Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, 2010 (em francês)	258
b) Princípios de Península, 2013 (em inglês)	271
Anexo II – Declarações sobre a Proteção Jurídica dos “Refugiados Ambientais”	282
a) Declaração sobre Migrações Climáticas do Parlamento Europeu, 2008 (em inglês).....	282

b) Iniciativa de Toledo sobre Refugiados Ambientais e Restauração Ecológica, 2010 (em inglês)	285
c) Princípios de Nansen, 2011 (em inglês)	290
Anexo III – Excertos da Proteção dos “Refugiados Ambientais” nas Legislações Estatais (no idioma original)	292
Anexo IV – Normas Jurídicas do Direito Internacional das Migrações – ONU.....	293
Anexo V – Normas Jurídicas do Direito Internacional das Migrações na OIT	300
Anexo VI – Normas do Direito Internacional das Migrações na CPLP.....	302
Anexo VII – Normas Jurídicas sobre o Direito Internacional das Migrações na OEA.	303
Anexo VIII – Normas do Direito Internacional das Migrações no MERCOSUL	305
Anexo IX – Normas Jurídicas do Direito Internacional das Migrações na UE	307
Anexo X – Normas do Direito Internacional das Migrações na UA.....	310
Anexo XI – Normas sobre o Direito Internacional das Migrações na Ásia e Oceania .	312

INTRODUÇÃO

A relativização das fronteiras entre países, estimulada pela dinâmica no comércio internacional, pelos conflitos internacionais, pela facilidade do trânsito internacional de pessoas e pelos temas ambientais transnacionais, entre outros fatores, tem influenciado diretamente o fluxo mundial de pessoas no espaço geográfico. Esse fluxo pode ser temporário ou permanente e inevitavelmente se reveste de complexidade quanto às suas causas e consequências, que perpassam temas sociais, culturais, políticos, jurídicos, antropológicos, psicológicos, médicos e econômicos.

O século XXI tem visto aumentar um tipo de migração humana que existe desde a própria existência do *homo sapiens*, mas que, para fins jurídicos e políticos, é considerada “nova” nas proporções em que se tem apresentado no mundo: as migrações relacionadas às causas ambientais, mais especificamente, a emergência dos “refugiados ambientais”.

O tema dos “refugiados ambientais” enfrenta múltiplos desafios:

- (i) as causas dos movimentos migratórios motivados pelo meio ambiente variam entre causas naturais e eventos extremos e entre causas de início rápido e de início lento;
- (ii) a mudança e a variabilidade climáticas têm contribuído para o aumento dessa categoria de migrantes no mundo que, ao mesmo tempo;
- (iii) não possuem proteção jurídica específica no direito internacional (embora contem com respaldo da legislação interna de alguns poucos Estados e de tratados regionais) e tampouco nomenclatura unânime sob a qual possam ser identificados; e
- (iv) como se não bastasse, os “refugiados ambientais” enfrentam resistências diante das políticas migratórias restritivas dos Estados que tradicionalmente são os maiores receptores de imigrantes no mundo, estando igualmente sujeitos a toda sorte de violações dos seus direitos humanos, que não são sequer reconhecidos como diferentes, nas suas vulnerabilidades específicas, face às demais categorias de migrantes.

A presente tese de doutorado analisará com maior grau de detalhe o desafio referente à falta de proteção específica dos “refugiados ambientais” no direito internacional, incluindo os debates acerca da sua nomenclatura, das formas de proteção jurídica

existentes e das propostas de tratado futuro para a proteção jurídica dos “refugiados ambientais” no direito internacional.

Para tanto, a parte I desta tese é dedicada a introduzir o tema das migrações humanas, da sua relação com o direito e a política internacionais, incluindo os temas das restrições dos direitos dos migrantes no plano estatal e a judicialização das migrações no plano interno e internacional; para, ao final dessa parte introdutória, apresentar o tema dos “refugiados ambientais” a partir da relação entre migração humana e meio ambiente, da nomenclatura aqui utilizada e das suas características e possíveis classificações.

A parte II é o núcleo da tese na medida em que discute: (i) a atual proteção dos “refugiados ambientais” em sete diferentes esferas do direito internacional, algumas das quais não possuem autonomia enquanto disciplina jurídica e outra nascente enquanto objeto de estudo e normatização internacional; (ii) as possibilidades de proteção futura dos “refugiados ambientais” nessas mesmas áreas do direito internacional; (iii) as formas pelas quais as fontes primárias de direito internacional presentes no artigo 38(1) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça podem respaldar a proteção jurídica dos “refugiados ambientais”; (iv) as *vias* pelas quais o direito interno estatal e o direito internacional já promovem efetiva proteção para essas pessoas; e a proposta de uma (v) governança migratória-ambiental global para se prover as necessidades dos “refugiados ambientais” no direito e na prática da proteção.

Por se tratar de assunto que integra tanto o Direito Internacional Público quanto o Direito Internacional Privado – neste último, sob a perspectiva do Direito dos Estrangeiros –, serão exploradas as bases do direito internacional (suas fontes primárias), o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados, o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional do Meio Ambiente, o Direito Internacional das Migrações, o Direito das Mudanças Climáticas e o Direito dos Desastres Ambientais para preencherem as lacunas jurídicas de proteção específica e as possíveis soluções para a proteção jurídica dos “refugiados ambientais”.

Atualmente, eles não são considerados refugiados *convencionais* (ou refugiados estatutários), posto não estarem previstos na definição de refugiado nos termos da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) e do seu Protocolo (1967). Para além do debate terminológico, esta tese de doutorado defende que os “refugiados ambientais” são *refugiados não convencionais*, pois são refugiados – no sentido etimológico de pessoas que buscam abrigo ou refúgio fora do lugar de sua morada habitual

– que não estão previstos na Convenção, e que o direito internacional é capaz de lhes prover proteção jurídica com normas, princípios e costumes existentes e aplicáveis atualmente na ordem jurídica.

A despeito da nomenclatura utilizada para identificar os “refugiados ambientais”, é importante ter em consideração a atual lacuna jurídica de proteção desses migrantes, que se encontram em situação de *limbo jurídico* perante o direito internacional e no direito interno da maioria, mas não na totalidade, dos países.

O argumento central desta tese de doutorado é que, embora atualmente o direito internacional não contemple proteção jurídica específica para os “refugiados ambientais” no plano global, é possível estabelecer a partir dele as bases para uma proteção atual e futura para essa categoria de migrantes, seja por meio de normas, princípios ou costumes do direito internacional e a partir da normativa das suas áreas supra mencionadas.

Ao mesmo tempo em que se defende e que se demonstrará a possibilidade de proteção atual dos “refugiados ambientais” no direito internacional contemporâneo, um conjunto normativo sem instituições comprometidas e dispostas a flexibilizarem seus mandatos para irem além da proteção de refugiados convencionais não tornaria esse conjunto de normas, princípios e costumes para muito além de discurso político com baixa eficácia no plano internacional.

Por isso, propõe-se uma governança migratória ambiental global que seja capaz de congrega normas, princípios, costumes, atores e instituições existentes e, também, de criar um espaço político e jurídico internacional para tratarem exclusivamente das demandas específicas dos “refugiados ambientais” no mundo.

Mas, enquanto a política migratória internacional e a política ambiental internacional possuem seus próprios entraves políticos no plano internacional, propõe-se a utilização de mecanismos jurídicos internacionais existentes que, aliados aos princípios da humanidade, da solidariedade e da cooperação internacionais, podem amparar os “refugiados ambientais” na garantia dos seus direitos humanos enquanto uma solução definitiva não é buscada no direito e na política internacionais.

PARTE I – AS MIGRAÇÕES NO DIREITO INTERNACIONAL

Esta parte I, introdutória ao tema das migrações e dos “refugiados ambientais”, tem por objetivo identificar: (i) as relações entre os fluxos migratórios e o direito internacional; (ii) a existência de um Direito Internacional das Migrações em oposição a um Direito das Migrações Internacionais; (iii) a judicialização das migrações internacionais (e do “refúgio ambiental”) como forma de alcançar e fazer garantir os direitos humanos dos migrantes; e (iv) a emergência, terminologias, conceitos e características dos “refugiados ambientais” como sujeitos de direito internacional.

Capítulo 1 – As Migrações Humanas, o Poder Estatal e a Proteção Jurídica dos Movimentos Migratórios no Direito Internacional

O tema das migrações é tão antigo quanto a história da própria humanidade, por isso se diz que o homem é, por natureza, um ser migrante. Também antigo é o tema dos direitos dos estrangeiros e das suas restrições e o das migrações motivadas por causas ambientais¹. Mesmo assim, as migrações internas e internacionais permanecem assunto atual e relevante no contexto da globalização² dada sua quantidade, dinâmica e complexidade.

Gonçalves afirma que “a mobilidade humana é em geral um sintoma de grandes transições”³ e que “quando ela se intensifica, algo ocorreu ou está para ocorrer, ou melhor, algo *está ocorrendo* nos bastidores da história”. Para o autor,

As migrações costumam figurar como o lado visível de fenômenos invisíveis. Aparecem muitas vezes como a superfície agitada de correntes subterrâneas. Verdadeiros termômetros que, ao mesmo tempo, revelam e escondem transformações ocultas. Os grandes deslocamentos humanos, via de regra, precedem ou seguem mudanças profundas, seja do ponto de vista econômico e político, seja em termos sociais e culturais. Os maremotos históricos provocam ondas bravias que deslocam em massa populações e povos inteiros. [...] (grifos não estão no original)

Se os motivos (econômicos, políticos, sociais, culturais, religiosos e ambientais) das migrações não aparecem claramente na fisionomia do migrante e se é preciso investigar os movimentos migratórios para se conhecer sua gênese, os cerca de 232 milhões de migrantes na atualidade certamente são a prova de que mudanças de todo tipo têm ocorrido no mundo⁴.

Embora as preocupações políticas em torno das migrações se deem sob a ótica das migrações internacionais, a maior parte dos movimentos migratórios não ocorre entre países, mas se restringem ao território de um mesmo Estado. Do total de migrantes no

¹ UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS – UNDESA. *Population Facts n° 2013/2, September 2013*. Disponível em: <http://esa.un.org/unmigration/documents/The_number_of_international_migrants.pdf>. Consulta: 09/01/2015.

² PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. *Estudos Avançados (USP)*, São Paulo, vol. 20, n. 57, 2006, p. 07.

³ GONÇALVES, Alfredo José. Migrações Internas: evoluções e desafios. *Estudos Avançados (USP)*, São Paulo, vol. 15, n. 43, 2001, p. 173.

⁴ KING, Russel. *The Atlas of Human Migration: global patterns of people on the move*. London: Earthscan, 2010, p. 14-15.

mundo, apenas 3,2% deles são migrantes internacionais⁵ e os demais são deslocados internos.

A migração internacional é tema de grande preocupação na medida em que os fluxos migratórios entre países têm consequências das mais diversas e implicam a necessidade de políticas e normas internacionais para acolhimento das pessoas migrantes, em especial no que tange às obrigações estatais para com os migrantes em situação de vulnerabilidade política, social, ambiental e econômica.

De acordo com Wihtol de Wenden,

Questões globais como população e sua relação com os territórios, os lugares constantemente reconsiderados entre migrações e desenvolvimento, os deslocados ambientais, a urbanização galopante do planeta e a governança mundial das migrações internacionais desenharam os contornos de uma globalização contraditória em torno de um fenômeno muito complexo. Ela opõe os interesses contrários e dispersos entre uma multiplicidade de atores: lógicas dos Estados e dos mercados; conflitos de interesses entre opinião pública, controle de fronteiras, relações com os países de origem, defesa dos direitos humanos, necessidade de mão-de-obra, necessidade de permanecer na competição internacional para o recrutamento dos mais qualificados; contradições entre necessidades dos recém-chegados para lutar contra o envelhecimento dos países de acolhida e salvaguarda do Estado provedor, dificuldades de viver junto, custo das políticas coercitivas e racionalização dos benefícios da mobilidade. Em suma, a imigração como fenômeno político global mexe com as categorias clássicas de análise política⁶.

Conforme explica Chetail, “o movimento de pessoas para além das fronteiras é internacional por natureza e pressupõe uma relação triangular entre o migrante, o Estado de emigração e o Estado de imigração”⁷, motivo pelo qual os movimentos migratórios são regulados pelo direito internacional⁸.

⁵ UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS – UNDESA. *Op. cit.*

⁶ DE WENDEN, Catherine Wihtol. *La question migratoire au XXI^e siècle : migrants, réfugiés et relations internationales*. 2^{ème} Édition. Paris : Les Presses des Sciences Po, 2013, p. 14-15. Tradução livre de: « Des enjeux mondiaux, tels que la population dans sa relation avec les territoires, les liens constamment reconsidérés entre migrations et développement, les déplacés environnementaux, l’urbanisation galopante de la planète et la gouvernance mondiale des migrations internationales dessinent les contours d’une globalisation contradictoire autour d’un phénomène des plus complexes. Il oppose des intérêts contraires et dispersés, entre une multiplicité d’acteurs : logiques d’États et de marchés ; conflits d’intérêts entre opinion publique, contrôle des frontières, relations avec les pays de départ, défense des droits de l’homme, besoin de main-d’œuvre, nécessité de rester dans la compétition internationale par le recrutement des plus qualifiés ; contradiction entre besoins de nouveaux venus pour lutter contre le vieillissement des pays d’accueil et sauvegarde de l’État providence, difficultés du vivre ensemble, coût des politiques coercitives et rationalisation des bénéfices de la mobilité. En bref, l’immigration comme phénomène politique global bouscule les catégories classiques de l’analyse politique ».

⁷ CHETAIL, Vincent. The Human Rights of Migrants in General International Law: from minimum standards to fundamental rights. *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 28, 2013, p. 225. Tradução livre de: “[...] the movement of persons across borders is international by nature since it presupposes a triangular relationship between a migrant, a state of emigration, and a state of immigration”.

⁸ *Idem*.

O *jus gentium* (ou direito das gentes, nomenclatura utilizada para designar o direito internacional até sua denominação cunhada por Jeremy Bentham em 1789⁹) também está intrinsecamente relacionado à migração, uma vez que foi estabelecido na Roma Antiga para dispor sobre as relações dos estrangeiros entre si¹⁰.

A migração internacional, inclusive, foi tema de discussão constante pelos autores clássicos do direito internacional a exemplo de Francisco de Vitória em *De Indis*, de 1532¹¹, e em *De Jure Belli Relectiones*, de 1557¹², Hugo Grotius em *O Direito da Guerra e da Paz*, de 1625¹³, e Emer de Vattel em *O Direito das Gentes*, de 1758¹⁴.

1. Conceito e características dos movimentos migratórios globais

Os movimentos migratórios são, em essência, complexos e dinâmicos. Sua complexidade deriva tanto das causas que motivaram a migração quanto das consequências dos movimentos migratórios. O aumento dos fluxos migratórios globais pode ser explicado por diversos fatores, sendo que “a decisão de migrar é resultado da interação de aspectos econômicos, sociais, culturais, institucionais, ambientais e outros”¹⁵.

⁹ BENTHAM, Jeremy. *Principles of Morals and Legislation* (1781). Kitchener: Batoche Books, 2000, part 7th.

¹⁰ RUDDY, F. S. The Origin and Development of the Concept of International Law. *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 7, 1968, p. 236. Segundo F. S. Ruddy, “[...] Therefore, the *jus gentium* developed essentially as a private law to handle disputes to which foreigners were parties. While a few public matters internal to the Empire came to be governed by the *jus gentium* and although it had aspects of universal application within the Empire, it was not an international law. Rather, originally, the *jus gentium* was an extension of Roman positive law, that is, law for foreigners”. *Idem*. De acordo com Paulo Casella: “O caráter abrangente e inclusivo do direito das gentes pauta a existência e o funcionamento de Roma, desde a sua gênese. Primeiro incentivo para ampla reforma do direito privado romano foi dado pelas relações entre romanos e estrangeiros, da qual resultaria a instauração de nova categoria de pretores e do concomitante surgimento de sistema jurídico, para regência das relações entre romanos e estrangeiros”. Ele ainda explica que: “A construção do *ius gentium* foi influência que ainda se faz presente, como ideia de direito universalmente aplicável a todas as gentes (livres) do império. Inaugura-se a ideia de lei universal, ligada à natureza, e se não a expressão perfeita de lei natural (na medida em que aceitava, por exemplo, a escravidão), seria a expressão humanamente possível desta, na medida em que, refletindo a lei da natureza, regulava a convivência entre as gentes, em toda a extensão do Império romano”. CASELLA, Paulo Borba. *Direito Internacional no Tempo Antigo*. São Paulo: Atlas, 2012, p. 304 e 322-323.

¹¹ VITÓRIA, Francisco de. *De Indis*. 1932, §13, 19, 36, 40, 46. Disponível em: <<http://theahi.org/wp-content/uploads/2013/10/Francisco-de-Vitoria-on-War.pdf>>. Consulta: 26/12/2014.

¹² VITÓRIA, Francisco de. *De Indis De Jure Belli*. 1532 e 1557 (edição de 1917), §4, 5, 17. Disponível em: <http://en.wikisource.org/wiki/De_Indis_De_Jure_Belli>. Consulta: 26/12/2014.

¹³ GROTIUS, Hugo. *O Direito da Guerra e da Paz (De Jure Belli ac Pacis)*. Vol. II. Tradução de Ciro Mioranza. 2ª Ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005, livro III.

¹⁴ VATTEL, Emer de. *O Direito das Gentes*. Tradução: Vicente Marotta Rangel. Brasília: IPRI/ UnB, 2004, §99 a 115 e §213 a 230.

¹⁵ QUEIROZ, Bernardo L.; BARBIERI, Alisso F. Os potenciais efeitos das mudanças climáticas sobre as condições de vida e a dinâmica populacional no Nordeste Brasileiro. In: HOGAN, Daniel Joseph; MARANDOLA JR., Eduardo (Orgs.). *População e Mudança Climática: dimensões humanas das mudanças*

As migrações podem ser caracterizadas por internas, quando ocorrem nos limites espaciais de um mesmo país, ou internacionais, quando o movimento de pessoas no espaço geográfico ultrapassa fronteiras reconhecidas entre países; elas podem ser temporárias, por período determinado de tempo, ou permanentes, quando ocorre fixação definitiva no local de destino.

As migrações podem ser voluntárias, quando o sujeito migrante escolhe migrar, ou compulsórias, quando elas acontecem independentemente da decisão do indivíduo, a exemplo das medidas compulsórias impostas contra estrangeiros por motivos administrativos, judiciais ou de cooperação em matéria penal, como o repatriamento (ou repatriação), a deportação, a expulsão e a extradição ou as migrações forçadas por motivos de guerra ou ambientais; nestas últimas, houve decisão de migrar, mas a migração ocorre como forma de garantir a sobrevivência do migrante.

Diante dessa complexidade dos movimentos migratórios globais e a respeito do nexo entre migração e refúgio, McAdam assinala que:

O ‘nexo migração-refúgio’ é a palavra da moda da política internacional contemporânea, sinalizando a linha às vezes tênue entre formas tradicionais de migração (econômica, educacional, familiar) e migração forçada. Essa linha, e a premissa na qual é baseada – ou seja, uma concepção dicotômica da migração entre ou voluntária ou coercitiva – corre o risco de obscurecer as razões inerentemente complexas e multifacetadas que podem levar pessoas a se moverem ou a permanecerem. No entanto, sob uma perspectiva do direito dos refugiados, ela fornece uma abreviação útil para reconhecer que pessoas que se movem irregularmente, ostensivamente por motivos econômicos, também podem ter necessidade de proteção internacional urgente¹⁶.

Esta tese de doutorado tem por objeto tratar de um grupo bastante específico de migrantes, aqueles induzidos por fatores ambientais, grupo no qual o tema da vulnerabilidade, seja ela sob a perspectiva socioambiental ou relacionada ao grupo em si, pode ser determinante para incitar o movimento migratório.

ambientais globais. Campinas: Núcleo de Estudos de População – NEPO/UNICAMP. Brasília: UNFPA, 2009, p. 167.

¹⁶ McADAM, Jane. Book Reviews – International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges. *International Journal of Refugee Law*, Oxford, vol. 19, issue 4, December 2007, p. 776. Tradução livre de: “The ‘asylum–migration nexus’ is a buzzword of contemporary international policy, flagging the sometimes blurry line between traditional forms of migration (economic, educational, family) and forced migration. That line, and the premise on which it is based – namely, a dichotomous conceptualization of migration as either voluntary or coerced – risks obscuring the inherently complex and multifaceted reasons that may prompt people to move or to stay put. Nevertheless, from a refugee law perspective, it provides a useful shorthand term for acknowledging that people moving irregularly, ostensibly for economic reasons, may also have acute international protection needs”.

Na literatura sobre migrações, o tema da vulnerabilidade dos migrantes é ora concebido como vulnerabilidade socioeconômica¹⁷, ora como vulnerabilidade política¹⁸, ambiental¹⁹ ou aquela derivada dos conflitos armados²⁰. Considera-se, aqui, como vulnerabilidade dos migrantes a dificuldade ou incapacidade de o migrante prover a si próprio ou a sua família por motivos de ordem social²¹, econômica, política, bélica ou ambiental, com ênfase na vulnerabilidade socioambiental, uma vez que o tema central tratado será o das migrações forçadas relacionadas a causas ambientais.

A importância de se conceituar os diferentes grupos de migrantes é que, tanto para o direito internacional quanto para o direito interno, os migrantes considerados em situação de maior vulnerabilidade necessitarão de respaldo específico e, muitas vezes, de atuação mais rápida dos órgãos do Estado em cuja jurisdição eles migrantes estiverem.

¹⁷ A vulnerabilidade socioeconômica diz respeito à busca por melhores condições de vida e por maiores ganhos financeiros por meio do trabalho na região ou no país de destino (migração laboral ou econômica). O migrante econômico se encontra em situação de vulnerabilidade quando, no local de destino, continua sem meios para prover a si próprio ou à sua família e, por este motivo, fica mais suscetível às violações de direitos humanos relacionadas ao trabalho (como a formas análogas à escravidão ou a abusos com relação à legislação trabalhista do país em que se encontra, por exemplo). De forma geral, os migrantes indocumentados tendem a ser mais vulneráveis socioeconomicamente do que os migrantes documentados, uma vez que a situação irregular propicia (i) busca por atividades econômicas informais, (ii) que não dependam de registro em carteira de trabalho ou (iii) mesmo que dependam de registro em carteira, são realizadas sem esse registro. Vide: GALINDO, Ana María Chávez. *Migraciones internacionales, crisis y vulnerabilidades: perspectivas comparadas*. Reseña Bibliográfica. *Migraciones Internacionales*, vol. 7, n. 4, Julio-Diciembre 2014, p. 301.

¹⁸ A vulnerabilidade política dos migrantes pode referir-se tanto (i) à situação de oposição ao regime político do país de origem (situação na qual o migrante poderá ser elegível para proteção internacional por meio do asilo, quando o instituto existir no país de destino, ou pelo instituto do refúgio) quanto (ii) às políticas migratórias restritivas à entrada ou à permanência do migrante no país ou região de destino. Vide: GALINDO, Ana María Chávez. *Op. cit.*, p. 304.

¹⁹ A vulnerabilidade ambiental relaciona-se aos motivos ambientais que incitam a migração, sejam esses motivos relacionados aos desastres ambientais ou ao fato de que o meio ambiente dificulta a sobrevivência no local de origem (exemplo da região do Lago Chade, em razão da desertificação e falta d'água). Esse tema será explorado no capítulo 4 da parte I desta tese. Vide: BIRKMANN, Jörn. *Measuring Vulnerability to Natural Hazards: towards disaster resilient societies*. Tokyo: United Nations University Press, 2006. BOANO, Camilo. ZETTER, Roger. MORRIS, Tim. *Environmentally displaced people: understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*. A Policy Briefing by the Refugees Studies Centre, University of Oxford, December 2007. Disponível em: <<http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/policybriefings/RSCPB1-Environment.pdf>>. Consulta: 21/09/2009.

²⁰ A vulnerabilidade derivada de conflitos armados está intrinsecamente relacionada à migração forçada como forma de sobrevivência ou à fuga do local onde um conflito ocorre. Em geral, mas não necessariamente, os migrantes vulneráveis por motivos de conflitos armados (ou motivos bélicos ou de guerra) são elegíveis à proteção internacional por meio do instituto do refúgio ou nacional por meio do instituto do deslocamento interno.

²¹ A vulnerabilidade do migrante por motivos de ordem social pode dizer respeito (i) ao baixo nível de escolaridade do migrante, (ii) à irregularidade migratória, (iii) à falta de domínio do idioma local ou (iv) à diversidade cultural e/ou religiosa, fatores que dificultam a integração do migrante na sociedade de destino, seja sob a perspectiva do migrante interno ou internacional, posto que em alguns países, como Índia e China, mesmo o migrante interno precisa de documentação para migrar ou para exercer atividade remunerada e a diversidade de dialetos e idiomas locais, como na Índia e em Bangladesh, também pode se tornar um obstáculo para a acolhida ou integração do migrante. Vide: GALINDO, Ana María Chávez. *Op. cit.*, p. 301.

Em termos de vulnerabilidade, notadamente, os migrantes forçados em geral terão maior necessidade de proteção do que os migrantes voluntários e, dentre os próprios migrantes forçados, alguns grupos demandarão maior atenção do que outros – como no caso das crianças, dos menores desacompanhados (incluindo os adolescentes), das pessoas portadoras de deficiência ou com dificuldade de locomoção, das mulheres e dos idosos²².

Além dos migrantes em si, outro ator importante (mas não necessariamente determinante dos fluxos migratórios globais) é o Estado que, a partir das concepções dos Tratados da Paz da Vestfália (1648)²³, é ente soberano para, dentro do seu território e nos espaços sob sua jurisdição²⁴, determinar quem pode ou não ingressar e permanecer neles.

2. As migrações e o direito: o critério da nacionalidade como limitação e garantia de direitos dos estrangeiros

Desde a antiguidade, antes mesmo da existência do Estado-nação, já se fazia distinção entre os direitos das pessoas nascidas no seio de uma mesma comunidade e os direitos daqueles que nasciam fora dela – os “estrangeiros”. Etimologicamente, *estrangeiro* se refere a estranho, a alienígena, a pessoa que não pertence a determinado grupo ou núcleo social.

Mancini destacou a importância do princípio das nacionalidades como fundamento do direito internacional; segundo ele, tal princípio e o direito de nacionalidade são partes

²² As mulheres, as crianças e os menores desacompanhados, enquanto migrantes, estão mais susceptíveis ao tráfico de pessoas e de toda forma de exploração, seja ela laboral ou sexual. Os deficientes e os idosos, por sua vez, demandam maior atenção na área da saúde e podem ter maiores dificuldades de chegada ao local de destino, podendo muitas vezes ser abandonados por suas famílias numa situação de conflito ou desastre repentino. Sobre esses dois últimos grupos, vide: GEMENNE, François. What's in a name: social vulnerabilities and the refugee controversy in the wake of Hurricane Katrina. In: AFIFI, Tamer; JÄGER, Jill (Eds.). *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*. Berlin: Springer, 2010, p. 29-40.

²³ Os Tratados de Münster e Osnabrück deram fim à Guerra dos Trinta Anos entre França e Inglaterra e ficaram conhecidos como os Tratados da Paz da Vestfália, assinados em 1648. Sua importância para o direito internacional e para as relações internacionais é que eles marcam o início, propriamente dito, do Estado como ente internacional soberano e dotado de poderes discricionários.

²⁴ Como “espaços sob sua jurisdição” entendam-se, em direito internacional, as formas pelas quais o Estado exerce sua soberania fora dos seus limites territoriais, incluindo-se nesses limites territoriais os domínios territorial, marítimo, fluvial e aéreo. Os espaços sob jurisdição estatal que se encontram fora dos limites sob os quais um Estado possui domínio reconhecido, se dão, por exemplo, nos navios e aeronaves sob sua bandeira. Vide: SOARES, Guido Fernando Silva. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Atlas, vol. 1, 2002, capítulos 13 e 14. CASELLA, Paulo Borba. *Direito Internacional dos Espaços*. São Paulo: Atlas, 2009. No tema das migrações, o fato de navios de bandeira de determinado Estado resgatarem imigrantes ou simplesmente deixarem de fazê-lo em situações em que claramente deveriam, também trazem consequências para o ente estatal mesmo que esses navios se encontrem em alto mar, em espaço internacional de uso comum da humanidade (o tema da responsabilidade estatal para com estrangeiros será explorado no capítulo 3 da parte I da presente tese).

indissociáveis do Direito Internacional Público (DIP) e do Direito Internacional Privado (DIPri)²⁵.

O sujeito das migrações internacionais é medido segundo a nacionalidade que possui e se possui alguma nacionalidade: o nacional é a pessoa que, segundo a legislação do Estado do qual detém nacionalidade, pode gozar livremente dos seus direitos e, em tese, está sob o manto de proteção desse mesmo dentro e fora da sua jurisdição. Quando o indivíduo encontra-se fora do país de sua nacionalidade, ele é considerado estrangeiro, ou seja, um não nacional do Estado em que se encontra. Em outras situações, em que uma pessoa nasceu sem nacionalidade ou a perdeu ao longo da vida, ela é considerada apátrida.

De acordo com Mirtô Fraga, “estrangeiro é todo aquele que não tem a nacionalidade do Estado em cujo território se encontra”²⁶. No mesmo sentido, Carvalho Ramos afirma que “por exclusão, então, a doutrina tradicionalmente define o estrangeiro como sendo o *não nacional*, quer tenha outra nacionalidade ou seja apátrida”²⁷.

Segundo Dardeau de Carvalho,

A aquisição e a perda da condição de estrangeiro depende apenas de deslocamentos no espaço. Para adquirir a condição de estrangeiro, realmente basta que a pessoa se desloque da jurisdição do Estado a que pertence, isto é, basta que se desloque do Estado da sua nacionalidade e passe à jurisdição de outro Estado²⁸.

A nacionalidade possui acepções de várias áreas do conhecimento: para o direito, nacionalidade é o vínculo jurídico-político que une uma pessoa a um Estado e apenas o Estado, considerado como tal no plano internacional, é passível de conceder e retirar a nacionalidade de uma pessoa.

Em 1851, Pasquale Stanislao Mancini afirmava que nacionalidade corresponde a uma “sociedade natural de homens com unidade de território, de origem, de costumes e língua, configurados numa vida em comum e numa consciência social”²⁹. O autor tratava do tema da nacionalidade no contexto dos movimentos de unificação italiana da segunda

²⁵ MANCINI, Pasquale Stanislao. *Direito Internacional*. Trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003, p. 31-63.

²⁶ FRAGA, Mirtô. FRAGA, Mirtô. *O Novo Estatuto do Estrangeiro comentado: Lei nº 6.815, de 19.8.80, alterada pela Lei nº 6.924, de 9.12.81*. Rio de Janeiro: Forense, 1985, p. 01.

²⁷ RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. (Org.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 721.

²⁸ CARVALHO, Alciro Dardeau de. Situação Jurídica do Estrangeiro no Brasil. São Paulo: Sugestões Literárias S/A, 1976, p. 09. *Apud* FRAGA, Mirtô. *Op. cit.*, p. 01.

²⁹ MANCINI, Pasquale Stanislao. *Op. cit.*, p. 62-63.

metade do século XIX, em que a preservação da unidade territorial era particularmente importante sob a perspectiva política de conquista ou manutenção da unidade territorial.

A nacionalidade também é utilizada como critério para solucionar conflitos de leis no Direito Internacional Privado, mas o propósito que se busca aqui é o da nacionalidade como critério de exclusão utilizado para balizar a conduta estatal no que tange aos direitos dos migrantes.

Para o direito internacional, ausência de nacionalidade do indivíduo corresponde à situação de apatridia ou de apátrida, que pode ser dividida em apatridia de fato e em apatridia de direito e, ainda, classificada em apatridia *in situ* e em apatridia *ex situ* para fins de aplicação de normas internas e tratados em matéria migratória.

De acordo com o artigo 1º (1) da Convenção da ONU sobre Apatridia (1954): “Para os efeitos da presente Convenção, o termo “apátrida” designará toda pessoa que não seja considerada nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação”³⁰. Tal definição corresponde à chama apatridia *de jure*, ou apatridia de direito, segundo a qual a lei estatal não confere nacionalidade a um indivíduo. A apatridia *de fato*, por sua vez, corresponde à situação em que a pessoa detém a nacionalidade do Estado, mas, por motivos alheios à sua vontade, não pode prova-la ou exercê-la; a situação de apatridia *de fato*, corresponde, portanto, à falta de efetividade no exercício da nacionalidade³¹.

É importante, no entanto, diferenciar a apatridia propriamente dita da apatridia relacionada à migração, uma vez que não necessariamente o apátrida é um migrante. A apatridia pode ser *in situ*, quando o apátrida permanece no seu local de nascimento ou origem, e *ex situ*, quando o apátrida se torna um migrante, normalmente em decorrência da apatridia ou por motivo de pertencimento a um grupo social³².

O apátrida tampouco é sinônimo de refugiado, embora ele seja pessoa de interesse para fins de proteção pelo Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR); o apátrida estará em situação de refúgio quando sobre ele recair uma das cinco condições do artigo 1A(2) da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951).

Também é possível identificar os migrantes segundo a motivação específica que os levaram ao movimento migratório como, por exemplo, distingui-los entre migrantes laborais ou econômicos, asilados, refugiados, turistas, estudantes estrangeiros, entre outros.

³⁰ Inserida no ordenamento jurídico brasileiro por meio do Decreto nº 4.246 de 22 de maio de 2002.

³¹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. *UNHCR and De Facto Statelessness*. April 2010, p. 7. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4bbf387d2.html>>. Consulta: 04/08/2012.

³² Como no caso dos ciganos na Europa.

Interessa, nesta tese, tratar mais detidamente da categoria dos “refugiados ambientais”, entendidos aqui da seguinte forma: “Refugiados ambientais” são *refugiados não convencionais* e são migrantes forçados, interna ou internacionalmente, temporária ou permanentemente, em situação de vulnerabilidade e que se veem obrigados a deixar sua morada habitual por motivos ambientais de início lento ou de início rápido, causados por motivos naturais, antropogênicos ou pela combinação de ambos³³.

Assim como os demais grupos de migrantes, os “refugiados ambientais” são particularmente susceptíveis a violações dos seus direitos humanos seja em decorrência de práticas estatais ou como consequência da lacuna ou *limbo jurídico* em que eles se encontram diante do direito internacional de aplicabilidade global.

3. As políticas migratórias e os limites ao poder estatal: os direitos humanos dos migrantes

Em direito internacional, permanece a discricionariedade estatal na admissão e nas condições de permanência do estrangeiro³⁴ dentro dos seus limites territoriais³⁵ e nos espaços sob sua jurisdição, embora com certas limitações impostas pelo direito internacional dos direitos humanos (normas gerais e específicas, quando aplicáveis) e no direito internacional dos refugiados (princípio do *non-refoulement*)³⁶.

Além de proteger os nacionais e os estrangeiros nos seus limites jurisdicionais, é obrigação primária dos Estados salvaguardar os direitos dos seus nacionais que se encontrem fora desses limites por meio do instituto da proteção diplomática³⁷.

³³ Esta definição será mais bem explicada no capítulo 4 da parte I desta tese de doutorado.

³⁴ O estrangeiro é o não nacional, aquela pessoa ou que não possui a nacionalidade do país em que se encontra ou é um apátrida. A distinção entre nacionais e não nacionais (estrangeiros) serve para diferenciar seus direitos e obrigações. CARVALHO RAMOS, André de. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. (Org.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, p. 721. ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. *Manual de Direito Internacional Público*. 17ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 491.

³⁵ MARTIN, David A. The authority and responsibility of States. In: ALEINIKOFF, T. Alexander; CHETAIL, Vincent. *Migration and International Legal Norms*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2003, p. 31.

³⁶ O princípio do *non-refoulement* diz respeito à obrigação do Estado de não rechaçar a admissão de solicitante de refúgio ou refugiado nos seus limites territoriais, bem como de não impor sobre os mesmos medidas compulsórias nas quais a entrega do estrangeiro possa dar-se ao país onde sofre fundado temor de perseguição.

³⁷ Segundo Dinj, Daillier e Pellet, “a proteção diplomática é o ‘endosso’ (‘a apropriação’ seria talvez mais exato) por um Estado da reclamação de um particular lesado por um fato internacionalmente ilícito de um outro Estado ou de uma organização internacional. Na ausência de mecanismos que permitam às pessoas privadas valer diretamente os seus direitos no plano internacional, trata-se do único meio de aplicação da responsabilidade internacional do autor de um fato internacionalmente ilícito se este causou um dano

A Corte Internacional de Justiça (CIJ), na segunda fase de julgamento do *Caso Barcelona Traction*, em 1970, afirmou:

Quando um Estado admite investimentos estrangeiros ou nacionais estrangeiros no seu território, sejam pessoas naturais ou jurídicas, ele é obrigado a estender a eles a proteção da lei e assume obrigações com relação ao tratamento que lhes é devido. Essas obrigações, no entanto, não são nem absolutas nem sem reservas³⁸. (grifos não estão no original)

Dentre esses limites, encontram-se o dever de os estrangeiros respeitarem a legislação do Estado no qual se encontram e o fato de que o Estado pode não apenas impedir direito de entrada como impor medida compulsória de retirada para estrangeiro no seu território que tenha cometido crimes de paz, crimes de guerra, crimes contra a humanidade, crime de genocídio³⁹ ou crimes que, segundo a legislação nacional, sejam impeditivos da admissão ou da permanência do estrangeiro no território estatal⁴⁰.

Diante de situações de epidemia ou pandemia⁴¹, o Estado pode negar admissão de estrangeiro nos seus limites territoriais por motivos de saúde pública e mesmo restringir a

‘mediato’. Ele encontra-se subordinado a duas condições: a pessoa em proveito da qual a proteção é exercida deve ter a nacionalidade do Estado protetor e deve ter esgotado os recursos disponíveis no Estado responsável”. DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2ª Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p. 824.

³⁸ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE – ICJ. *Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited*. New application: 1962, Belgium vs. Spain, Second Phase. Judgment of 5 February 1970, The Hague, p. 32. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5387.pdf>>. Consulta: 14/12/2014. Tradução livre de: “When a State admits into its territory foreign investments or foreign nationals, whether natural or juristic persons, it is bound to extend to them the protection of the law and assumes obligations concerning the treatment to be afforded them. These obligations, however, are neither absolute nor unqualified”.

³⁹ De acordo com o artigo 1(F) da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) são cláusulas excludentes da condição de refugiado, incluindo a não sujeição do indivíduo à proteção por meio do princípio do *non-refoulement*: “As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas a respeito das quais houver razões sérias para pensar que: a) elas cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade, no sentido dos instrumentos internacionais elaborados para prever tais crimes; b) elas cometeram um crime grave de direito comum fora do país de refúgio antes de serem nele admitidas como refugiados; c) elas se tornaram culpadas de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas”. No mesmo sentido

⁴⁰ O Estatuto do Estrangeiro no Brasil, Lei nº 6.815, de 1980, afirma no seu artigo 7º: “Não se concederá visto ao estrangeiro: I - menor de 18 (dezoito) anos, desacompanhado do responsável legal ou sem a sua autorização expressa; II - considerado nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais; III - anteriormente expulso do País, salvo se a expulsão tiver sido revogada; IV - condenado ou processado em outro país por crime doloso, passível de extradição segundo a lei brasileira; ou V - que não satisfaça às condições de saúde estabelecidas pelo Ministério da Saúde”.

⁴¹ Epidemia é a doença infecciosa transmissível que se espalha rapidamente de um espaço geográfico a outro, denominado surto epidêmico. A pandemia, por sua vez, é a doença contagiosa que se espalha em grandes proporções entre continentes, que causa grande número de mortes e que pode atingir cidades e regiões inteiras. Em março de 2014, um surto do ebola no oeste da África rapidamente se espalhou da Guiné para a Libéria e Serra Leoa, com casos de médicos e pessoas infectadas em outros países e continentes que tiveram contato com pessoas infectadas. Dados indicam que até 14 de janeiro de 2015 21.296 pessoas foram infectadas pelo ebola apenas nos três países, das quais 8.429 pessoas morreram em decorrência da doença,

saída de nacionais e estrangeiros pelo mesmo motivo. A segurança nacional e a ordem pública também são formas frequentes de restringir os direitos de entrada e permanência de estrangeiros nos Estados.

Caso, porém, o Estado viole os direitos dos estrangeiros, ressalvadas as exceções mencionadas, ele possui responsabilidade internacional tanto na esfera interna, quando uma norma de direito interno é violada, quanto na esfera internacional, diante da violação de tratados internacionais que respaldam os direitos humanos em geral e os direitos dos migrantes em particular.

A partir da dicotomia entre poder estatal e respeito aos direitos dos imigrantes, Wihtol de Wenden conclui que:

[...] delineia-se uma crise moral: a emigração é amplamente considerada como um tema de direitos humanos (asilo, não devolução), enquanto que a imigração é considerada um tema de soberania nacional (entrada, residência) [...] os direitos dos povos que buscam acolhida se opõe ao desejo dos governos e seus cidadãos de controlar suas fronteiras e se proteger contra aqueles que consideram uma ameaça à sua segurança, seu bem-estar econômico, sua estabilidade política e sua identidade cultural⁴².

Os direitos humanos dos migrantes, sejam considerados sob a ótica das normas gerais de direitos humanos ou daquelas específicas sobre migrações⁴³, têm sofrido revezes nas últimas décadas, possivelmente desde a Segunda Guerra Mundial, com especial atenção às políticas e práticas estatais do século XXI.

O tema dos direitos humanos dos migrantes é parte integrante e resultado direto da evolução e dos desafios de garantia e aplicabilidade dos direitos humanos no plano interno dos Estados e na arena internacional⁴⁴. Da mesma forma pela qual os direitos humanos

que não tem cura conhecida. Outra epidemia recente foi a do vírus da gripe H1N1, que se originou na Ásia e rapidamente se espalhou para outros continentes. Com relação às pandemias, considera-se a proliferação do vírus HIV uma delas, assim como a da gripe espanhola. Disponível em: <<http://www.abc.med.br/p/561642/quais-sao-os-significados-e-as-diferencas-de-endemia-epidemia-e-pandemia.htm>> e <<http://www.cdc.gov/vhf/ebola/outbreaks/2014-west-africa/>>. Consulta: 15/01/2015.

⁴² WIHTOL DE WENDEN, Catherine. *Faut-il Ouvrir les Frontières ?* Paris : Presses de Sciences Po, 1999, p. 45. Tradução livre de : « [...] Une crise morale se profile alors : l'émigration est largement considérée comme un sujet de droits de l'homme (asile, non-refoulement), tandis que l'immigration est considérée comme un sujet de souveraineté nationale (entrée et séjour). [...] le droit des peuples qui cherchent un accueil s'oppose au souci des gouvernements et de leurs citoyens de contrôler leurs frontières et de se protéger contre ce qu'ils considèrent comme une menace à leur sécurité et à leur bien-être économique, à leur stabilité politique et à leur identité culturelle ».

⁴³ O tema será tratado no capítulo 1 da parte II desta tese de doutorado.

⁴⁴ A arena internacional diz respeito à comunidade de Estados e ao cenário político da relações internacionais entre eles.

encontram desafios desde sua afirmação histórica⁴⁵, os direitos humanos dos migrantes buscam, constantemente, reconhecimento e, sobretudo, respeito na prática dos movimentos migratórios.

Em primeiro lugar, deve-se considerar que a “legalidade” ou “regularidade”, perante a lei, do movimento internacional de pessoas no espaço geográfico está diretamente relacionado às políticas migratórias estatais e às legislações nacionais sobre estrangeiros⁴⁶. Tais legislações frequentemente utilizam o critério de nacionalidade para determinar a abrangência e os limites dos direitos concedidos aos imigrantes no território do Estado ou nos espaços sob a jurisdição estatal, conforme já analisado.

Em segundo lugar, o controle de fronteiras é a forma pela qual os Estados demonstram sua discricionariedade na aceitação ou não do estrangeiro nos seus limites territoriais ou nos espaços sob sua jurisdição, discricionariedade essa também demonstrada por meio das medidas compulsórias aplicáveis aos imigrantes – seja contra aqueles que ingressaram indevidamente no território do Estado, sem passarem pelo crivo do controle fronteiriço, seja contra os que cometeram crimes dentro ou fora do país onde se encontram.

De uma forma ou de outra, o direito internacional, mais precisamente o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional das Migrações, este último principalmente no seu arranjo regional baseado em formas de cooperação e/ou reciprocidade de tratamento, possuem normas que limitam a ação estatal no que tange à limitação dos direitos dos estrangeiros. E, mesmo que os Estados desrespeitem esses direitos, tanto o direito interno quanto o direito internacional possuem mecanismos para coibir e buscar a reparação de danos causados em virtude dessa prática⁴⁷.

O Estado tem competência para controlar e para regular o movimento de pessoas entre suas fronteiras. Essa competência não é absoluta. Ela é limitada pelo direito das pessoas de se movimentarem entre fronteiras e pelas obrigações do Estado derivadas dos princípios de direito internacional geralmente aceitos e acordos internacionais aplicáveis⁴⁸.

⁴⁵ Ocorrida com a Declaração Universal de Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 1948. O tema da evolução e afirmação histórica dos direitos humanos no plano internacional será tratado no capítulo 1 da parte II desta tese.

⁴⁶ DAUVERGNE, Catherine. *Making People Illegal: what globalization means for migration and law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 15-18.

⁴⁷ O tema da adjudicação internacional em matéria migratória será tratada no capítulo 3 da parte I da presente tese.

⁴⁸ SOHN, Louis B.; BUERGENTHAL, Thomas (Ed.). *The Movement of Persons Across Borders*. Studies in Transnational Legal Policy, nº 23, The American Society of International Law, Washington D.C., October 1992, p. XIX. Tradução livre de: “A State has the competence to control and to regulate the movement of persons across its borders. This competence is not absolute. It is limited by the right of individuals to move

Em 1939, o navio Saint Louis saiu da Alemanha nazista com 937 refugiados judeus a bordo, em direção a Cuba, onde eles tinham permissão para desembarcar. Chegando lá, não apenas o governo cubano negou que as 937 pessoas pisassem em seu solo como o governo estadunidense também lhes negou refúgio, mesmo que amparados por uma organização estadunidense de assistência aos refugiados judeus. O destino de todos os passageiros foi retornar à Europa para, mais tarde, a maioria deles ser morta nos campos de concentração nazistas⁴⁹.

A respeito desse episódio, Carol Bohmer e Amy Shuman afirmam que “a situação desafortunada do Saint Louis vem a representar um momento de vergonha nacional”⁵⁰. Nesse sentido, as autoras descrevem, em breves palavras, a política migratória estadunidense na atualidade em contraposição ao discurso político do país de proteção aos direitos humanos dos migrantes:

[...] Nós no Oeste falamos bastante sobre dar um porto seguro para aqueles que fogem de perseguição, mas nós também falamos muito sobre proteger nossas fronteiras. Nós falamos para os responsáveis por imigração por controlarem nossas fronteiras e processar rapidamente solicitantes de refúgio, mas então nós não apenas não fornecemos recursos adequados para que eles o façam, nós também criamos obstáculos que impedem solicitantes legítimos a terem sucesso no processo. Nós dizemos que tratamos as pessoas de todas as nações igualmente, mas o caminho é muito mais suave para aqueles de pele branca ou, ironicamente, aqueles que veem de países que são nossos inimigos. Nós usamos critérios políticos para decidir quem consegue entrar e quem não consegue, portanto alguns solicitantes são mandados de volta, provavelmente para morrer como aconteceu com aqueles no Saint Louis⁵¹.

O debate sobre migrações internacionais nos Estados Unidos continua atual, com recentes episódios de securitização das migrações no pós-11 de setembro de 2001⁵², de como acolher ou não os menores migrantes desacompanhados e do *Immigration Act*, política proposta pelo presidente Barak Obama para resolver a situação migratória de cerca

across borders and by the obligations of the State that arise from generally accepted principles of international law and applicable international agreements”.

⁴⁹ BOHMER, Carol; SHUMAN, Amy. *Rejecting Refugees: political asylum in the 21st century*. London: Routledge, 2008, p. 01.

⁵⁰ *Idem*. Tradução livre de: “[...] the plight of the *St. Louis* has come to represent a moment of national shame”.

⁵¹ Tradução livre de: “[...] We in the West talk a good game about providing a safe haven for those fleeing persecution, but we also talk a lot about securing our borders. We tell those responsible for immigration to control our borders and process asylum seekers rapidly, but then not only do we not provide adequate resources for them to do so, we also create obstacles that prevent legitimate applicants from succeeding in the process. We say we treat people from all nations equally, but the path is much smoother for those with white skin or, ironically, those who come from countries which are our enemies. We use political criteria for deciding who gets in and who doesn’t, so some applicants are sent back, perhaps to die just like those on the *St. Louis* did”. *Op. cit.*, p. 02.

⁵² GALINDO, Ana María Chávez. *Op. cit.*, p. 299.

de 5 milhões de imigrantes indocumentados, sob ameaça de rechaço pelo Congresso Estadunidense.

Não obstante os Estados imponham regras para admissão e permanência de estrangeiros em seu território, uma vez admitidos e mesmo que indocumentados, os Estados devem respeitar a normativa internacional de direitos humanos, assim como a normativa específica, de direito interno e internacional, relativa aos migrantes. Em algumas situações específicas, ainda, os Estados têm obrigações para com os estrangeiros não admitidos em consonância com regras específicas de direito internacional⁵³.

3.1 Os direitos humanos dos migrantes

Toda pessoa migrante, independentemente do seu *status* jurídico perante a lei do país de trânsito ou do país de destino, possui direitos em consonância com as normas gerais de direitos humanos e das específicas sobre migrações⁵⁴.

De acordo com o Relator Especial da ONU sobre os Direitos Humanos dos Migrantes, François Crépeau, “os direitos humanos não são reservados aos cidadãos [de um país]; eles beneficiam todas as pessoas dentro do território do Estado ou sob sua jurisdição sem discriminação, independentemente do *status* administrativo ou circunstâncias”⁵⁵.

Os direitos humanos dos migrantes não possuem limitações impostas pelo DIP, que tampouco devem ser incluídas nas legislações nacionais em respeito, sobretudo, às normas, princípios e costumes dos direitos humanos de quaisquer pessoas, sejam elas migrantes ou não. Os direitos humanos dos migrantes incluem, portanto, quaisquer direitos humanos, com destaque para:

- i. o direito à vida;
- ii. o direito a não ser subjugado a tortura ou tratamento cruel, desumano ou degradante;
- iii. o direito de não ser escravizado ou a ser subjugado a situação análoga à escravidão;

⁵³ Como no caso do princípio do *non-refoulement* ou da não devolução do refugiado ou do solicitante de refúgio nos termos do artigo 33 da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados. Esse tema (e o da responsabilidade estatal em cumprir com tal princípio) será objeto de análise na parte II desta tese.

⁵⁴ O Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional das Migrações serão objeto de estudo no capítulo 2 da parte II desta tese de doutorado.

⁵⁵ Tradução livre de: “Human rights are not reserved for citizens. They benefit everyone within a State’s territory or jurisdiction, without discrimination, irrespective of administrative status and circumstances”.

- iv. a proibição de prisão por incapacidade de cumprir com obrigações contratuais;
- v. o direito a não ser preso devido a condição migratória irregular;
- vi. o direito a ter garantias perante as leis criminais;
- vii. direito a ser reconhecido como pessoa perante a lei;
- viii. direito à liberdade de pensamento, consciência e religião;
- ix. direito à liberdade de expressão e de opinião;
- x. direito à igualdade de tratamento perante a lei;
- xi. direito a não discriminação e a ser efetivamente protegido contra a discriminação;
- xii. direito de autodeterminação;
- xiii. direito à paz, liberdade e segurança;
- xiv. garantias processuais contra expulsão e extradição;
- xv. garantias contra prisões arbitrárias;
- xvi. direito a não exploração, violência ou abuso e respeito à sua integridade pessoal;
- xvii. direito de liberdade e de proteção legal;
- xviii. direito à privacidade;
- xix. direito à propriedade;
- xx. direito ao nome e à identificação;
- xxi. direito à liberdade de associação;
- xxii. direito de petição, de acesso aos remédios jurídicos e de igualdade perante os tribunais;
- xxiii. direito às garantias processuais;
- xxiv. direito de manifestação pacífica;
- xxv. direito a participar e de se associar a sindicatos;
- xxvi. direito à participação política e de acesso aos serviços públicos;
- xxvii. direito de proteção governamental, assistência consular e direito à informação;
- xxviii. direito à liberdade de locomoção;
- xxix. direito de deixar e retornar a qualquer país, incluindo o seu próprio;
- xxx. direito ao trabalho;
- xxxi. direito a condições justas e favoráveis no ambiente de trabalho;

- xxxii. direito à livre escolha do emprego;
- xxxiii. direito ao descanso do trabalho;
- xxxiv. direito à previdência social;
- xxxv. direito à saúde pública, à proteção da sua saúde e aos mais altos padrões possíveis de saúde física e mental;
- xxxvi. direito à educação;
- xxxvii. direito ao casamento, à constituição de família e à livre escolha do cônjuge;
- xxxviii. direito à proteção da família;
- xxxix. direito à reunificação familiar;
- xl. direito à moradia e às condições de vida adequadas;
- xli. direito de herança e de obter crédito financeiro;
- xlii. direito à transferência de bens e de manter seus bens pessoais;
- xliii. direitos culturais e de participação na vida cultural; etc.

3.1 Direitos Humanos dos “Refugiados Ambientais”

Os “refugiados ambientais”, quer como migrantes internos ou migrantes internacionais, gozam dos mesmos direitos que os demais migrantes e também de todos os direitos humanos amplamente considerados. A seguir, serão brevemente analisados alguns direitos potencialmente violados dos “refugiados ambientais”:

a) Direito à vida

Segundo McAdam, os riscos que as mudanças climáticas impõem sobre a vida humana podem ser analogamente considerados a partir da ameaça à vida causada pelas armas nucleares: as armas nucleares podem causar danos diretos (morte) e indiretos (lesões permanentes ou doenças crônicas) à vida; da mesma forma, as mudanças climáticas podem afetar direta ou indiretamente a vida e podem ameaçar tal direito⁵⁶.

A responsabilidade internacional vinculada a cada dano (seja pelo uso de armas nucleares ou pela poluição atmosférica ou marinha) dependerá da extensão sob a qual as ações estatais ou de particulares contribuem para causar referidos danos e, assim, se violam direta ou indiretamente o direito à vida.

⁵⁶ McADAM, Jane. Book Reviews – International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges. *International Journal of Refugee Law*, Oxford, vol. 19, issue 4, December 2007, p. 776.

b) Direito de migrar

O direito à migração é um direito humano protegido na Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), segundo a qual:

Artigo 13

1. Todo ser humano tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.
2. Todo ser humano tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Artigo 14

Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.

Para Badie *et. al.*,

O direito de migrar é tanto um princípio quanto um meio de corrigir a fatalidade de ter nascido cá ou lá. Mas se trata de uma liberdade, não uma obrigação. Ele não pode ser usado por políticas autoritárias de migrações forçadas, nem para eximir os Estados das suas responsabilidades econômicas e sociais. Lembrar que a migração é um direito individual constitui uma proteção essencial [...]. O direito à mobilidade não deve ser separado dos outros direitos fundamentais. [...]⁵⁷

De acordo com Lopes, o direito internacional reconhece “fragmentos do ato de imigrar, representados pelas liberdades de *ir e vir* e de *circular*”⁵⁸ ao afirmar, por exemplo, sobre a existência de um direito humano à emigração, mas não um direito humano à imigração⁵⁹, como no supracitado artigo 13 da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948). Segundo a autora,

[...] Muito embora a leitura do artigo 13.1 possa autorizar interpretação diversa, tem-se afirmado que **não está previsto o direito de fixar residência fora das**

⁵⁷ BADIE, Bertrand; BRAUMAN, Rony; DECAUX, Emmanuel; DEVIN, Guillaume; WIHTOL DE WENDEN, Catherine. *Pour un autre regard sur les migrations : construire une gouvernance mondiale*. Paris : La Découverte, 2008, p. 88. Tradução livre de : « Le droit de migrer est un principe autant qu'un moyen de corriger la fatalité d'être né ici ou là. Mais c'est une liberté, non une obligation. Il ne saurait servir les politiques autoritaires de migrations forcées, pas plus que la démission des États à l'égard de leurs responsabilités économiques et sociales. Rappeler que la migration est un droit individuel constitue une protection essentielle [...]. Le droit à la mobilité ne devrait donc pas être détaché des autres droits fondamentaux. [...] ».

⁵⁸ LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. *Direito de Imigração: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos*. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2009, p. 218.

⁵⁹ *Idem*, p. 238.

fronteiras do país de nacionalidade de determinada pessoa. O artigo 13.2 garante uma forma de *direito de circulação*, que em termos práticos, abrange as possibilidades de: sair de um país, fazer turismo ou negócios (temporários) em outro país e retornar ao país de origem. **A liberdade de estabelecimento em um país diverso do da nacionalidade não é um direito reconhecido para o ser humano. É apenas uma reivindicação**⁶⁰. (grifos não estão no original)

Piovesan lembra que “o direito de buscar asilo e dele desfrutar, o princípio da não devolução e o direito de retornar ao país de origem com segurança e dignidade requerem um enfoque integrado de direitos humanos”⁶¹. A autora afirma também que

Ao focar os contornos do direito de asilo, percebe-se que a Declaração assegura o direito fundamental de toda pessoa de estar livre de qualquer forma de perseguição. Consequentemente, na hipótese de perseguição decorre o direito fundamental de procurar e gozar asilo em outros países⁶².

O Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966) afirma no seu artigo 12 (1) que “todo o indivíduo legalmente no território de um Estado tem o direito de circular livremente e de aí escolher livremente a sua residência” e no artigo 12 (2) que “todas as pessoas são livres de deixar qualquer país, incluindo o seu”.

c) Direito a não migrar

A Convenção de Kampala (2009) dispõe no seu artigo 4º que “todas as pessoas têm o direito de serem protegidas contra o deslocamento arbitrário”⁶³ e que estão proibidas quaisquer formas de migração forçada de pessoas, incluindo, mas não limitadas a(o):

- a. Deslocamento baseado em políticas de discriminação racial ou outras práticas similares voltadas para ou resultantes de alteração da composição étnica, religiosa ou racial da população;
- b. Deslocamento individual ou coletivo de civis em situações de conflito armado, a não ser que a segurança dos civis envolvidos ou que motivos militares imperativos assim demandem, em consonância com o direito internacional humanitário;
- c. Deslocamento intencional usado como método de guerra ou motivado por outras violações de direito internacional humanitário em situações de conflito armado;

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ PIOVESAN, Flávia. *Temas de Direitos Humanos*. 4ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 178.

⁶² *Idem.*

⁶³ Artigo 4º, *caput*, da Convenção. AFRICAN UNION. *African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention)*. 22nd October 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html>>. Consulta: 11/12/2014. Tradução livre de: “All persons have a right to be protected against arbitrary displacement”.

- d. Deslocamento causado por violência generalizada ou violações de direitos humanos;
- e. Deslocamento resultante de práticas nocivas;
- f. **Evacuações forçadas em casos de desastres naturais ou antropogênicos ou de outras causas se as evacuações não são necessárias para a segurança e a saúde daqueles afetados;**
- g. Deslocamento causado como punição coletiva;
- h. Deslocamento causado por um ato, evento, fator ou fenômeno de gravidade comparável a todos os acima e que não seja justificável perante o direito internacional, incluindo sob os direitos humanos e o direito internacional humanitário⁶⁴. (grifos não estão no original)

No caso dos “refugiados ambientais”, principalmente daqueles que estão na iminência de ter que deixar sua residência habitual, o direito a não migrar é frequentemente invocado e justifica a permanência no local de origem, mesmo quando as condições de vida se tornaram inadequadas para a permanência ou a vida humana.

⁶⁴ Incisos do artigo 4º da Convenção. *Idem*. Tradução livre de: “[...] The prohibited categories of arbitrary displacement include but are not limited to: a. Displacement based on policies of racial discrimination or other similar practices aimed at/or resulting in altering the ethnic, religious or racial composition of the population; b. Individual or mass displacement of civilians in situations of armed conflict, unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand, in accordance with international humanitarian law; c. Displacement intentionally used as a method of warfare or due to other violations of international humanitarian law in situations of armed conflict; d. Displacement caused by generalized violence or violations of human rights; e. Displacement as a result of harmful practices; f. Forced evacuation in cases of natural or human made disasters or other causes if the evacuations are not required by the safety and health of those affected; g. Displacement used as a collective punishment; h. Displacement caused by any act, event, factor, or phenomenon of comparable gravity to all of the above and which is not justified under international law, including human rights and international humanitarian law”.

Capítulo 2 – O Direito Internacional das Migrações e a Tutela dos Movimentos Migratórios no Direito Internacional

Embora o fenômeno migratório transnacional seja um tema de constante preocupação internacional, seja por parte de Estados receptores ou de organismos internacionais de proteção aos migrantes, fala-se com certa dificuldade de um Direito Internacional das Migrações (DIM) devido à falsa ideia de escassez de suas normas e da constante sobreposição dos interesses e soberania nacionais aos direitos dos imigrantes.

O desenvolvimento e a afirmação do DIM é reflexo direto tanto da complexidade e quantidade dos fluxos migratórios globais quanto da intensificação do tema das migrações internacionais na política internacional a partir da segunda metade do século XX e com maior ênfase desde a década de 1990. Conforme afirma Mármora,

[...] alguns governos estão percebendo que é muito difícil tratar do tema das migrações internacionais de forma unilateral. As consultas, os encontros e os acordos bilaterais e multilaterais sobre o problema têm-se incrementado nos últimos anos. As chancelarias têm tomado um papel cada vez mais ativo em um tema tradicionalmente reservado apenas aos organismos de segurança interna das nações⁶⁵.

Não obstante a proteção internacional dos refugiados ser o arcabouço jurídico e político que mais amplamente simboliza o DIM em termos normativos e institucionais, o DIR não é o único campo gravitacional do DIM, tampouco se constitui nas bases desse ramo do direito. Para além dos instrumentos do DIR, o DIM conta com importantes normas de *hard law* e de *soft law* nas esferas global e regional, conforme indicados nos anexos IV a XI desta tese.

Indagar sobre a existência e autonomia de um DIM não implica deixar de se preocupar com sua aplicação na prática⁶⁶ e tampouco significa dar voz à fragmentação do direito internacional, mas implica um esforço intelectual para reconhecer que esse campo do DIP possui, sim, suas normas, princípios, costumes e atores internacionais que

⁶⁵ MÁRMORA, Lelio. Las Políticas de Migraciones Internacionales. Buenos Aires: OIM/Paidós, 2004, p. 27. Tradução livre de: “[...] algunos gobiernos están percibiendo que es muy difícil tratar el tema de las migraciones internacionales en forma unilateral. Las consultas, los encuentros y los acuerdos bilaterales y multilaterales sobre el problema se han incrementado en los últimos años. Las cancillerías han tomado un papel cada vez más activo en un tema tradicionalmente reservado sólo a los organismos de seguridad interior de las naciones”.

⁶⁶ Ao contrário do que afirmam Jubilut e Apolinário. JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci O. S. A Necessidade de Proteção Internacional no Âmbito da Migração. *Revista Direito GV*, São Paulo, n. 6, vol. 1, jan.-jun. 2010, p. 275.

desempenham papel importante na prática da disciplina, que, como outras áreas do direito internacional, está em franca construção e fortalecimento apesar dos desafios que enfrenta diante da política internacional.

1. Direito Internacional das Migrações: conceito e fundamentos

As migrações internacionais, fenômenos complexos e dinâmicos que permeiam a história da humanidade desde sua gênese, encontra reflexos no direito internacional também em momentos distintos da evolução da disciplina⁶⁷. Ao longo da história mais recente do direito internacional, porém, pode-se perceber a emergência de acordos internacionais sobre temas migratórios com maior intensidade a partir do século XIX e com incidência nunca antes vista no século XX em razão do aumento dos fluxos migratórios internacionais e do caráter cada vez mais dinâmico desses movimentos⁶⁸.

O direito internacional passou a regular timidamente as migrações até a primeira metade do século XX, com especial atenção à evolução da proteção dos refugiados durante a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa de 1917. Foi, porém, com a Segunda Guerra Mundial que o tema passou a ganhar maior destaque no cenário político e jurídico internacional, ainda com grande peso sobre o tema do refúgio, porém com perspectivas também de outras formas de migração, sobretudo a migração laboral, nas décadas seguintes.

O aumento no fluxo de capitais entre países também proporcionou maior incentivo ao movimento de pessoas no espaço geográfico, o que eventualmente precisou culminar com marcos jurídicos específicos sobre a proteção e os deveres tanto de Estados quanto de indivíduos.

O DIM é hoje altamente pulverizado na forma de tratados internacionais, resoluções de organismos internacionais e princípios aplicáveis ao tema migratório. O DIM distingue-se do Direito das Migrações Internacionais (DMI): enquanto o DIM é um ramo do direito internacional que agrega normas e princípios relativos às migrações na esfera global, o DMI abarca as normas de direito interno que tratam do tema migratório, inclusive aquelas que dizem respeito à incorporação de tratados do DIM no ordenamento jurídico nacional.

⁶⁷ Conforme supra em Vittoria, Grotius, Vattel e Mancini.

⁶⁸ A evolução dos transportes e dos meios de comunicação no século XX tem papel primordial na intensificação da dinâmica dos fluxos migratórios, uma vez que contribui para diminuir distâncias reais e virtuais entre pessoas e lugares.

No centro do DIM e também do DMI está o estrangeiro como sujeito da proteção internacional, com a diferença de que o primeiro trata de normativa internacional e o segundo de legislações internas estatais sobre migrações.

Louis Varlez, em curso proferido na Academia de Direito Internacional da Haia em 1927, citou a existência de um Direito Internacional das Migrações definido por ele como toda norma, de direito interno ou internacional, que regulamenta o direito dos migrantes, imigrantes, emigrantes e repatriados, todos na condição de estrangeiros que cruzaram fronteiras entre Estados⁶⁹.

Segundo Opekin, Perruchoud e Redpath-Cross,

[...] O direito internacional das migrações tem, portanto, se transformado num corpo jurídico cuja riqueza e diversidade são provavelmente incomparáveis. Do combate ao tráfico ao resgate em alto mar, de migrantes presos a processos consultivos regionais, existe uma riqueza de novas normas de migração que exigem uma atualização ou compilação da lei⁷⁰.

2. O arcabouço normativo do Direito Internacional das Migrações

Segundo Koslowski, o regime migratório internacional é atualmente composto por três distintos regimes: (i) o regime de refúgio, que regula o acesso à proteção internacional, (ii) o regime de viagem internacional, que regula o movimento de pessoas, incluindo de migração indocumentada, e (iii) o regime de migração laboral, que regula o acesso aos meios de vida no exterior.

Betts assinala que “com a notável exceção do regime de refúgio, não existe nenhum regime multilateral formal regulando como Estados podem e devem responder ao movimento de pessoas através das fronteiras nacionais e nenhuma organização da ONU abrangente para monitorar o cumprimento das normas e regras pelos Estados”⁷¹. O autor se esquece, no entanto, do regime internacional das migrações laborais, cujo

⁶⁹ VARLEZ, Louis. Les Migrations Internationales et leur Réglementation. *Recueil des Cours de l'Académie du Droit International de la Haye*, La Haye, Volume 20 (1927-V), p. 177-204.

⁷⁰ OPEKIN, Brian; PERRUCHOUD, Richard; REDPATH-CROSS, Jillyanne. Conceptualising International Migration Law. In: OPEKIN, Brian; PERRUCHOUD, Richard; REDPATH-CROSS, Jillyanne (Ed.). *Foundations of International Migration Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 06. Tradução livre de: “[...] International migration law has thus been transformed into a body of law whose richness and diversity are probably unmatched. From counter trafficking to rescue at sea, from stranded migrants to regional consultative processes, there is a wealth of new migration norms which call for a restatement or compilation of the law”.

⁷¹ BETTS, Alexander. Towards a ‘Soft Law’ Framework for the Protection of Vulnerable Irregular Migrants. *International Journal of Refugee Law*, Oxford, vol. 22, nº 2, p.

monitoramento cabe à OIT, mas também tem a OIM como outro organismo internacional a tratar do tema.

No plano global, o DIM possui poucas normas de *hard law* em vigor, notadamente as que versam sobre refúgio e migração laboral. Não obstante, a disciplina possui um número mais significativo de normas de *soft law* que, apesar de não terem o peso normativo das normas vinculantes de direito internacional, possuem *valor jurídico* e político internacional que não pode ser ignorado⁷².

A dimensão migratória é igualmente importante nos processos de integração regional, embora as políticas migratórias nem sempre tenham uma clara construção na esfera doméstica dos Estados. Tomem-se como exemplo as políticas migratórias da União Europeia e do MERCOSUL: enquanto que no primeiro há um nítido processo de coesão entre seus principais membros no que tange à admissibilidade do estrangeiro no seu espaço geográfico, no segundo as diretrizes migratórias muitas vezes representam intenções políticas com poucas consequências práticas ou com entraves procedimentais, como no caso da previsão de regularização migratória dos nacionais dos países membros do MERCOSUL.

Se no plano global o DIM caminha relativamente a passos lentos no que toca ao *hard law*, muito como consequência da dificuldade de se negociar acordos internacionais sobre o tema das migrações, que é considerado sensível na política doméstica dos Estados economicamente mais desenvolvidos, no plano regional os esforços em se buscar áreas de livre circulação de bens e de pessoas, assim como de proteger grupos vulneráveis de migrantes, tem surtido efeitos positivos na normatização do DIM.

A título de exemplo, o tema das migrações internacionais está presente na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)⁷³ como forma de promover, sem prejuízo dos compromissos internacionais assumidos pelos países membros, a coordenação e o reforço da cooperação no domínio das políticas de imigração e na promoção de medidas que facilitem a circulação dos cidadãos dos Países Membros da CPLP. Para tanto, a CPLP possui atualmente 9 (nove) tratados internacionais sobre migrações internacionais,

⁷² Vide anexos III a XI desta tese.

⁷³ A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi estabelecida em novembro de 1986 em São Luís do Maranhão – MA, por convocação do então presidente da República, José Sarney, e sua sede está instalada em Lisboa, Portugal. A CPLP é dotada de personalidade jurídica internacional e se constitui como “o foro multilateral privilegiado para o aprofundamento da amizade mútua, da concertação político-diplomática e da cooperação entre os seus membros”.

bem como está em curso a discussão, na Comunidade, de uma proposta de um Estatuto do Cidadão da CPLP⁷⁴.

Em 30 de novembro de 2012, a UNASUL considerou que a dimensão migratória é o primeiro passo na construção da cidadania sul-americana. De acordo com o artigo 1º da Decisão nº 8 de 2012, “[decide] iniciar a construção da Cidadania Sul-americana a partir de sua dimensão migratória, considerando a ampliação dos acordos regionais, sub-regionais e bilaterais, sem prejuízo dos avanços que se produzam em outras dimensões que se estimem prioritárias sobre o tema”.

Na prática, porém, a integração das políticas migratórias costuma se refletir apenas na migração econômica de migrantes documentados, permanecendo as demais categorias de imigrantes sem respaldo político-jurídico mais preciso. Ademais, o próprio texto do artigo já indica que outros temas mais prioritários que o migratório podem se sobrepor a ele.

3. A construção política do Direito Internacional das Migrações: instituições e atores na ordem global

Assim como o DIM possui quantidade bastante significativa de normas nos planos global e regionais, o número de atores – para além dos Estados – tem aumentado consideravelmente nas últimas décadas em razão do crescimento na demanda das migrações internacionais, da complexidade dos movimentos migratórios e das políticas restritivas aos migrantes.

No âmbito da ONU, o DIM pode ser encontrado tanto na Assembleia Geral quanto no Conselho de Segurança, no Conselho de Direito Humanos, no ACNUR, no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), no Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), na Divisão de Assuntos Econômicos (UNDESA), no Conselho Econômico e Social (ECOSOC), na Organização Internacional do Trabalho (OIT), entre

⁷⁴ O Projeto do Estatuto do Cidadão da CPLP tem sido discutido desde a V Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, realizada em Brasília, em 31 de julho e 1º de agosto de 2002. Durante a VI Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, realizada em Bissau em 17 de julho de 2006, o tema foi novamente colocado na agenda de negociações entre os Estados Partes da CPLP por meio de criação de *Grupo de Trabalho alargado sobre Cidadania e Circulação de Pessoas no Espaço da CPLP*, com o intuito de “aprofundar a reflexão sobre o Estatuto do Cidadão da CPLP, bem como outras questões relevantes em matéria de cidadania e circulação de pessoas no espaço da Comunidade”. LEITÃO, José. *Estudo sobre Cidadania e Circulação no Espaço da CPLP*. Lisboa, Abril de 2007, p. 8. Disponível em: <<http://www.cplp.org/id-184.aspx>>. Acesso: 20/01/2014.

outros órgãos. Fora do sistema ONU, o tema das migrações internacionais também tem se tornado objeto de organismos internacionais específicos, a exemplo:

3.1 A Organização Internacional para as Migrações – OIM

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) foi estabelecida em 1951 como o Comitê Intergovernamental Provisório para o Movimento de Migrantes da Europa (PICMME, na sigla em inglês) para auxiliar países europeus a identificar locais de reassentamento para cerca de 11 milhões de deslocados durante a Segunda Guerra Mundial⁷⁵. Apenas em 1989 ela recebeu a denominação que possui até hoje e atua diretamente junto aos governos, organismos intergovernamentais e parceiros não governamentais.

Ao longo dos anos, a OIM deixou de ser uma agência de logística para migrantes para se tornar uma agência mais ampla sobre migrações⁷⁶. De acordo com seu tratado constitutivo, são objetivos da Organização:

- (a) Concertar todos os arranjos adequados para assegurar o traslado organizado dos migrantes para os quais os meios existentes se revelem insuficientes ou que, de outra maneira, não possam estar em condições de trasladar-se sem assistência especial aos países que ofereçam possibilidades de imigração ordenada;
- (b) Ocupar-se do traslado organizado dos refugiados, pessoas removidas e outras necessitadas de serviços internacionais de migração para as quais possam ser realizados arranjos entre a Organização e os Estados interessados, incluídos aqueles Estados que se comprometam a acolher essas pessoas;
- (c) Prestar, conforme solicitação dos Estados interessados e de acordo com os mesmos, serviços de migração, tais como: recrutamento, seleção, tramitação, ensino de idiomas, atividades de orientação, exames médicos, colocação, atividades que facilitem a acolhida e a integração, assessoramento em assuntos migratórios, assim como toda outra ajuda que se encontre de acordo com os objetivos da Organização;
- (d) Prestar serviços similares, conforme solicitação dos Estados ou em cooperação com outras organizações internacionais interessadas, para a migração de retorno voluntária, incluída a repatriação voluntária;
- (e) Colocar à disposição dos Estados e das organizações internacionais e outras instituições um foro para o intercâmbio de opiniões e experiências e o fomento da cooperação e da coordenação das atividades relativas a questões de Migrações internacionais, incluídos estudos com o objetivo de desenvolver soluções práticas⁷⁷.

⁷⁵ Disponível em: <<http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-iom-1/history.html>>. Acesso: 19/03/2014.

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ Conforme Artigo 1º do Tratado constitutivo da OIM. Redação dada pelo Decreto nº 8.401 de 06 de setembro de 2013.

A OIM exerce seu mandato em diversos assuntos relacionados às migrações internacionais, tais como: emergência humanitária; assistência para reassentamento de migrantes; programas de reparação, saúde do migrante; imigração e gestão fronteiriça; assistência para retorno voluntário e reintegração; combate ao tráfico de pessoas e migrantes; migração laboral; treinamento; política migratória e pesquisa; processos consultivos regionais; diálogo internacional sobre migrações; reparações no contexto migratório; migração e gênero; migração e direito; migração e mudanças climáticas; migração e a agenda de desenvolvimento da ONU pós-2015⁷⁸.

A OIM conta com 157 Estados-Partes⁷⁹, tem *status* de observadora junto à ONU e possui escritórios em mais de 150 países⁸⁰, sendo que sua sede está localizada em Genebra, na Suíça. O Brasil pleiteou ingresso na OIM por meio da Resolução Recomendada nº 4, de 22 de dezembro de 2003, que foi aprovada na 88ª Reunião da Organização⁸¹. O ingresso do país na OIM foi aprovado por meio do Decreto nº 8.101, de 6 de setembro de 2013, mas a Organização aguarda a internalização do acordo sobre privilégios e imunidades para a abertura de escritório no país⁸².

3.2 O Centro Internacional para Política Migratória e Desenvolvimento – ICMPD

O ICMPD foi fundado em 1993 por iniciativa dos governos da Áustria e da Suíça com a finalidade de servir como mecanismo informal de apoio e para fornecer conhecimento e serviços nos temas da cooperação multilateral de migrações e sobre asilo e refúgio⁸³. Ele é um organismo internacional europeu com escritório-sede em Viena, Áustria, e representações também no norte da África, Oriente Médio e América Latina, e com *status* de observador junto à ONU⁸⁴.

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ Disponível em: <http://iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/docs/members_observers_en.pdf>. Consulta: 08/11/2014.

⁸⁰ Disponível em: <http://iom.int/files/live/sites/iom/files/About-IOM/docs/facts_figures_en.pdf>. Consulta: 08/11/2014.

⁸¹ Conforme Anexo ao Decreto nº 8.101 de 2013.

⁸² O Acordo foi aprovado na Câmara dos Deputados por meio do Projeto de Decreto Legislativo nº 1.295 de 2013, em 13 de março de 2014, e aguarda aprovação no Senado Federal.

⁸³ Os centros de competência do ICMPD são: (i) migração ilegal e retorno; (ii) tráfico de pessoas; (iii) gerenciamento de fronteiras e vistos; (iv) asilo e refúgio; (v) migração e desenvolvimento; e (vi) migração legal e integração. Disponível em: <http://www.icmpd.org/fileadmin/ICMPD-Website/ICMPD_General/Org_Chart/ICMPD_Organisational_Chart_OOD016V05_2013-02-07_new.pdf>. Consulta: 08/11/2014.

⁸⁴ Disponível em: <<http://www.icmpd.org/ABOUT-US.1513.0.html>>. Consulta: 08/11/2014.

São 15 Estados-Partes do ICMPD: Áustria, Bósnia Herzegovina, Bulgária, Croácia, Eslováquia, Eslovênia, Hungria, Macedônia, Polônia, Portugal, República Tcheca, Romênia, Sérvia, Suécia e Suíça⁸⁵.

Os objetivos do ICMPD são os de “promover políticas migratórias inovadoras, abrangentes e sustentáveis”⁸⁶, além de contribuir para a governança migratória por meio de parcerias com atores relevantes nos níveis nacional, regional e internacional⁸⁷. Esses objetivos são alcançados por meio de contato e trabalho direto com os atores parceiros e também pela realização de estudos sobre políticas migratórias na forma de *policy briefs*, *working papers* e estudos aprofundados envolvendo migrações nos países e contextos em que o ICMPD atua⁸⁸.

⁸⁵ *Idem*.

⁸⁶ *Ibid.* Tradução livre de: “[...] to promote innovative, comprehensive and sustainable migration policies”.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Vide: <<http://www.icmpd.org/Publications.2424.0.html>> (publicações anuais), <<http://www.icmpd.org/Policy-Briefs.2159.0.html>> (*policy briefs*) e <<http://www.icmpd.org/Working-Papers.2383.0.html>> (*working papers*). Consulta: 08/11/2014.

Capítulo 3 – Políticas Migratórias do Século XXI e o respaldo jurídico para o exercício dos direitos dos migrantes

O aumento no volume e dinâmica das migrações internacionais, seja por motivos econômicos, bélicos, ambientais ou outros, também tem influenciado diretamente a forma pela qual os Estados têm tratado do tema migratório e nas restrições, cada vez maiores, impostas aos estrangeiros que buscam ingressar ou que permanecem no seu território. Se as políticas migratórias das décadas de 1940 e 1950 foram voltadas à solidariedade e proteção do migrante forçado (principalmente dos refugiados), tal não tem sido o caso nas décadas mais recentes.

Segundo Gibney⁸⁹,

Desde o final dos anos 1970, todos os Estados ocidentais têm recorrido a medidas altamente restritivas numa tentativa de reduzir o número de pedidos de refúgio que recebem. Em particular, eles têm utilizado uma variedade de práticas comuns – como vistos, sanções contra as empresas transportadoras, agentes de contato nos aeroportos e zonas internacionais – para evitar que solicitantes de asilo cheguem às fronteiras aonde eles possam pedir proteção sob a Convenção de Refugiados de 1951 e do Protocolo de 1967. O uso efetivo dessas práticas tem, por sua vez, exacerbado disparidades no ônus de Estados individualmente considerados, como no Estado de primeiro refúgio, particularmente no Sul, incapazes de se isolarem dos fluxos de refugiados, têm atraído números desproporcionais de refugiados do mundo. Onde essas medidas têm sido ineficazes em reduzir pedidos de refúgio (como tem sido recentemente o caso da Grã-Bretanha), medidas ainda mais restritivas e punitivas têm sido sugeridas para prevenir e evitar novas solicitações.

Dentre as medidas de contenção das migrações mencionadas pelo autor (vistos, sanções contra empresas transportadoras, agentes de primeiro contato nos aeroportos e zonas internacionais) e outras práticas estatais restritivas ou impeditivas das migrações (como as medidas compulsórias, a criminalização das migrações, a detenção de migrantes,

⁸⁹ GIBNEY, Matthew J. *The State of asylum: democratization, judicialization and evolution of refugee policy in Europe*. New Issues in Refugee Research. Working Paper nº 50. Refugee Studies Centre, University of Oxford, United Kingdom, October 2001. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3bf102204.html>>. Consulta: 16/12/2014. Tradução livre de: “[...] Since the late 1970s, all Western states have resorted to increasingly restrictive measures in an attempt to reduce the number of asylum claims they receive. In particular, they have used a range of common practices – such as visas, carrier sanctions, airport liaison officers and international zones – to prevent asylum seekers from arriving at frontiers where they could claim the protection of the 1951 Geneva Refugee Convention and 1967 Protocol. The effective use of these practices has in turn exacerbated disparities in the burdens of individual states, as states of first asylum, particularly in the South, unable to insulate themselves from refugee flows, have attracted a disproportionate number of the world’s refugees. Where these measures have been ineffective in reducing asylum claims (as has recently been the case with Britain), even more restrictive and punitive measures have been mooted to prevent and deter claims”.

entre outras), algumas podem ser consideradas legítimas em direito internacional e outras violadoras de normas internacionais protetivas dos migrantes.

Em muitos casos, a linha entre a legalidade e a ilegalidade das práticas estatais é bastante tênue e deve ser analisada pelos tribunais (quer internos ou internacionais) para se precisar, diante da situação específica, se a prática estatal é ou não violadora dos direitos humanos dos migrantes. De qualquer forma, mesmo se consideradas legítimas em direito internacional, a restrição das migrações e de acolhida dos migrantes, sobretudo dos mais vulneráveis⁹⁰, certamente é moral e politicamente repreensível.

Desta forma, o presente capítulo abordará a legalidade dessas políticas restritivas das migrações internacionais sob a perspectiva de dois temas que têm ganhado alcance internacional, posto que prática reiterada de Estados que, em teoria, afirmam o respeito aos direitos humanos dos migrantes: a criminalização das migrações internacionais e a detenção dos migrantes. A partir delas, será dada ênfase a outro tema de crescente destaque no direito interno e internacional: a judicialização das migrações internacionais como forma de garantia e reafirmação dos direitos humanos dos migrantes.

1. Políticas migratórias restritivas e a criminalização das migrações internacionais

De acordo com Catherine Dauvergne, “em contraste com a legalização da migração que tomou lugar no início do século anterior, atualmente testemunhamos a ‘ilegalização’ da migração”⁹¹. Nesse sentido, encontram-se os controles migratórios rígidos, as fronteiras praticamente fechadas para alguns grupos de imigrantes, a maior agilidade da cooperação internacional para a transferência de presos estrangeiros e para os procedimentos relacionados às medidas compulsórias contra estrangeiros e a imposição de cotas para o ingresso de imigrantes no território de alguns Estados.

A política migratória do século XXI tem visto surgirem centros de detenção exclusivos para imigrantes com vistas à sua deportação e à separação dos estrangeiros “indesejáveis” do restante do país. O “imperativo do controle fronteiriço tem-se tornado

⁹⁰ Consideram-se migrantes vulneráveis os solicitantes de refúgio, de asilo político, os menores desacompanhados e as crianças de um modo geral, os idosos, as mulheres, os enfermos, os deficientes e todos aqueles que se encontrarem em situação de fragilidade devido à sua condição física, psíquica, de gênero ou que ocasionou o fenômeno migratório.

⁹¹ DAUVERGNE, Catherine. *Op. cit.*, p. 02. Tradução livre de: “[...] In contrast with the legalization of migration that took place in the outset of the previous century, we are currently witnessing the ‘illegalization’ of migration”.

um criador de manchetes ao redor do mundo e é uma questão doméstica vital em todos os países ocidentais prósperos e também em qualquer outro lugar”⁹².

Para Dauvergne, “as leis migratórias e sua aplicação são crescentemente entendidas como o último bastião da soberania”⁹³ no sentido de que aos Estados é dado o poder de legislar sobre quem pode e quem não pode ser admitido ou permanecer nos seus limites territoriais ou sob sua jurisdição, o que leva à dicotomia “estrangeiro legal vs. ilegal”, “documentado vs. indocumentado”. Nesse aspecto, a autora reflete sobre a correlação entre políticas migratórias e legislação migratória:

Por causa da mudança em importância das leis migratórias, esses textos legais se tornam o lugar ideal para observar aspectos-chave dos debates da teoria da globalização. Ou seja, legislação migratória apresenta resposta a questões como: a morte do Estado-nação é inevitável? A globalização é principalmente ou exclusivamente uma força econômica? A globalização é mera americanização? A globalização pode ser resistida? Os dilemas da migração ilegal oferecem uma correlação detalhada para cada um desses debates⁹⁴.

Para que se possam compreender as dificuldades que os “refugiados ambientais” enfrentaram e enfrentarão no seu trânsito transfronteiriço enquanto migrantes internacionais para além da falta de previsão jurídica sobre seu status, deve-se considerar a forma pelas quais a política internacional e as políticas domésticas dos principais atores da arena internacional nas décadas recentes, sobretudo neste século XXI, têm tratado do tema migratório.

De acordo com Hollifield, a teoria realista de relações internacionais, segundo a qual os Estados são atores com soberania absoluta na ordem internacional, não é suficiente para explicar o fenômeno migratório, uma vez que os Estados, por mais que imponham barreiras, não controlam o fluxo mundial de pessoas⁹⁵. Deve-se, então, segundo o autor,

⁹² DAUVERGNE, *Op. cit.*, p. 02. Tradução livre de: “[...] The border control imperative has become a headline maker around the globe, and is a vital domestic political issue in all prosperous Western states, and elsewhere as well”.

⁹³ *Op. cit.*, p. 02. Tradução livre de: “[...] In contemporary globalizing times, migration laws and their enforcement are increasingly understood as the last bastion of sovereignty. [...]”.

⁹⁴ *Idem*. Tradução livre de: “[...] Because of this shift in importance of migration laws, these legal texts become an ideal site to observe key aspects of the debates within globalization theory. Migration laws function almost as a laboratory setting for testing globalization’s hypotheses. That is, migration law presents a response to questions like: Is the demise of the nation-state inevitable? Is globalization primarily or exclusively an economic force? Can globalization be resisted? The dilemmas of illegal migration offer a detailed engagement with each of these debates”.

⁹⁵ HOLLIFIELD, James F. Entre droit de marché. In : BADIE, Bertrand ; WIHTOL DE WENDEN, Catherine. *Le défi migratoire : questions de relations internationales*. Québec : Presses de la Fondation Nationale des Ciencias Politiques de l’Université Laval, 1994, chapitre 3, p. 61.

considerar outras teorias de relações internacionais relacionadas às migrações para buscar explicar o que ele chama de “paradoxo do liberalismo”⁹⁶.

O primeiro problema que se impõe diz respeito à dificuldade de se distinguir os “refugiados ambientais” de migrantes econômicos ou mesmo de migrantes indocumentados, principalmente quando a causa ambiental que levou à migração forçada é de início lento, os “refugiados ambientais” acabam por serem tratados da mesma forma que as demais categorias de migrantes, sem que lhes sejam atendidas ou respeitadas suas vulnerabilidades, o que também ocorre com os indocumentados e econômicos em muitos países de destino.

2. Práticas estatais controversas: a detenção de imigrantes e a inadmissibilidade do estrangeiro vulnerável

As políticas migratórias cada vez mais restritivas têm sido acompanhadas também pela busca desesperada por sobrevivência que leva muitos imigrantes (sejam eles solicitantes de refúgio, refugiados, indocumentados ou qualquer outra categoria) a arriscarem suas vidas nas travessias, por mar ou terra, para chegar ao destino almejado. Exemplo constante e amplamente divulgado pela mídia são os imigrantes africanos que lotam pequenas embarcações para alcançarem ou a italiana Ilha de Lampedusa, no Mar Mediterrâneo, ou a espanhola Ilha de Malta. O objetivo e as precárias condições nessas e em outras situações é o mesmo: de buscar abrigo e melhores condições de vida na Europa ou em países onde não predominam a guerra, o medo, a perseguição e a fome.

Mesmo diante dessas situações, que podem caracterizar emergência humanitária para fins de assistência, os países de destino não aceitam serem considerados como tais e têm intensificado a fiscalização nas suas fronteiras, em alto mar (mesmo fora dos limites do seu mar territorial) e realizado acordos bilaterais, formalizados por escrito ou não, com outros países para receberem esses migrantes.

Exemplos latentes dessa prática são os atos praticados tanto pela Itália, na região do Mediterrâneo, quanto pela Austrália, na região do Oceano Pacífico. A guarda costeira italiana, reconhecidamente, mantém-se nos limites do seu mar territorial a fim de fiscalizar e impedir que as embarcações com imigrantes ingressem nas águas territoriais italianas ou que alcancem seja a ilha de Lampedusa, seja a costa peninsular italiana.

⁹⁶ *Idem.*

Como consequência de atos dessa natureza, em 2012 a Corte Europeia de Direitos Humanos condenou a Itália por desrespeitar o direito internacional dos refugiados, mais especificamente o princípio do *non-refoulement*, e também dispositivos específicos da Convenção Europeia de Direitos Humanos, no caso *Hirsi Jamaa e outros*. Na ocasião, a guarda costeira italiana interceptou uma embarcação com 26 eritreus e somalis em alto mar e, ao resgatá-los, colocou-os em embarcação de bandeira italiana (portanto, sob a jurisdição da Itália) e, sem nenhum contato verbal ou explicação para os imigrantes, deixou-os na costa da Líbia, país que não é signatário de nenhuma das Convenções sobre o direito dos refugiados (1951 e 1967). A Corte entendeu que houve violação dos artigos 3º e 4º da Convenção Europeia e condenou a Itália por reparação dos imigrantes.

A Austrália, por sua vez, não apenas intercepta barcos de imigrantes como também os detém com a finalidade de deportação, chegando a manter centros de detenção de imigrantes no seu território e nos territórios de Nauru e da Ilha Manus, na Papua Nova Guiné.

A Itália também faz uso de centros de detenção, particularmente na Ilha de Lampedusa. Lá, a polêmica situação de supostos solicitantes de refúgio e indocumentados tem invocado muitas discussões sobre o respeito aos direitos dos migrantes, assim como as políticas de detenção australianas e as precárias condições em que os migrantes são indefinidamente detidos, inclusive crianças nascidas durante a detenção.

Os campos de detenção de imigrantes são frequentemente utilizados como forma de: (i) controlar a imigração por meio da *política do medo* e intimidação, de maneira a desestimular novas levas de imigrantes; e (ii) como alternativa à não deportação (e, portanto, à não responsabilidade jurídica e política internacional), mas ao mesmo tempo não reconhecendo a condição de refúgio ou outra condição migratória particular do imigrante.

Tanto a detenção de imigrantes quanto a não assistência a solicitantes de refúgio em alto mar causam violações de direitos humanos dos migrantes e, num espectro mais amplo, dos direitos humanos em geral. Em pronunciamento perante a 69ª sessão da Assembleia Geral da ONU, realizada em outubro de 2014, o Alto Comissário de Direitos Humanos da ONU, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, mencionou que nos anos de 2013 e 2014 “os migrantes

continuam a suportar terríveis sofrimentos, com eventos recentes em alto mar demonstrando desrespeito flagrante à vida humana e aos direitos humanos”⁹⁷.

No que diz respeito à admissão e proteção dos “refugiados ambientais”, Raiol afirma que eles “não podem permanecer empilhados em alojamentos ou acampamentos, sem trabalho, sem moradia digna, sem uma definição concreta da situação em que se encontram, aviltados e perdidos espacialmente”⁹⁸, exatamente o contrário do que tem ocorrido hoje com muitos “refugiados ambientais” no mundo, a exemplo dos campos de detenção da Austrália e da Nova Zelândia.

3. A Judicialização das Migrações como alcance dos direitos humanos dos migrantes

Os avanços no que tange à proteção jurídica de diferentes grupos de migrantes foram amplos e muito significativos no decorrer do século XX, principalmente a partir dos anos 1950. No entanto, as políticas migratórias de muitos Estados receptores de migrantes têm frequentemente violado direitos consagrados e inerentes a eles, seja na condição de migrantes ou simplesmente na condição de seres humanos.

Nesse sentido, Marks assinala que “se a história da proteção internacional dos direitos humanos tem sido convencionalmente contada como romance, há, no momento, um corpo de opinião significativo que nos convida a reimaginá-la no registro de tragédia”⁹⁹. O mesmo vale para a proteção dos migrantes diante das políticas migratórias restritivas e que desrespeitam normas consagradas do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional das Migrações, como no caso do desrespeito ao princípio do *non-refoulement* e dos direitos dos imigrantes em alto mar e as políticas de detenção de imigrantes protegidos por normas internacionais que impedem a modalidade de detenção quando não relacionada ao cometimento de crimes, por exemplo.

⁹⁷ Tradução livre de: “[...] Migrants have continued to endure appalling suffering, with recent events at sea demonstrating a striking disregard for human life and human rights”. In: UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Statement by Mr. Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations Commissioner for Human Rights, at the United Nations General Assembly 69th Session*. New York, 22 October 2014. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15197&LangID=E>>. Consulta: 23/10/2014.

⁹⁸ RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *Ultrapassando Fronteiras: a proteção jurídica dos refugiados ambientais*. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010, p. 19.

⁹⁹ MARKS, Susan. Human rights in disastrous times. In: CRAWFORD, James; KOSKENNIEMI, Martti (Eds.). *The Cambridge Companion to International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 309. Tradução livre de: “[...] If the story of the international protection of human rights has been conventionally told as a romance, there is, at present, a significant body of opinion that invites us to re-imagine it in the register of tragedy”.

Quando as políticas públicas falham em fazer cumprir o papel do Estado de prover direitos aos nacionais e estrangeiros presentes no seu território e para aqueles sob sua jurisdição (mesmo que fora do espaço geográfico estatal) e quando a norma expressamente prevê o direito violado, o recurso judicial costuma ser o meio eficaz a ser buscado seja por meio de uma ação ou de uma omissão violadora de direitos.

No caso das migrações, o recurso judicial diante do fluxo internacional de pessoas – a judicialização das migrações internacionais, busca alcançar individual e coletivamente os direitos expressos na legislação nacional ou nos tratados internacionais em vigor no país onde a ação é adjudicada, assim como os princípios e o costume internacional violados.

Em direito internacional, a judicialização pode ser entendida como o resultado da proliferação de tribunais internacionais, quer de alcance global ou regional, que visam a garantir e salvaguardar os tratados internacionais firmados entre Estados, bem como as normas cogentes, o costume e os princípios de direito internacional.

O tema da judicialização no direito internacional é acompanhado pelo da jurisdicionalização da própria disciplina, ou seja, da proliferação de tribunais internacionais seja em matéria de direitos humanos, de direito penal, de direito do mar, de comércio internacional, competentes global ou regionalmente para julgar Estados ou pessoas por violações expressas das normas do direito internacional¹⁰⁰.

O nascimento dos tribunais internacionais de jurisdição universal remonta aos tribunais militares de Nuremberg (1945)¹⁰¹ e Tóquio (1946)¹⁰², estabelecidos para julgar criminosos da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) pelas sistemáticas violações às Convenções de Genebra sobre Direito Internacional Humanitário, por crimes contra a humanidade e por crime de genocídio¹⁰³.

¹⁰⁰ RANGEL, Vicente Marotta. *Evolução da Justiça Internacional*. Palestra proferida durante as “Jornadas de Direito Internacional Público no Itamaraty”, Brasília, 8 de novembro de 2005, 18 fls.

¹⁰¹ Foi criado por meio do Acordo de Londres de 8 de agosto de 1945.

¹⁰² Também conhecido como Tribunal para o Extremo Oriente e criado por proclamação especial do Comandante Supremo dos Aliados no Pacífico, no dia 19 de janeiro de 1946. Sua competência dizia respeito aos militares japoneses acusados de levar à força homens coreanos para o Japão a fim de serem explorados como mão-de-obra escrava e para servirem de cobaias em experimentos médicos, além do rapto, estupro e submissão de mulheres coreanas, filipinas, tailandesas, malaias e indonésias à prostituição.

¹⁰³ Cabe, aqui, uma ressalva: o Tratado de Versalhes (1919), que pôs fim à Primeira Guerra Mundial, indicou, antes mesmo de Nuremberg, a responsabilidade internacional por violações de direitos humanos (mais especificamente, de ofensa à moral internacional e à autoridade sagrada dos tratados internacionais – sobretudo em se tratando das Convenções de Genebra de 1899 e 1907). Versalhes impunha o estabelecimento de um tribunal internacional para julgar o imperador Guilherme II e as pessoas acusadas de terem cometido atos contrários às leis da guerra (artigos 227 a 230 do Tratado), o que não foi colocado em prática em razão de a Holanda ter-se recusado a extraditar o Czar. ROUSSEAU, Charles. *Le Droit des Conflits Armés*. Paris : Pedone, 1983.

O caráter *ad hoc*¹⁰⁴ desses tribunais e o desrespeito ao princípio da anterioridade penal¹⁰⁵ em nome de um bem maior (a proteção da humanidade) fizeram com que muitas críticas pairassem sobre seu estabelecimento e sobre a própria legitimidade dos tribunais internacionais de vocação universal para o julgamento de pessoas, fato até então inédito no direito internacional¹⁰⁶.

Em 1998, porém, o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional estabeleceu jurisdição permanente para julgar indivíduos por crimes cometidos após a entrada em vigor do seu Estatuto¹⁰⁷, em que são bem definidas suas competências *ratione temporis*, *ratione materiae*, *ratione loci* e *ratione personae*. Conforme ensina Marotta Rangel, “[...] o surgimento, a partir do começo do século passado, em número crescente, de tribunais de solução judicial, modificou profundamente o panorama da jurisdição internacional”¹⁰⁸.

Conforme indica Almeida, a criminalização dos atos contrários ao Direito Internacional Humanitário e sua repressão colocam-se no contexto da não violência no direito internacional¹⁰⁹, bem como na necessidade de estabelecimento de normas jurídicas para a garantia dos direitos humanos na esfera dos tribunais internacionais.

A justiça é o ideal buscado na formação dos tribunais internacionais¹¹⁰, sendo que o termo “justiça internacional” refere-se “à expressão empregada para designar ou qualificar uma instituição ou um conjunto de instituições pré-estabelecidas e competentes para

¹⁰⁴ Tribunal internacional de caráter temporário, em contraposição a tribunal de jurisdição permanente.

¹⁰⁵ O princípio da anterioridade penal se consubstancia no princípio *nullum poena sine lege*, segundo o qual é nula a pena sem crime anterior que o ampare. Nos casos dos crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crime de genocídio, no entanto, os tribunais internacionais criados anteriormente ao TPI, sobrepunham a humanidade como valor superior a esse princípio do direito penal. Sobre o tema vide: SOUSA, Fernanda Nepomuceno. *Tribunais de Guerra*. Belo Horizonte: Del Rey, 2005. SILVA, Carlos Augusto. *O genocídio como crime internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

¹⁰⁶ Foram criados, ainda, os tribunais penais internacionais para a Ex-Iugoslávia (1993) e para Ruanda (1995) pelo Conselho de Segurança da ONU dentro da sua chamada “competência do capítulo VI e meio” (fictício) da Carta da ONU. Ambos os tribunais foram estabelecidos de forma temporária para julgar pessoas por crimes cometidos nos territórios da ex-Iugoslávia e de Ruanda na década de 1990. Apesar das críticas sobre esses tribunais (cuja formação e competência ainda violavam a anterioridade da lei penal, além de serem considerados, como Nuremberg e Tóquio, tribunais de exceção), eles foram responsáveis pelo julgamento de muitos militares por crimes cometidos no âmbito dos conflitos armados naqueles países (Guerra dos Balcãs – 1991-1995 – e genocídio tutsi e hutu, respectivamente). A respeito dos tribunais para a Ex-Iugoslávia e para Ruanda vide: CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mireille (Orgs.). *Crimes Internacionais e Jurisdições Internacionais*. São Paulo: Manole, 2004. CASSESE, Antonio. *International Criminal Law*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

¹⁰⁷ A entrada em vigor do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, com sede na Haia, Holanda, se deu em 1º de julho de 2002. Disponível em: <<http://www.un.org/law/icc/index.html>>. Consulta: 28/12/2014.

¹⁰⁸ RANGEL, Vicente Marotta. *Op. cit.*, fl. 05.

¹⁰⁹ ALMEIDA, Guilherme Assis de. *Direitos Humanos e Não-Violência*. São Paulo: Atlas, 2001.

¹¹⁰ CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mireille. *Op. cit.*, p. 14.

aplicar o direito das relações internacionais e as regras a ele submetidas”¹¹¹. Segundo Marotta Rangel,

A ideia de justiça nos conduz necessariamente ao próprio conceito de direito, do qual a justiça é a sua verdadeira dimensão axiológica. Sem dúvida, outros valores poderiam ser identificados no contexto dessa dimensão; por exemplo, os valores da liberdade, da paz, da utilidade, da segurança. Todavia, a justiça é um valor singular e superior; ela se vale para que os outros valores valham e ela tem, no contexto do direito, um valor absoluto, como o têm, em suas respectivas esferas, os valores da verdade, do bem, da beleza, porquanto cada um desses valores repousa em si mesmo, não se origina de outro superior¹¹².

O professor ainda ensina, sobre a possível evolução do sentido de “justiça” por meio dos tribunais internacionais:

Tomada em sentido institucional, a justiça tem se ampliado, crescido, evoluído, produzido frutos e necessita de ser gradualmente aprimorada. Permito-me retomar, porém, o sentido valorativo mencionado na introdução desta palestra, sentido esse que o termo justiça também comporta, como objetivo a iluminar os passos de tribunais e a inspirar o comportamento e aspiração de juristas e juízes. Teria ela, nesse sentido, evoluído? Neste caso, permito-me responder negativamente. **A justiça é um valor transcendental, que remanesce incólume, fascinante, sedutora, imutável. O que teria evoluído, como acima se disse, são as instituições que, no curso dos séculos, almejam constantemente alcançá-la e pô-la a serviço do ser humano, de povos, de governos**¹¹³. (grifos não estão no original)

Para efeitos da presente tese de doutorado, entende-se que o direito internacional não passa por um movimento de fragmentação em decorrência da proliferação de tribunais internacionais, pelo contrário: conforme afirma Lage, “a jurisdicionalização acaba por reforçar a aplicação e a unidade”¹¹⁴ do direito internacional na atualidade.

Importante ressaltar que “normas não determinam resultados; elas dão os contornos da possibilidade”¹¹⁵ na medida em que incentivam o *dever ser* por meio da ação e,

¹¹¹ BASDEVANT, Jules. *Dictionnaire de la Terminologie du Droit International*. Paris : Sirei, 1960. *Apud* RANGEL, Vicente Marotta. *Op. cit.*, fl. 02. Tradução livre de: « expression employée pour designer ou qualifier une institution ou un ensemble d’institutions préétablies et chargées d’appliquer le droit aux affaires internationales qui leur sont soumises ».

¹¹² RANGEL, Vicente Marotta. Sobre la efectividad de la justicia en las relaciones internacionales. In: RAMA-MONTALDO, Manuel (Dir.). *El derecho internacional en un mundo em transformación – Le droit international dans un monde en transformation – International law in an evolving world : liber amicorum : en homenaje al profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitária, vol. 1, 1994, pp. 173-179. *Apud* RANGEL, Vicente Marotta. *Op. cit.*, fl. 01.

¹¹³ *Idem*, fl. 18.

¹¹⁴ LAGE, Délber Andrade. *A Jurisdicionalização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 159.

¹¹⁵ TANNENWALD, Nina. The Nuclear Taboo: the United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use. *International Organization*, vol. 53, n° 3, June 1999, p. 435. Tradução livre de: “Norms do not determine outcomes, they shape realms of possibility”.

principalmente, da não ação, que, caso existam, serão punidas nos termos legais. Nesse sentido, o papel das normas e das ações judiciais em torno da judicialização das políticas migratórias, em última instância, é o de incentivar políticas e ações pró-migrantes.

Muita crítica tem sido feita a respeito da judicialização das políticas, quer internas ou internacionais, devido ao suposto desrespeito ao princípio da separação de poderes e à soberania estatal. Vallinder destaca que a judicialização da política costuma ter dois significados distintos:

(1) A expansão das comarcas dos tribunais ou dos juízes a expensas dos políticos e/ou administradores, ou seja, a transferência dos direitos de tomada de decisão do legislativo, do executivo ou da função pública para as cortes ou, no mínimo,

(2) A ampliação dos métodos de decisão judicial para fora da vara competente.

Em resumo, devemos dizer que judicialização essencialmente envolve tornar alguma coisa na forma de processo judicial¹¹⁶. (grifos não estão no original)

3.1 A Judicialização das Migrações no Direito Internacional

Como a judicialização pode afetar e garantir os direitos dos migrantes, em especial dos “refugiados ambientais”? Em primeiro lugar, deve-se considerar que a judicialização de políticas migratórias é acompanhada de direitos garantidos em normas (de direito interno e internacional), princípios e costumes consagrados. Em segundo lugar, a judicialização das migrações desafia não apenas o direito e a política interna dos Estados, como também a política internacional (principalmente a política comunitária em matéria de migrações) e as normas de proteção internacional da pessoa que também salvaguardam os direitos dos migrantes e, dentre eles, dos “refugiados ambientais”.

De acordo com Mahlke,

A Judicialização (das migrações ou do refúgio) compreende a atuação das Cortes Nacionais e/ou Internacionais na busca pela garantia dos direitos referentes à mobilidade humana. Nesse sentido, suas decisões não apenas podem servir para concretizar a implementação das prerrogativas previstas nas Convenções Internacionais e na Lei interna, como estabelecer um paradigma que propicia

¹¹⁶ VALLINDER, Torbjörn. The Judicialization of Politics – a worldwide phenomenon: Introduction. *International Political Science Review*, London, vol. 15, n. 2, 1994, p. 91. Tradução livre de: “(1) the expansion of the province of the courts or the judges at the expense of the politicians and/or administrators, that is, the transfer of decision-making rights from the legislature, the cabinet, or the civil serve to the courts, or, at least, (2) the spread of judicial decision-making methods outside of the judicial province proper. In summing up we might say that judicialization essentially involves turning something into a form of judicial process”. Nota: a tradução do texto foi adaptada ao sistema judicial brasileiro para melhor compreensão do leitor.

uma reforma na sociedade e no tratamento dispensado aos refugiados e migrantes¹¹⁷.

No mesmo sentido, Jubilut afirma que a judicialização do refúgio se refere ao “recurso ao Poder Judiciário para a efetivação de direitos, o que no caso dos refugiados envolve tanto a concretização de seus direitos humanos quanto dos direitos decorrentes do Direito Internacional dos Refugiados”¹¹⁸. Ainda segundo a autora, “o fenômeno da judicialização é entendido como englobando vários aspectos: de uma maior participação do Poder Judiciário na efetivação da democracia, a um aumento do número de casos levados ao Poder Judiciário e das matérias tratadas por eles ou até a um papel mais ativo do Poder Judiciário na efetivação dos direitos humanos”¹¹⁹.

No direito internacional, portanto, a judicialização de temas como a migração internacional reforça a busca pela garantia dos direitos visados pela ação judicial específica e se afirma dentro da competência e legitimidade dos tribunais internacionais em que a ação é proposta. A judicialização das migrações internacionais quer no plano dos tribunais internos estatais quer na esfera dos tribunais internacionais, diz respeito à busca pela justiça nas relações sociais de forma ampla e, especificamente, ao alcance dos direitos humanos dos migrantes.

Nos tribunais internacionais de alcance global e de competência para julgar Estados, a judicialização das migrações remonta à Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) que, durante sua existência (1921-1946), analisou seis pareceres consultivos e um caso contencioso sobre o tema: (i) Parecer Consultivo sobre os Decretos de Nacionalidade na Tunísia e no Marrocos, de 7 de fevereiro de 1923; (ii) Parecer Consultivo sobre os Colonos Alemães na Polônia, de 10 de setembro de 1923; (iii) Parecer Consultivo sobre Aquisição da Nacionalidade Polonesa, de 15 de setembro de 1923; (iv) Parecer Consultivo sobre a Troca de Populações Gregas e Turcas, de 21 de fevereiro de 1925; (v) Parecer Consultivo sobre as Comunidades Greco-Búlgaras, de 31 de julho de 1930; (vi) Parecer Consultivo sobre o Tratamento dos Nacionais Poloneses e de Outras Pessoas de Origem ou de Língua Polonesa em Danzig, de 4 de fevereiro de 1932; e o (vii) Caso sobre a Reforma Agrária Polonesa e a Minoria Alemã, de 29 de julho de 1933.

¹¹⁷ MAHLKE, Helisane. Judicialização (das migrações; do refúgio). In: CAVALCANTI, Leonardo *et. al.* *Dicionário das Migrações Internacionais*. Brasília: Editora UnB, 2015, s/p. No prelo.

¹¹⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. A Judicialização do Refúgio. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo: ACNUR/ ANDHEP/ CLA Cultural, 2011, p. 163-164.

¹¹⁹ *Idem*, p. 165.

O tema da nacionalidade foi o primeiro da CIJ a ser tratado sobre os direitos dos estrangeiros e, como parte dele, das migrações internacionais. No Parecer Consultivo sobre os Decretos de Nacionalidade na Tunísia e no Marrocos, a questão levada à Corte era “se a disputa entre França e Grã-Bretanha sobre os Decretos de Nacionalidade emitidos na Tunísia e no Marrocos (zona francesa) em 8 de novembro de 1921, e sua aplicação para nacionais britânicos, é ou não, de acordo com o direito internacional, um tema de jurisdição doméstica [...]”¹²⁰.

No seu Parecer, a CPJI afirmou que:

A questão se um certo tema é ou não apenas da jurisdição estatal é essencialmente relativa; ela depende do desenvolvimento das relações internacionais. Por isso, **no estado atual do direito internacional, questões de nacionalidade estão, na opinião da Corte, em princípio dentro desse domínio reservado**¹²¹.

[...] **em tema como a nacionalidade que não é, em princípio, regulada pelo direito internacional, o direito do Estado de usar sua discricionariedade é mesmo assim restrito às obrigações que ele pode ter se submetido perante outros Estados. Nesse caso, a jurisdição que, em princípio, pertence apenas ao Estado, é limitada por regras de direito internacional.** [...] (grifos não estão no original)

A importância do Parecer Consultivo sobre os Decretos de Nacionalidade é incontestável para o direito internacional, uma vez que o tema da nacionalidade (cuja concessão e retirada são exclusivas da jurisdição interna estatal) passou a ser entendido como afeto diretamente à ordem jurídica internacional. Além do tema da nacionalidade ter sido objeto de análise pela CPIJ, ele também foi objeto de demanda na sua sucessora, a Corte Internacional de Justiça (CIJ).

A CIJ foi chamada a se manifestar no tema das migrações internacionais nas seguintes situações: (i) no caso *Nottebohm*; (ii) no caso *Avena* e outros nacionais mexicanos; (iii) no caso sobre o Mandado de Prisão entre Congo e Bélgica, entre outros.

A CEDH, no sistema regional europeu, é o tribunal internacional que mais tem analisado o tema das migrações internacionais devido não apenas à forma pela qual a sua

¹²⁰ PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE – PCIJ. *Nationality Decrees issued in Tunis and Morocco*. Publications of the Permanent Court of International Justice, The Hague, Series B – n° 04, Advisory Opinion of February 7th, 1923, p. 21. Disponível em: <http://www.icjci.org/pcij/serie_B/B_04/Decrets_de_nationalite_promulgues_en_Tunisie_et_au_Maroc_Avis_consultatif_1.pdf>. Consulta: 30/11/2014. Tradução livre de: “Whether the dispute between France and Great Britain as to the Nationality Decrees issued in Tunis and Morocco (French zone) on November 8th, 1921, and their application to British subjects, is or is not, by international law, solely a matter of domestic jurisdiction [...]”.

¹²¹ *Idem*, p. 24. Tradução livre de: “The question whether a certain matter is or is not solely within the jurisdiction of a State is an essentially relative question; it depends upon the development of international relations. Thus, in the present state of international law, questions of nationality are, in the opinion of the Court, in principle within this reserved domain”.

jurisdição é alcançada, mas também em razão da proteção conferida aos migrantes na Convenção Europeia e pela dinâmica e quantidade tanto de fluxos migratórios na Europa quanto das políticas estatais violadoras dos direitos e garantias desses migrantes. Exemplo de caso levado à Corte Interamericana de Direitos Humanos (CEDH) é o caso *Jamaa e outros vs. Itália*, julgado em 23 de fevereiro de 2012 e brevemente analisado supra.

Conforme afirma Cançado Trindade, o Protocolo XI da CEDH inaugurou uma fase sem precedentes na jurisdição da Corte Europeia, pois permitiu que os indivíduos passassem a ter capacidade “sem precedentes, de iniciar processos diretamente perante a Corte”¹²². De acordo com o autor, “passou-se do *locus standi* a um verdadeiro *jus standi*, com os indivíduos afigurando-se como verdadeiros sujeitos do direito internacional dos direitos humanos dotados significativamente de incontestes e plena capacidade jurídica processual internacional”¹²³.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) já analisou casos envolvendo migrações internacionais, a saber: (i) Parecer Consultivo nº 16 de 1999; (ii) Parecer Consultivo nº 18 de 2003; (iii) Caso Yean e Bosico vs. República Dominicana; (iv) Caso Vélez Loo vs. Panamá; (v) Caso Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana; e (vi) Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia.

3.2 A Judicialização das Migrações no Direito Interno dos Estados

Para fins de análise do tema da judicialização das migrações, é imprescindível analisar essa prática no direito interno dos Estados, sobretudo no que tange à proteção jurídica dos “refugiados ambientais”, quer considerados refugiados nos termos da legislação estatal, quer migrantes forçados ou como outra categoria de migrantes, desde que recebam amparo jurídico adequado pelo direito interno do Estado de trânsito ou de destino.

Por certo que não cabe aqui analisar todos os casos judiciais em que o tema migratório foi ou tem sido abordado nos tribunais internos, posto o assunto ser demasiadamente amplo e ultrapassar o tema central desta tese de doutorado, além de muitos desses casos, a exemplo do que ocorre no Brasil, tramitarem sob sigilo judicial.

¹²² TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado Internacional de Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, vol. III, 2003, p. 141.

¹²³ *Idem*.

Para efeitos da análise pretendida, portanto, será abordada a ação civil pública brasileira a respeito dos haitianos no país e um caso emblemático da Nova Zelândia, ambos especificamente sobre o tema dos “refugiados ambientais”.

No plano interno estatal, o tema da judicialização da política, de uma forma geral e não apenas com relação às migrações internacionais, suscita maiores debates sobre a legitimidade e competência de o Poder Judiciário interferir na condução de atos do Poder Executivo.

Apesar de alguns autores considerarem a ilegalidade da interferência do judiciário na condução de atos políticos, em particular em matéria de política externa, “não se pode obstar o papel do judiciário em corrigir o vazio deixado pelo Estado, que subtrai ou negligencia direitos daqueles que encontram nos tribunais o único recurso para torná-los efetivos”¹²⁴.

(i) A Judicialização das Migrações no Brasil

Não é possível precisar quantos casos de refúgio, apatridia e aquisição de nacionalidade já foram analisadas pelos tribunais brasileiros, em virtude do segredo de justiça sob os quais eles são analisados. É possível, no entanto, identificar os casos judiciais que chegaram aos tribunais superiores, particularmente ao Supremo Tribunal Federal (STF) no que diz respeito a temas das migrações internacionais.

O STF já analisou diversos casos envolvendo extradição de estrangeiros, posto que o tema seja da sua competência originária nos termos da CF/88, a exemplo de: (i) Extradições 783, 784 e 785, solicitadas pelo governo do México, em que foram pedidas as extradições dos nacionais mexicanos Glória Trevi, Sergio Sanchez e María Portillo; (ii) Extradição 1008-5, em que o governo da Colômbia solicitou a extradição do Padre Olivério Medina, nacional do seu país; (iii) Extradição 1085 do italiano Cesare Battisti, solicitada pelo governo da Itália; e (iv) Extradição 1170, solicitada pela Argentina para extradição do seu nacional Gustavo Francisco Bueno.

Também cabe mencionar a duas ações civis públicas (ACP) impetradas em favor de estrangeiros: a ACP dos Refugiados Haitianos, que diz respeito ao tema dos “refugiados ambientais” provenientes do Haiti, e a ACP dos Idosos Palestinos. Esta última foi levada

¹²⁴ MAHLKE, *Op. cit.*, s/p.

ao judiciário por meio da Procuradoria Federal do Estado de São Paulo em razão do tratamento desigual com relação aos nacionais brasileiros em matéria previdenciária.

(ii) A Judicialização das Migrações e o Tema dos “Refugiados Ambientais”

No ano 2000, um caso de solicitação de reconhecimento e proteção de “refugiados ambientais” por meio do instituto do refúgio foi objeto de apelação para a Autoridade Migratória da Nova Zelândia, tratando-se de recurso administrativo e não de expediente judicial.

As apelações de números 72189/2000, 72190/2000, 72191/2000, 72192/2000, 72193/2000, 72194/2000 e 72195/2000, decididas em 17 de agosto de 2000, diziam respeito a uma família de sete pessoas, todas nacionais de Tuvalu, que invocaram temor em razão de a sua casa ficar constantemente submersa durante a maré alta e, como consequência, de já não possuírem meios de subsistência ou de acesso à água potável ou medicamentos¹²⁵.

De acordo com a Autoridade Migratória neozelandesa,

[...] Todos os cidadãos de Tuvalu enfrentam os mesmos problemas ambientais e dificuldades econômicas morando em Tuvalu. [...] os apelantes são vítimas desafortunadas, como todos os cidadãos de Tuvalu, das forças da natureza que levam à erosão da encosta e à propriedade familiar ficar parcialmente submersa pela maré alta. Quanto à escassez de água potável e à falta de sistemas de saneamento, medicamentos e acesso apropriado às instalações médicas, essas também são deficiências nos serviços sociais de Tuvalu que se aplicam indiscriminadamente a todos os cidadãos e não podem ser tidos como formas de danos direcionados aos apelantes em razão da sua condição civil ou política¹²⁶.

Apesar de negada administrativamente a condição de refúgio aos “refugiados ambientais” de Tuvalu, o governo da Nova Zelândia decidiu, em 4 de junho de 2014, conceder a proteção complementar do DIR a esses mesmos sete demandantes¹²⁷.

¹²⁵ NEW ZEALAND – REFUGEE STATUS APPEALS AUTHORITY. Refugee Appeal n. 72189/2000, Refugee Appeal n. 72190/2000, Refugee Appeal n. 72191/2000, Refugee Appeal n. 72192/2000, Refugee Appeal n. 72193/2000, Refugee Appeal n. 72194/2000 and Refugee Appeal n. 72195/2000. Decision of 17 August 2000. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4d08cf7f2.html>>. Consulta: 13/01/2014.

¹²⁶ *Idem*, item 13. Tradução livre de: “[...] All Tuvalu citizens face the same environmental problems and economic difficulties living in Tuvalu. Rather, the appellants are unfortunate victims, like all other Tuvaluan citizens, of the forces of nature leading to the erosion of coastland and the family property being partially submerged at high tide. As for the shortage of drinkable water and lack of hygienic sewerage systems, medicines and appropriate access to medical facilities, these are also deficiencies in the social services of Tuvalu that apply indiscriminately to all citizens of Tuvalu and cannot be said to be forms of harm directed at the appellants for reason of their civil or political status”.

¹²⁷ Conforme informação disponível em: <<http://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/kaldorcentre.unsw.edu>.

Sob a perspectiva da judicialização, no entanto, o tema dos “refugiados ambientais” já foi objeto de demanda judicial em pelo menos dois países e em duas situações distintas:

- (a) o Caso nº 0907346, julgado em 10 de dezembro de 2009 na Austrália; e
- (b) a Ação Civil Pública dos Haitianos (ACP dos Haitianos), impetrada no Brasil em 25 de janeiro de 2012.

a. Caso nº 0907346 de 2009 (Austrália)

O caso australiano, de nº 0907346, diz respeito a um pedido de revisão judicial sobre decisão denegatória de visto para um solicitante de Kiribati que chegou à Austrália em dezembro de 2007, solicitou “visto de proteção (classe XA)”¹²⁸ em maio de 2009 e teve seu pedido negado em agosto do mesmo ano¹²⁹.

Nos termos da legislação migratória australiana, de 1958 e regulamentada em 1994, a definição de refugiado é a mesma do artigo 1(A)2 da Convenção de 1951 e a perseguição é definida como situação que envolve um “sério dano”, que inclui ameaça à vida ou liberdade, dano físico significativo ou maus-tratos, dificuldades econômicas significativas, denegação de acesso aos serviços básicos ou falta de capacidade para alcançar a própria subsistência, quando a dificuldade ou o impedimento ameaçam a capacidade do solicitante em prover a si próprio¹³⁰.

De acordo com a sentença, “a perseguição deve ter qualidade oficial, no sentido de ser oficial ou de ser oficialmente tolerada ou incontrolada pelas autoridades do país de nacionalidade [do solicitante]”¹³¹ e “a ameaça de dano não precisa ser produto de política governamental: é suficiente que o governo tenha falhado ou esteja incapacitado de proteger o solicitante da perseguição”¹³². Ela ainda destaca que a perseguição “implica um elemento

au/files/nz_cp_3.pdf>. Consulta: 05/01/2015.

¹²⁸ O visto de proteção “classe XA”, subclasse 866, refere-se à proteção como (i) refugiado, nos termos da definição da Convenção da ONU de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, ou na forma de (ii) proteção complementar de acordo com critérios definidos pela Lei de Migração Australiana de 1958 e definidos pelo Regulamento de 1994. O visto de proteção poderá ser concedido se o estrangeiro se encontrar nas formas de proteção legais e caso não tenha ingressado irregularmente por barco (*boat immigrants*) ou chegado por via aérea sem apropriada autorização. Disponível em: <<http://www.immi.gov.au/Visas/Pages/866.aspx>>. Consulta: 20/12/2014.

¹²⁹ AUSTRÁLIA. *Decision Record – RRT Case Number 0907346, DIAC Reference CLF2009/67286*. Sydney, decision of 10 December 2009, item 2. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b8fdd952.pdf>>. Consulta: 03/02/2011.

¹³⁰ *Op. cit.*, item 12.

¹³¹ *Idem*. Tradução livre de: “The persecution must have an official quality, in the sense that it is official, or officially tolerated or uncontrollable by the authorities of the country of nationality”.

¹³² *Ibid*. Tradução livre de: “[...] the threat of harm need not be the product of government policy; it may be enough that the government has failed or is unable to protect the applicant from persecution”.

de motivação por parte daquele que persegue para causar dano [...] embora a motivação não precise ser de inimizade, maldade ou outra antipatia para com a vítima por parte do perseguidor”¹³³.

O demandante declarou que: nasceu e cresceu em Kiribati; seu país de origem é formado por três grupos principais de ilhas e o país possui maior dimensão marítima do que territorial; a altitude máxima do país é de dois a três metros acima do nível do mar; as ilhas são formadas por atóis de corais e não possuem solo próprio para agricultura; depois de deixar de ser colônia britânica, o país passou a ser administrado pela Austrália, cuja moeda é a mesma (dólar australiano); ele é casado, possui uma filha adotiva (que é casada e mora nos Estados Unidos), trabalhou para o governo de Kiribati e possui diplomas e qualificação laboral; já morou, estudou e trabalhou regularmente na Austrália; de volta ao país de origem, abriu negócio de importação que fracassou em decorrência de conflitos nas Ilhas Salomão; afirma que a vida em Kiribati é cada vez mais difícil e que a vila em que morava é bastante afetada pela salinidade do mar¹³⁴.

Nas palavras do demandante,

A água do mar está se espalhando pelo solo, que é composto principalmente por areia, e está afetando a água. Nós tentamos economizar nossa água da chuva do reservatório e usá-la para beber. Não temos nenhum lugar para obter água potável. Algumas das ilhas de Kiribati desapareceram devido ao aumento da água do mar e a mudança no clima. As árvores frutíferas como a fruta-pão e o mamão, que são nosso maior sustento além do peixe, estão arruinadas e completamente destruídas.

Esse é o motivo pelo qual eu viajei para a Austrália: para encontrar um abrigo, uma casa que me dê paz de espírito e boa saúde. A Austrália é um país abundante, tranquilo e abençoado.

[...] **A ideia de voltar para o meu país, que inevitavelmente está desaparecendo, é aterrorizante**¹³⁵. (grifos não estão no original)

De acordo com a advogada do demandante, “a maior parte da terra restante do país está a menos de dois metros acima do nível do mar”¹³⁶ e que,

¹³³ *Ibid*, item 13. Tradução livre de: “[...] persecution implies an element of motivation on the part of those who persecute for the infliction of harm [...] however the motivation need not be one of enmity, malignity or other antipathy towards the victim on the part of the prosecutor”.

¹³⁴ *Ibid*, item 19(1-16).

¹³⁵ *Ibid*, item 19(17-18;22). Tradução livre de: “17. The sea water is springing up through the ground, which is mainly sand, and spoiling the drinking water. We tried to economise our rain water tank catchment and use this for drinking. We have nowhere to obtain fresh water. Some of the islands in Kiribati have disappeared due to the sea water level rising and the change in climate. The fruit trees like breadfruit, papaya, etc. which are our main livelihood (beside fish) are ruined and completely destroyed. 18. This is the reason why I travelled to Australia: to find a shelter, a home that can give me peace of mind and good health. Australia is an abundant, peaceful and blessed country. [...] 22. [...] The thought of returning to my country which is facing inevitable disappearance is terrifying”.

[...] Morar na vila tem-se tornado extremamente difícil e se espera que todas as pessoas daquela vila terão que mudar quando eles não tiverem mais comida, água ou moradia. Mudar para Kiribati em si é difícil, já que é questão de pouco tempo antes que as pessoas sejam novamente afetadas pelo aumento no nível do mar e tenham que se mudar novamente. Já existe uma falta severa de comida, água potável, moradia e energia e isso deve ser urgentemente resolvido agora antes que a Ilha de Kiribati seja completamente submergida, o que se estima possa ser antes de 2050, de acordo com relatório do IPCC.

A mudança do clima é uma realidade e os efeitos das emissões de dióxido de carbono são mais seriamente sentidos no Pacífico e pequenas ilhas como Kiribati estão arcando com o ônus dessas mudanças no meio ambiente; consequentemente, a população de Kiribati vai se deslocar e é extremamente importante que países desenvolvidos no Pacífico reconheçam o efeito da mudança climática na população de Kiribati e tenha medidas para acomodar os refugiados afetados pelas mudanças climáticas.

*As leis existentes da Austrália podem acomodar os refugiados do clima?*¹³⁷
(grifos originais)

A defesa do demandante mencionou a necessidade das leis migratórias serem “criativamente interpretadas” para acomodar os “refugiados do clima” na ausência de normativa específica segundo a lei em vigor¹³⁸. Também foi argumentado que o demandante tem fundado temor de retornar ao seu país de origem em razão dos efeitos danosos que a mudança e variabilidade climáticas têm imposto sobre Kiribati e que esse temor encontra-se no fato dele ser membro de um grupo social, como nacional de um país ameaçado a não mais existir¹³⁹.

A sentença menciona que “a dificuldade com essa demanda na perspectiva do Tribunal é que ele não acredita que o demandante sofra temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política como requerido pela Convenção de Refugiados”¹⁴⁰ e que “embora não seja necessário que

¹³⁶ *Ibid*, item 22. Tradução livre de: “[...] Most of the country’s remaining land is less than 2 metres above sea level”.

¹³⁷ *Ibid*. Tradução livre de: “[...] Living in the village has become extremely difficult and it is anticipated that all the people of that village will have to relocate as they will not have any food, water or shelter. Relocation within Kiribati itself is difficult, as it is all a matter of short time before people are again affected by rising sea levels and have to relocate again. There is already a serious shortage of food, fresh water, shelter and energy and this must urgently be addressed now before the Island of Kiribati is completely submerged, which some estimate could be as early as 2050, according to a IPCC report. Climate change is a reality and the effects of carbon dioxide emission is most greatly felt in the pacific and small Islands such as Kiribati are bearing the brunt of these changes to the environment, consequently the people of Kiribati will become displaced and it is extremely important that developed countries in the pacific recognise the effect of climate change on the people of Kiribati and have in place measures to accommodate the refugees affected by climate change. *Can Australia’s existing laws accommodate climate change refugees?*”.

¹³⁸ *Ibid*.

¹³⁹ *Ibid*.

¹⁴⁰ *Ibid*, item 48. Tradução livre de: “The difficulty with this application in the Tribunal’s view, is that the Tribunal does not believe the applicant fears persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion as required by the Refugees Convention”.

aqueles que perseguem o façam com base em maldade, é determinado que a perseguição, nos termos da Convenção, deve envolver um elemento discriminatório”¹⁴¹.

O Tribunal, então, menciona não encontrar o nexo de causalidade entre o pedido de proteção, baseado no instituto do refúgio, e o fato de a Austrália ter obrigações de proteção do demandante em razão de ser país emissor de gases de efeito estufa. Para o ele:

Nesse caso, o Tribunal não acredita que o elemento de atitude ou motivação possa ser identificado de forma que a conduta temida possa ser devidamente considerada perseguição por motivos que a Convenção caracteriza como requeridos. Foi alegado que a contínua produção de emissões de carbono pela Austrália, ou, de fato, por outros países, diante da prova do dano que menciona, seja suficiente para preencher o requisito. Na visão do Tribunal, no entanto, não é o caso. Simplesmente não existe base para concluir que países que podem ser tidos historicamente altos emissores de dióxido de carbono, ou outros gases de efeito estufa, possuem uma motivação para causar qualquer impacto nos residentes de países de baixa altitude como Kiribati, seja por raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política. Aqueles que continuam a contribuir para o aquecimento do planeta podem ser acusados de ter uma indiferença à súplica daqueles afetados por isso uma vez que as consequências das suas ações são conhecidas, mas isso não supera o problema de que não existe nenhuma prova de que quaisquer danos causados são motivados por um ou mais motivos da Convenção¹⁴².

Não foi reconhecido um agente de perseguição para justificar o fato de que o demandante, por ser nacional de Kiribati, pertença a grupo social passível de ser protegido nos termos do artigo 1(A)2 da Convenção de 1951¹⁴³. Tampouco foi admitido que, embora a defesa do demandante tenha mencionado que a Suécia e a UA possuam mecanismo de proteção para os “refugiados do clima”, o Tribunal possa aplicar outra legislação que não a australiana e a Convenção de 1951¹⁴⁴.

¹⁴¹ *Ibid.* Tradução livre de: “[...] Although it is not necessary that those who would persecute proceed from a basis of malignity, it is well established that persecution within the meaning of the Convention must involve a discriminatory element”.

¹⁴² *Ibid.*, item 51. Tradução livre de: “In this case, the Tribunal does not believe that the element of an attitude or motivation can be identified, such that the conduct feared can be properly considered persecution for reasons of a Convention characteristic as required. It has been submitted that the continued production of carbon emissions from Australia, or indeed other high emitting countries, in the face of evidence of the harm that it brings about, is sufficient to meet this requirement. In the Tribunal’s view, however, this is not the case. There is simply no basis for concluding that countries which can be said to have been historically high emitters of carbon dioxide or other greenhouse gases, have any element of motivation to have any impact on residents of low lying countries such as Kiribati, either for their race, religion, nationality, membership of any particular social group or political opinion. Those who continue to contribute to global warming may be accused of having an indifference to the plight of those affected by it once the consequences of their actions are known, but this does not overcome the problem that there exists no evidence that any harms which flow are motivated by one of more of the Convention grounds”.

¹⁴³ *Ibid.*, item 52.

¹⁴⁴ *Ibid.*, item 53.

A decisão ainda menciona que “parece não haver dúvida de que as circunstâncias do demandante, e de outros que moram em Kiribati, são sérias e merecedoras de significativa consideração e atenção governamental”¹⁴⁵, mas que “não são circunstâncias contra as quais, no entanto, a Convenção de Refúgio aplicada na Austrália possa conferir proteção”¹⁴⁶.

Dessa forma, o pedido de revisão judicial da decisão denegatória do visto de proteção (classe XA) por parte dos órgãos de migração foi negado, assim como o reconhecimento do demandante como “refugiado do clima”.

b. ACP dos Haitianos de 2012 (Brasil)

Em 25 de janeiro de 2012, o Procurador da República do Estado do Acre, Dr. Anselmo Henrique Cordeiro Lopes, impetrou Ação Civil Pública (ACP) contra o governo federal em razão das condições precárias sob as quais os imigrantes haitianos eram mantidos naquele estado e em decorrência do desrespeito aos direitos humanos desses migrantes, entre outros motivos, pela indeterminação da sua condição migratória que potencialmente levaria à retirada compulsória desses estrangeiros do território nacional. A petição inicial da ação proposta indica que:

Foi instaurado, no âmbito desta Procuradoria da República, o inquérito civil n. 1.10.00.000134/2011-90, destinado a acompanhar o tratamento dispensado pelas autoridades administrativas competentes aos haitianos que se encontram no Brasil, visando a garantir o respeito aos seus direitos humanos fundamentais.

[...] conforme relatório apresentado pelo Corpo Militar de Bombeiros do Estado do Acre [...], estima-se que, até o início do corrente ano, aproximadamente 1.600 cidadãos haitianos atravessaram as fronteiras brasileiras situadas no Estado do Acre. O ingresso ocorre, principalmente, pelo município de Assis Brasil, na fronteira com o Peru; posteriormente, os haitianos se transferem para as cidades vizinhas de Brasileia e Epitaciolândia, ali esperando oportunidades de emprego em outros Estados da federação para ulterior locomoção.

A maioria dessas pessoas segue um caminho longo e desgastante para chegar até o Brasil, o que debilita ainda mais suas condições físicas e psicológicas e agrava seus estados de vulnerabilidade. Nesse itinerário, muitos são lesados pelos chamados “coiotes”, a quem pagam até US\$ 2.000,00 por pessoa a fim de conseguir ingressar em território brasileiro. Essa entrada clandestina é propiciada pela ausência de uma política oficial do governo brasileiro consistente em formalizar o amparo legalizado de haitianos pelo Brasil.

Sem um caminho formalizado e adequado, os haitianos caem na clandestinidade e passam a ser vítimas potenciais de toda espécie de criminalidade. Atualmente, ainda de acordo com o relatório acima mencionado, há cerca de 1.200 haitianos

¹⁴⁵ *Ibid*, item 54. Tradução livre de: “There appears no doubt that the circumstances the applicant, and others living in Kiribati, face are serious and deserving of significant Governmental consideration and attention”.

¹⁴⁶ *Ibid*. Tradução livre de: “[...] They are not matters against which, however, the Refugees Convention as it applies in Australia is able to provide protection”.

nos municípios acreanos de Brasileia e Eitaciolândia, alojados, em sua maioria, num hotel disponibilizado pelo Estado do Acre, o qual se encontra superlotado (referida habitação coletiva comporta apenas aproximadamente 100 pessoas, mas atualmente abriga cerca de 700 haitianos).

[...] Esse fenômeno migratório tem causado uma expressiva pressão demográfica nos municípios de Eitaciolândia/AC e Brasileia/AC, especialmente por conta da diminuta infraestrutura das referidas municipalidades.

Esse quadro, lamentavelmente, é agravado pela conduta omissiva da entidade demandada, visto que os custos do apoio humanitário prestado aos haitianos vêm sendo arcados exclusivamente pela Administração Estadual [...]. Ainda de acordo com esse relatório, o Estado do Acre já teria gasto, até dezembro de 2011, mais de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais) na operação de assistência humanitária¹⁴⁷.

Em diligência realizada em novembro de 2011 no estado do Acre, foram detectadas as seguintes situações:

- 1) Já entraram no território nacional pelo Estado do Acre (Municípios de Brasileia e Assis Brasil) aproximadamente 1.300 haitianos;
- 2) Tais indivíduos, ao ingressar no território nacional, após requererem a concessão de refúgio na Polícia Federal, acabam se fixando por longos períodos no Município de Brasileia;
- 3) Os imigrantes fixam-se por longos períodos no Município de Brasileia em razão da demora na expedição da documentação pertinente (CPF e Carteira de Trabalho);
- 4) Aos haitianos inicialmente alocados em ginásios esportivos de Eitaciolândia e Brasileia (dada a grande quantidade de pessoas) foi disponibilizada pelo governo local hospedagem em hotel (Hotel Brasileia);
- 5) O aludido hotel se encontra superlotado com, aproximadamente, 10 pessoas por quarto, sendo muitas pessoas obrigadas a se acomodar em colchonetes em meio às bagagens que se acumulam nas áreas comuns do hotel, excedendo em muito a capacidade do hotel, que pode suportar normalmente apenas 100 indivíduos;
- 6) O Governo do Estado do Acre vem arcando sozinho com os gastos referentes à ajuda humanitária aos haitianos (refeições diárias, assistência médica etc.), tendo sido omissivo o Governo Federal quanto ao auxílio de sua competência;
- 7) Entre os haitianos instalados na cidade de Brasileia, há mulheres grávidas e crianças;
- 8) As crianças e as mulheres grávidas necessitam de cuidados especiais, não tendo os Municípios de Brasileia e de Eitaciolândia a estrutura mínima adequada para a prestação suficiente dos serviços de saúde requeridos;
- 9) Segundo declarações prestadas por agente da Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos do Acre, a água para consumo utilizada pelos haitianos não é de boa qualidade, bem como não há recipientes adequados para seu armazenamento (garrafas de água sanitária, por exemplo, são reaproveitadas para tanto), sendo também precárias as instalações sanitárias do hotel;
- 10) Existem vários imigrantes acometidos de enfermidades como AIDS, hepatite e outras doenças sexualmente transmissíveis;
- 11) Em virtude da ausência de distribuição periódica e em quantidade suficiente de material de limpeza pessoal e preservativos, o risco de transmissão de doenças entre os haitianos (e destes para brasileiros) é potencializado;
- 12) O serviço de saúde disponibilizado aos haitianos é prestado no posto de saúde do Município de Brasileia, porém este não comporta o crescente número

¹⁴⁷ BRASIL – PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ACRE. *Ação Civil Pública dos Refugiados Haitianos*. Ação impetrada em 25 de janeiro de 2012, p. 2-4. Disponível em: <<http://www.prac.mpf.mp.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos/view>>. Consulta: 07/02/2012.

de indivíduos que solicitam atendimento, dada a falta de estrutura mínima, inclusive de recursos humanos;

13) Relativamente aos pedidos de refúgio, essenciais para que os haitianos possam seguir para outras localidades no país em busca de emprego, a quantidade de atendimentos realizados pela Polícia Federal não vinha sendo satisfatória, pois são feitos, em média, somente 8 atendimentos por dia, sendo que, dada a quantidade de imigrantes que aguardam a liberação da documentação (CPF e Carteira de Trabalho – CTPS) e os que chegam diariamente ao Município, seriam necessários, pelo menos, 20 atendimentos diários;

14) A demora na conclusão das providências administrativas que autorizam a emissão de CPF e Carteira de Trabalho gerava frustração e acúmulo na quantidade de estrangeiros que, sendo obrigados a permanecer na ociosidade, aglomeram-se no Município de Brasileia, ficando este e o Estado do Acre com o ônus de prestar o auxílio humanitário aos imigrantes¹⁴⁸.

Os números de imigrantes haitianos que ingressaram no Brasil desde então são muito superiores àqueles narrados na ACP e estimativas mais recentes indicam que até o final de 2013 já havia mais de 20 mil imigrantes dessa nacionalidade no país¹⁴⁹. Segundo Fernandes e Castro,

Tal fluxo fez com que a percepção da presença dos haitianos fosse vista com certa desconfiança por parcela da sociedade, neste grupo se inclui alguns órgãos da imprensa nacional que comparam à chegada dos imigrantes a uma invasão. Por outro lado, esse movimento migratório teve também efeito positivo de levar o governo e a sociedade civil a iniciar um processo de discussão da legislação migratória, introduzindo nos debates a visão do respeito aos direitos humanos dos migrantes. Ao mesmo tempo, foi possível avançar no estabelecimento de laços de solidariedade entre diversos setores da sociedade no acolhimento e atendimento aos haitianos¹⁵⁰.

Embora muitos dos imigrantes haitianos já tenham sido documentados, as condições de abrigo, acesso aos serviços públicos, dificuldades de acesso ao mercado de trabalho e compreensão do idioma permanecem ainda hoje em muitos casos e também a potencial violação dos direitos humanos desses estrangeiros¹⁵¹. Ainda de acordo com Fernandes e Castro:

No âmbito dos governos federal, estadual e municipal, nas cidades mais afetadas pela chegada destes imigrantes, as respostas institucionais foram diversas.

¹⁴⁸ *Idem*, p. 7-9.

¹⁴⁹ FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação Gomes de. A Migração Haitiana para o Brasil: resultado da pesquisa de destino. In: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES – OIM. *La Migración Haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos*. Cuadernos Migratorios nº 6. Buenos Aires: OIM (Oficina Regional para América del Sur), Julio de 2014, p. 52.

¹⁵⁰ *Idem*, p. 52-53.

¹⁵¹ O governo federal, por intermédio do Departamento de Polícia Federal (DPF) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), realizou mutirões para conceder documentação aos haitianos no Acre e muitas organizações da sociedade civil também atuavam (e ainda atuam) na assistência aos estrangeiros, sobretudo com relação ao acesso aos serviços públicos básicos.

Enquanto o governo do estado do Acre se engajava em apoiar a montagem (*sic*) estrutura de atendimento aos haitianos que chegavam à cidade de Brasília, o governo do estado do Amazonas, especificamente no caso das cidades de Tabatinga e Manaus, a princípio ignorou o problema e posteriormente deu pequenas contribuições para manter as ações da sociedade civil [...]. Estas diferenças nas respostas dos governos estaduais refletem um pouco a percepção das autoridades sobre o problema e seus compromissos com os direitos humanos dos migrantes.

No plano federal, as respostas foram mais efetivas, mas mesmo assim, pouco ordenadas, com medidas tomadas para solucionar situações pontuais extremas que não contribuía em um planejamento, mesmo de curto prazo, para atender às demandas surgidas com o volume crescente de imigrantes haitianos.

Após o trajeto até a fronteira brasileira, os haitianos ainda têm de enfrentar um longo processo para a regularização da sua situação migratória. O ponto de partida é a solicitação de refúgio apresentada à autoridade migratória nas cidades fronteiriças. [...]¹⁵²

Os haitianos que inicialmente chegavam ao Brasil solicitavam o reconhecimento da sua condição de refugiados com base no artigo 1º, III, da Lei nº 9.474 de 1997, segundo o qual: “será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: [...] devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país”. A grave e generalizada violação de direitos humanos a que eles se referiam relaciona-se aos efeitos causados à população haitiana após o terremoto de 12 de janeiro de 2010 que contribuiu para agravar a situação humanitária no Haiti¹⁵³.

Enquanto “refugiados ambientais”, os haitianos não encontraram respaldo na legislação migratória brasileira¹⁵⁴ e sua situação migratória foi referida do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) ao Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Em 2012, o CNIg procurou sanar a lacuna legislativa de visto específico para os haitianos por meio da aprovação da Resolução nº 97, de 12 de janeiro daquele ano¹⁵⁵, que temporariamente solucionou a situação documental para os haitianos que desejassem vir ao Brasil munidos de passaporte e visto apropriado.

De acordo com o texto da ACP, também de 2012:

¹⁵² *Ibid*, p. 52-53.

¹⁵³ Na tarde do dia 12 de janeiro de 2010, um terremoto de 7 graus na escala Richter atingiu o Haiti, cujo epicentro ocorreu a cerca de 22 quilômetros da capital, Porto Príncipe. O número de vítimas fatais, a partir de relato do representante haitiano no Conselho de Direitos Humanos da ONU, foi de 150 mil pessoas, somado a 200 mil feridos e 1,5 milhão de desabrigados. No dia 27 de janeiro de 2010, a pedido da delegação brasileira, o Conselho realizou sessão especial para tratar dos direitos humanos no contexto do terremoto no Haiti e afirmou que a recuperação do país deve ser baseada na proteção dos direitos humanos e na promoção do Estado de Direito e na boa governança. Vide: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/HRCouncilinsolidaritywithHaiti.aspx>>. Consulta: 10/03/2010.

¹⁵⁴ Lei nº 6.815 de 1980 (Estatuto do Estrangeiro) e Lei nº 9.474 de 1977 (lei brasileira de refúgio).

¹⁵⁵ Discutida no capítulo 3 da parte II desta tese de doutorado.

Como podemos perceber da narrativa dos fatos, até o final de 2011, o grande problema retratado pelo Ministério Público Federal em seu inquérito civil era a falta de assistência humanitária aos refugiados haitianos pela União e a demora na expedição dos documentos legais. Com a alteração da política humanitária promovida pelo Governo Federal a partir de janeiro de 2012, determinou-se um corte temporal que discrimina a população haitiana entre aqueles que conseguiram ingressar no território brasileiro até 12 de janeiro de 2012 e aqueles não haviam, naquele momento, logrado o ingresso. Para os primeiros, o Estado brasileiro prometeu o auxílio humanitário (moradia provisória, comida, água e serviços básicos de saúde) e a legalização de suas permanências no Brasil e, para os demais, determinou-se um endurecimento de tratamento, com fiscalização das fronteiras para impedir o ingresso de novos haitianos, com ameaças de deportação e com a limitação da expedição de vistos para haitianos, até o limite anual de 1.200 vistos. É essa a realidade com a qual nos deparamos agora¹⁵⁶.

Por isso, “torna-se imperativo reconhecer que a legalização dos imigrantes haitianos, por meio do reconhecimento da condição jurídica de “refugiados”, é algo importante para o próprio assim chamado “interesse nacional”, ou seja, para o interesse público convergente dos próprios nacionais brasileiros”¹⁵⁷ e,

[...] no presente caso, devem os entes federativos agir como colaboradores na missão de prestar ajuda humanitária aos refugiados. Assim, além de ser o Estado brasileiro obrigado ao recebimento dos haitianos que se encontram na fronteira (em respeito, inclusive, ao princípio do *non-refoulement*), compete internamente à União liderar e arcar com os custos gerados pelo auxílio aos refugiados, e não a um Estado da Federação, como o Acre¹⁵⁸.

Os pedidos do MPF na ACP dos Refugiados Haitianos são os seguintes:

Em razão de todo o exposto, requer o MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL:

1) A antecipação da tutela jurisdicional, com a cominação de astreintes ou de outras medidas efetivadoras vislumbradas pelo juízo, a fim de determinar à União que:

1.1) Reconheça, para todos os fins legais, a condição jurídica de refugiados de todos migrantes de nacionalidade haitiana que se encontram no Brasil ou se dirigem a este país;

1.2) Cesse todo e qualquer impedimento para o ingresso no território nacional de migrantes de nacionalidade haitiana;

1.3) Cesse toda e qualquer ameaça de deportação dos haitianos que se encontram no Brasil em busca de refúgio;

1.4) Preste imediatamente auxílio humanitário (água, alimentação, moradia provisória e serviços básicos de saúde) aos refugiados haitianos que se encontram no Brasil, até que estes obtenham vínculos empregatícios e possam custear a própria subsistência e de suas famílias;

Com relação à migração de haitianos para o Brasil e às medidas adotadas pelo governo brasileiro sobre a concessão de vistos por motivos humanitários no contexto

¹⁵⁶ BRASIL – PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ACRE. *Op. cit.*, p. 13.

¹⁵⁷ *Idem*, p. 24.

¹⁵⁸ *Ibid*, p. 25.

posterior ao terremoto de 12 de janeiro de 2010 no Haiti, Peraza-Breedy e Lussi comentam que:

No Brasil, a intensificação do fluxo de chegada de haitianos chama a atenção do governo, em seus diferentes níveis, para a importância crucial de ações eficientes a fim de responder aos desafios da acolhida dos migrantes. As situações de emergência que foram registradas desde 2011 até o presente no Acre, e em outros Estados em menor grau, apontam para a necessidade de acompanhar a política de vistos por razões humanitárias com programas e ações de atendimento aos sujeitos que estão entrando no país. Tal atenção inclui os serviços básicos no abrigo próximo à fronteira e em outros espalhados pelo país [...]; assim como serviços de apoio tais como a facilitação no transporte de trabalhadores migrantes para regiões que dispõem de vagas de emprego e possibilidades para a aprendizagem do idioma. [...]

O acesso dos haitianos aos programas sociais do governo é garantido por lei, porém nem sempre é efetivado por falta de conhecimento dos operadores do sistema. [...] ¹⁵⁹

A migração de haitianos permanece como grande desafio à legislação e à política migratória brasileiras, haja vista a lacuna jurídica de proteção específica para “refugiados ambientais” diante da Lei nº 6.815, de 1980, e na Lei nº 9.474, de 1997, e a dificuldade de se prover as necessidades básicas desses migrantes, respeitando seus direitos humanos integralmente, sobretudo logo que chegam ao país e antes de adquirirem a documentação necessária para buscar seu próprio sustento no Brasil.

¹⁵⁹ PERAZA-BREEDY, Jorge; LUSSI, Carmem. Encontros de Diálogo Bilateral Brasil-Haiti. In: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES – OIM. *La Migración Haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos*. Cuadernos Migratorios nº 6. Buenos Aires: OIM (Oficina Regional para América del Sur), Julio de 2014, p. 111.

Capítulo 4 – Migrantes, refugiados e “refugiados ambientais”: a emergência dos “refugiados ambientais” como uma “nova” categoria de migrantes no direito internacional

Neide Lopes Patarra afirma que “as novas modalidades migratórias demandam, no cenário da globalização, a necessidade de reavaliação dos paradigmas para o conhecimento e o entendimento das migrações internacionais no mundo”¹⁶⁰. Segundo ela,

É imprescindível que se considerem, hoje, o contexto de luta e os compromissos internacionais assumidos em prol da ampliação e da efetivação dos direitos humanos dos migrantes, mas é também necessário que se discutam quais os grupos sociais contemplados nas políticas oficiais ancoradas em direitos humanos; é preciso reconhecer, nesse contexto, que os movimentos migratórios internacionais representam a contradição entre os interesses de grupos dominantes na globalização e os Estados nacionais, com a tradicional óptica de sua soberania; há que tomar em conta as tensões entre os níveis de ação internacional, nacional e local. Enfim, há que considerar que os movimentos migratórios internacionais constituem a contrapartida da reestruturação territorial planetária intrinsecamente relacionada à reestruturação econômico-produtiva em escala global¹⁶¹.

Embora as palavras de Patarra não tenham sido direcionadas para o tema dos “refugiados ambientais”, elas se encaixam perfeitamente nele na medida em que, com relação a esse tema, é imprescindível se refletir e discutir:

- (i) A perspectiva dos direitos humanos dessa categoria de migrantes;
- (ii) A inserção dos “refugiados ambientais” nas políticas públicas dos Estados e dos organismos internacionais; e que se
- (iii) Superem os obstáculos de aceitação e discussão local e global do tema em busca de soluções para esses migrantes, principalmente daqueles que não poderão retornar ao seu país de origem; e
- (iv) O reconhecimento de que o tema dos “refugiados ambientais” atinge ou atingirá a todos os países do mundo, a todas as pessoas indistintamente e que o momento é de busca de soluções e não de entraves políticos, jurídicos ou financeiros em prol desse crescente número de migrantes em todo o planeta.

¹⁶⁰ PATARRA, Neide Lopes. *Op. cit.*, p. 07.

¹⁶¹ *Idem*, p. 07-08.

1. A relação entre meio ambiente e migração humana: vulnerabilidade socioambiental, risco, perigo e a emergência dos “refugiados ambientais”

As estimativas sobre a quantidade de “refugiados ambientais” no mundo, bem como suas projeções para o futuro próximo, são bastante díspares e incertas, principalmente pela dificuldade (i) de se mensurar os efeitos que os eventos ambientais terão na população, particularmente na decisão de mobilidade, e também pela dificuldade (ii) de se precisar os fatores que influenciaram os fluxos migratórios, consideradas as causas ambientais imediatas ou remotas, determinantes ou pouco influenciadoras da migração.

Os números variam de 200 milhões a 1 bilhão de “refugiados ambientais” no mundo até o ano de 2050¹⁶², projeções essas que podem ser atingidas até 2025¹⁶³ em razão do aumento do número de eventos ambientais extremos relacionados, em princípio, à mudança e variabilidade climáticas. Os eventos ambientais passíveis de influenciarem a mobilidade humana podem ser (i) de início rápido (*rapid onset*) ou de início lento (*slow onset*) e (ii) de causas naturais, de causas antropogênicas, ou de causas mistas, com a soma de eventos naturais influenciados pela intervenção antrópica no meio ambiente.

A exploração desenfreada do meio ambiente por meio de práticas insustentáveis que serviram para alcançar maior conforto e qualidade de vida aos seres humanos, as diversas formas de poluição e o aumento populacional, que demanda maior consumo e maior pressão sobre a natureza, são todos subprodutos da modernidade¹⁶⁴ que, conforme assinala Beck, são determinantes para a construção da sociedade (industrial) do risco¹⁶⁵.

Segundo o autor, “riscos, assim como riquezas, são objeto de distribuição”¹⁶⁶, sendo que os riscos (ou ameaças) são distribuídos igualmente na sociedade e atingem a todos indistintamente, ricos e pobres morando em qualquer um dos cinco continentes do mundo. Beck, então, afirma que:

Reduzindo a fórmula: *a miséria é hierárquica, o smog é democrático*. Com a ampliação dos riscos da modernização – com a ameaça à natureza, à saúde, à alimentação etc. –, relativizam-se as diferenças e fronteiras sociais. [...] *Objetivamente*, [...] os riscos produzem, dentro de seu raio de alcance e entre as

¹⁶² KING, Russel. *The Atlas of Human Migration: global patterns of people on the move*. London: Earthscan, 2010, p. 72.

¹⁶³

¹⁶⁴ WALDMAN, Maurício. *Meio Ambiente e Antropologia*. São Paulo: Editora SENAC, 2006, p. 164-205.

¹⁶⁵ BECK, Ulrich. *Sociedade de Risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010, p. 23-28.

¹⁶⁶ *Idem*, p. 31.

pessoas por ele afetados, um efeito *equalizador*. Nisto reside justamente sua força política. [...]

Contido na globalização, e ainda assim claramente distinto dela, há um padrão de distribuição dos riscos do qual se encontra um material politicamente explosivo: cedo ou tarde, eles alcançam inclusive aqueles que os produziram ou lucraram com eles. Em sua disseminação, os riscos apresentam socialmente um *efeito bumerangue*: nem os ricos nem os poderosos estão seguros diante deles. [...]

Esse efeito socialmente circular de ameaça pode ser generalizado: sob a égide dos riscos da modernização, cedo ou tarde se atinge a *unidade entre culpado e vítima*. No pior, no mais inconcebível dos casos – o cogumelo atômico –, isto é evidente: ele aniquila inclusive o agressor. **Torna-se claro, nesse caso, que a Terra se transformou num assento ejetável, que não mais reconhece diferenças entre pobre e rico, branco e preto, sul e norte, leste e oeste. O efeito, porém, só existe quando existir, e então ele não mais existirá, pois nada mais existirá.** [...]¹⁶⁷

Assim como os riscos ambientais não veem classe social, cor de pele, nacionalidade ou localização geográfica, a emergência dos “refugiados ambientais”, existentes desde os primórdios da espécie humana e gerados mais rapidamente como subproduto da sociedade moderna, também tem o potencial de atingir a todos indistintamente. Ocorre, porém, que alguns terão maior capacidade (e maiores recursos financeiros) para lidar com os eventos ambientais, naturais ou antropogênicos, do que outros.

A mudança e variabilidade climáticas, os eventos naturais extremos ocasionados pelos ciclos naturais, os desastres de início rápido ou de início lento e a interferência antrópica no meio ambiente têm o potencial de influenciar diretamente a migração de pessoas, assim como iniciar ou exacerbar conflitos existentes e provocar efeitos em todas as áreas que interessam à vida no planeta, inclusive na propagação de doenças.

Em 2014, 51,2 milhões de pessoas foram deslocadas forçadamente pelo mundo, das quais 16,7 milhões são de refugiados¹⁶⁸ e, em 2013, novos 22 milhões de pessoas foram deslocadas por desastres ambientais em todo planeta. O gráfico abaixo (Quadro 1), mostra o número de pessoas forçadas a migrar em decorrência de desastres entre 2008 e 2013.

¹⁶⁷ *Ibid*, p. 43-44.

¹⁶⁸ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. *Mid-Year Trends 2014*. Geneva: UNHCR, 2015. Disponível em: <http://unhcr.org/54aa91d89.html#_ga=1.264609807.182880756.1420459488>. Consulta: 09/01/2015.

Quadro 1 – Escala Global de Deslocamento por Desastres (2008-2013) – em milhões de pessoas

Fonte: INTERNATIONAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE – IDMC. *Global Estimates 2014: People Displaced by Disasters*. Geneva: IMDC/ NRC, September 2014. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201409-globalestimates2.pdf>>. Consulta: 09/01/2015.

A emergência dos “refugiados ambientais” no mundo é produto dos eventos ambientais, nos quais se incluem os desastres de início lento e de início rápido e as causas ambientais naturais ou motivadas pela interferência humana no meio ambiente. Quanto maior a quantidade de pessoas em um dado lugar e quanto maior o grau de vulnerabilidade dessas pessoas, tão maior será o número de vítimas desses eventos ambientais e também o de “refugiados ambientais” por eles produzido.

Para efeitos desta tese, é importante destacar alguns conceitos que dizem respeito à relação socioambiental diante dos eventos ambientais, naturais ou ocasionados pela interferência antrópica no meio, a maioria dos quais provem das ciências ambientais e da antropologia do meio ambiente. São eles (Tabela 1):

Conceito	Definição/ Autor(es)
Adaptação	“O processo de ajuste ao clima atual ou esperado e seus efeitos. Nos sistemas humanos, a adaptação procura moderar ou evitar dano ou explorar oportunidades benéficas. Em alguns sistemas naturais, a intervenção humana pode facilitar o ajuste ao clima esperado e seus efeitos” (IPCC) ¹⁶⁹ .

¹⁶⁹ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. *Climate Change 2014. 5th Assessment Report (AR5): Glossary – WGIII, annex I*. Cambridge: Cambridge University Press/ IPCC/ WMO/ UNEP, 2014. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_annex-i.pdf>. Consulta: 16/12/2014. Tradução livre de: “The process of adjustment to actual or expected climate and its effects. In human systems, adaptation seeks to moderate or avoid harm or exploit beneficial opportunities. In some natural systems, human intervention may facilitate adjustment to expected climate and its effects”.

	<p>“Adaptação é uma resposta dos seres vivos às características do ambiente em que vivem; ela resulta da exposição a fatores físico-químicos, da interação com outras espécies e da interação dentro de uma mesma espécie” (Moran)¹⁷⁰.</p>
Mudança do Clima/ Mudança Climática	<p>“Qualquer mudança natural ou induzida no clima seja globalmente ou numa área em particular. Exemplos incluem a mudança natural do clima que causou eras de gelo no passado e aquecimento global que está agora sendo causado por altas concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera” (Park)¹⁷¹.</p>
Perigo	<p>“Perigos ambientais são o resultado das consequências danosas às pessoas e àquilo que elas valorizam; um perigo é o produto das atividades humanas, que promoveram mudanças nos fluxos materiais e nos componentes ambientais de um dado espaço, associado à exposição” (Norberg-Bohm <i>et. al.</i>)¹⁷².</p>
Risco	<p>“O risco nasce da percepção de um perigo ou de uma ameaça potencial que pode ter origens diversas e que denominamos uma área. Esta é sentida pelos indivíduos e pode provocar, ao se manifestar, prejuízos às pessoas, aos bens e à organização do território. À luz dos acontecimentos que podem desencadear uma crise, a análise dos prejuízos remete ao que se denomina vulnerabilidade. Pode-se, portanto, definir o risco como a representação de um perigo ou área (reais ou supostos) que afetam os alvos e que constituem indicadores de vulnerabilidade” (Veyret)¹⁷³.</p> <p>“Risco é a medida da probabilidade de que um determinado perigo possa causar danos à vida, à saúde, à propriedade ou ao meio ambiente” (Park)¹⁷⁴.</p>
Vulnerabilidade	<p>“<i>Vulnerabilidade de resultado</i> é considerada um resultado linear nos impactos projetados da mudança do clima numa unidade de exposição particular (que pode ser tanto biofísica ou social), compensada por medidas de adaptação. [...] <i>Vulnerabilidade contextual</i>, ao contrário, é baseada numa visão processual e multidimensional das interações sócio climáticas. Tanto variabilidade climática e mudança são consideradas ocorrer no contexto das estruturas e mudanças política, institucional, econômica e social que interagem dinamicamente com as condições contextuais associadas com uma “unidade de exposição” particular”. (O’Brien <i>et. al.</i>)¹⁷⁵</p>

¹⁷⁰ MORAN, Emilio F. *Human Adaptability: an introduction to ecological anthropology*. 3rd Ed. Boulder: Westview, 2008, p.

¹⁷¹ PARK, Chris. *Dictionary of Environment and Conservation*. Oxford: Oxford University Press, 2008, p. 82. Tradução livre de: “Any natural or induced change in climate, either globally or in a particular area. Examples include the natural climate change that has caused ice ages in the past, and global warming that is now being caused by rising concentrations of greenhouse gases in the atmosphere”.

¹⁷² NORBERG-BOHM, Vicki *et. al.* International comparisons of environmental hazards. In: KASPERSON, Jeanne; KASPERSON, Roger E. *Global Environmental Risk*. London: Earthscan, 2001, p.

¹⁷³ VEYRET, Yvette. *Os Riscos: o homem como agressor e vítima do meio ambiente*. São Paulo: Contexto, 2007, p. 30.

¹⁷⁴ PARK, Chris. *Op. cit.*

¹⁷⁵ O'BRIEN, Karen; ERIKSEN, Siri; NYGAARD, Lynn P.; SCHJOLDEN, Ane. Why Different Interpretations of Vulnerability Matter in Climate Change Discourses. *Climate Policy*, London, vol. 7, n. 1, 2007, p. 75-76. Tradução livre de: “Outcome vulnerability is considered a linear result of the projected impacts of climate change on a particular exposure unit (which can be either biophysical or social), offset by adaptation measures. [...] Contextual vulnerability, in contrast, is based on a processual and

“Vulnerabilidade é o grau segundo o qual um sistema, subsistema ou componente do sistema é passível de sofrer dano devido à exposição ao perigo, ou à perturbação ou ao estresse/fator estressante” (Turner *et. al.*)¹⁷⁶.

Tabela 1 – Definição de Conceitos das Ciências Ambientais e da Antropologia do Meio Ambiente Relativos à Relação Socioambiental

Os efeitos dos eventos ambientais extremos não são apenas sentidos apenas quando da sua ocorrência, mas se estendem no tempo e no espaço geográfico onde ocorreram com grande incerteza com relação à duração desses efeitos, motivo pelo qual as disposições jurídicas também precisam abranger essa perspectiva temporal e geográfica.

A capacidade de uma população e do próprio meio ambiente em lidar com os eventos ambientais extremos dependerá da resiliência (no caso do meio ambiente) e da adaptação e da capacidade adaptativa (no caso das pessoas).

Assim como nos anos anteriores¹⁷⁷, o relatório de 2014 do Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC)¹⁷⁸ reconhece que “a mudança climática impõe riscos para os sistemas humanos e naturais e que a mudança do clima tem o potencial de impor pressões adicionais nos vários aspectos da segurança humana, incluindo a migração”¹⁷⁹.

Marandola Jr. lembra que

A mudança climática, por ser algo tão amplo e complexo, afetará todos os componentes do sistema-terra. É por isso que não podemos pensar diferente quanto ao sistema-mundo. Não há como imaginar que uma mudança desta magnitude, seja ela lenta ou brusca, não vá afetar a forma como as sociedades e as pessoas ocupam o espaço. Dentre as questões postas às ciências e à sociedade,

multidimensional view of climate–society interactions. Both climate variability and change are considered to occur in the context of political, institutional, economic and social structures and changes, which interact dynamically with contextual conditions associated with a particular ‘exposure unit’”.

¹⁷⁶ TURNER II, B. L.; KASPERSON, Roger E.; MATSON, Pamela A; MCCARTHY, James J.; CORELL, Robert W.; CHRISTENSEN, Lindsey; ECKLEY, Noelle; KASPERSON, Jeanne X.; LUERS, Amy; MARTELLO, Marybeth L.; POLSKY, Colin; PULSIPHER, Alexander; SCHILLER, Andrew. A Framework for Vulnerability Analysis in Sustainability Science. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Boston, vol. 100, n. 14, July, 2003, p. 8074.

¹⁷⁷ INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge: Cambridge University Press/ IPCC/ WMO/ UNEP, 2001. Disponível em: <http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/>. Consulta: 18/11/2010. INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Cambridge: Cambridge University Press/ IPCC/ WMO/ UNEP, 2007. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_reportwg2_report_impacts_adaptation_and_vulnerability.htm>. Consulta: 18/11/2010.

¹⁷⁸ Estabelecido em 1988 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Meteorológica Mundial (WMO) para prover dados científicos sobre a mudança e variabilidade climáticas no planeta, bem como seus potenciais impactos e opções de adaptação e mitigação.

¹⁷⁹ RUPPEL, Oliver C. *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Calls for More Attention on Human Mobility*. 06/04/2014. Disponível em: <http://weblog.iom.int/intergovernmental-panel-climate-change-ipcc-calls-more-attention-human-mobility#_ftn2>. Consulta: 15/12/2014.

estão: Quais as mudanças? Quais os impactos? Quais as necessidades de adaptação e de mitigação?¹⁸⁰

A vulnerabilidade dos migrantes internacionais aumenta não apenas em decorrência da sua situação socioeconômica (para aqueles que têm menos recursos financeiros ou que foram desprovidos dos mesmos ao longo do percurso migratório) ou da compulsoriedade da migração quando se trata de migração forçada, mas também devido às políticas estatais restritivas, da securitização que envolve os fluxos migratórios entre fronteiras, especialmente nos países mais desenvolvidos, e das condições precárias em que muitos migrantes são recebidos no país de trânsito ou de destino¹⁸¹.

A respeito da vulnerabilidade dos “refugiados ambientais”, Fernandes entende que:

A ideia de vulnerabilidade parte da premissa de que os países e as pessoas não estão em posição semelhante no que se refere às condições ambientais disponíveis, bem como quanto à capacidade de enfrentamento dos efeitos da degradação ambiental, desastres naturais e impactos das mudanças climáticas. [...] ¹⁸²

Para Queiroz e Barbieri, “a análise da vulnerabilidade deve levar em consideração como os fatores sociais, econômicos, culturais e institucionais afetam a capacidade dos indivíduos em responder e se adaptar aos efeitos das mudanças climáticas”¹⁸³.

Segundo Cohen e Bradley, “o aumento nos desastres naturais deve produzir um deslocamento maciço que mudará a percepção do mundo sobre as pessoas forçosamente deslocadas, atualmente pensadas principalmente como refugiados ou deslocados internos (IDPs) induzidos por perseguição e conflito”¹⁸⁴.

Vlassopoulos assinala que

¹⁸⁰ MARANDOLA JR., Eduardo. Tangenciando a vulnerabilidade. In: HOGAN, Daniel Joseph; MARANDOLA JR., Eduardo (Orgs.). *População e Mudança Climática: dimensões humanas das mudanças ambientais globais*. Campinas: Núcleo de Estudos de População – NEPO/UNICAMP. Brasília: UNFPA, 2009, p. 34.

¹⁸¹ BADIE, Bertrand; BRAUMAN, Rony; DECAUX, Emmanuel; DEVIN, Guillaume; WIHTOL DE WENDEN, Catherine. *Op. cit.*, p. 75.

¹⁸² FERNANDES, Elizabeth Alves. *Movimentos Desiguais: reflexões sobre a proteção internacional das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas*. Tese de Doutorado em Direitos Humanos (Orientação de Enrique Ricardo Lewandowski), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2013, p. 16. Inédita.

¹⁸³ QUEIROZ, Bernardo Lanza; BARBIERI, Alisso. *Op. cit.*, p. 165.

¹⁸⁴ COHEN, Roberta; BRADLEY, Megan. Disasters and Displacement: gaps in protection. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, Leiden, vol. 1, 2010, p. 96. Tradução livre de: “The increase in natural disasters is expected to produce massive displacement that will change the world’s perception of forcibly displaced people, currently thought of primarily as refugees and internally displaced people (IDPs) uprooted by persecution and conflict”.

O nexo de causalidade entre fatores ambientais (sejam eles eventos ambientais de início rápido ou de início lento e sejam causados naturalmente ou por meio da interferência antrópica na natureza) é fundamental para se determinar a existência dos “refugiados ambientais”.

É importante ter em mente que os “refugiados ambientais” não são apenas subproduto dos desastres ambientais, mas também da degradação ambiental causada por motivos naturais¹⁸⁷ e da interferência antrópica no meio ambiente¹⁸⁸. Ou seja, quaisquer eventos, naturais ou ocasionados pelo homem, que perturbem o meio ambiente de forma a impedirem ou a seriamente diminuïrem a possibilidade de vida humana são passíveis de fomentar a migração relacionada ao meio ambiente.

Essa assertiva é particularmente importante no tema da responsabilidade internacional para se determinar em que medida os Estados ou entes privados foram responsáveis pela existência de “refugiados ambientais” numa porção geográfica específica do planeta. Isso significa dizer que, a depender do local em que se pretenda questionar a causa remota da existência de “refugiados ambientais”, deve-se levar em conta, separadamente, a incidência de eventos naturais e de eventos antropogênicos determinantes para esse tipo de migração¹⁸⁹.

O futuro da migração motivada por causas ambientais é incerto, principalmente daquela decorrente dos efeitos danosos da mudança e variabilidade climáticas no meio ambiente. O que é certo, porém, são (i) as percepções da população de regiões e países altamente vulneráveis a eventos ambientais que impactam a presença e permanência humana nesses locais e o fato de que (ii) a complexidade das migrações, sejam elas internas ou internacionais, tem aumentado em virtude da intensidade dos motivos

¹⁸⁷ A exemplo da degradação ambiental naturalmente causada pela continuada desertização de lugares geograficamente menos propícios à pluviosidade como o deserto do Saara no norte africano, por exemplo. Nota-se, aqui, a diferença entre desertização, como “processo natural em que um ambiente se transforma em um deserto”, da desertificação como sendo “um processo regressivo da vegetação de um ambiente, gerado pela ação humana, [...] mais comum em áreas de clima semiárido e em áreas que circundam desertos”. MOREIRA, Diego. *Desertos, desertização e desertificação*. 30 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://conceitosetemas.blogspot.com.br/2012/10/desertos-desertizacao-e-desertificacao.html>>. Consulta: 29/11/2014. Outros fatores ambientais naturais que podem causar degradação ambiental incompatível com a presença e permanência humana são os danos ambientais causados por terremotos, tsunamis, tufões, tornados, entre outros eventos naturais extremos.

¹⁸⁸ PENTINAT, Susana Borràs. Refugiados Ambientales: el nuevo desafío del Derecho Internacional del Medio Ambiente. *Revista Derecho*, vol. XIX, n. 2, Diciembre 2006, p. 87.

¹⁸⁹ A Aliança dos Pequenos Países Insulares (AOSIS), por exemplo, afirma que pretende ingressar com ação judicial perante a CIJ contra os Estados responsáveis pela mudança e variabilidade climáticas. Caso isso se torne realidade, é imprescindível provar que os “refugiados ambientais” dos seus países têm um agente causador além da natureza (o nexo de causalidade entre a poluição causada, a mudança e variabilidade climáticas, os desastres ambientais e os “refugiados ambientais”) para fins de possível sucesso da demanda judicial.

ambientais (naturais ou de causas antropogênicas) de forma sem precedentes na história humana.

2. Desastres ambientais, crise humanitária e migrações forçadas: a emergência dos “refugiados ambientais” no cenário das “migrações de crise”

Uma emergência humanitária é representada por “um evento ou uma série de eventos que representam uma ameaça crítica à saúde, segurança ou bem-estar da comunidade ou outro grupo de pessoas, normalmente numa área ampla”¹⁹⁰. As emergências humanitárias podem se tornar crises humanitárias quando tais situações críticas perduram por período excessivo, mesmo depois de realizada a resposta humanitária frente ao conflito, à questão de saúde pública ou ao desastre ambiental.

Crises humanitárias podem se relacionar às migrações quando um evento causa deslocamento populacional em massa como forma de garantir a sobrevivência do grupo e individual. Por exemplo, crises humanitárias recentes com implicações para as migrações internacionais podem ser encontradas nos conflitos na Síria, que já causou milhares de refugiados para países vizinhos e também para outros continentes¹⁹¹.

De acordo com McAdam,

“Migração de crise” é mais bem entendida como uma resposta a uma complexa combinação de fatores sociais, políticos, econômicos e ambientais que pode ter sido desencadeado por um evento extremo, mas não causado por ele. Eventos ou processos particulares devem ser reconhecidos como apenas um aspecto do processo das crises, que está enraizado em desigualdades ou vulnerabilidades inerentes a grupos particulares ou aos mais vulneráveis¹⁹².

¹⁹⁰ HUMANITARIAN COALITION. *What is a Humanitarian Emergency?* Disponível em: <http://humanitariancoalition.ca/sites/default/files/factsheet/fact_sheet_what_is_a_humanitarian_emergency.pdf>. Consulta: 02/01/2015. Tradução livre de: “A humanitarian emergency is an event or series of events that represents a critical threat to the health, safety, security or wellbeing of a community or other large group of people, usually over a wide area”.

¹⁹¹ A exemplo do Brasil que, por meio da Resolução nº 17 do CONARE, criou facilitação de aquisição de vistos para solicitantes de refúgio envolvidos no conflito da Síria, independentemente da sua nacionalidade.

¹⁹² McADAM, Jane. The Concept of Crisis Migration. *Forced Migration Review*, Oxford, Oxford University, Refugee Studies Centre, Issue 45, February 2014, p. 10. Tradução livre de: “‘Crisis migration’ is therefore best understood as a response to a complex combination of social, political, economic and environmental factors, which may be triggered by an extreme event but not caused by it. Particular events or processes should be recognized as just one aspect of the process of a crisis, which is rooted in systemic inequities or vulnerabilities that render particular groups more vulnerable to displacement”.

Martin *et. al.* afirmam que “os instrumentos jurídicos existentes manifestam capacidade limitada para acomodar todos aqueles em necessidade de proteção”¹⁹³ e que os “refugiados ambientais” cada vez mais podem fazer parte dessa situação migratória, a depender dos impactos no local de residência habitual, da capacidade de lidar com os eventos ambientais extremos e as vulnerabilidades da população afetada¹⁹⁴.

Em entrevista para o CICV em 2010, o Secretário-Geral Adjunto do PNUMA mencionou que, se não forem tomadas medidas urgentes para combater os efeitos danosos da mudança do clima, muitas pessoas podem se tornar “refugiadas” em seus próprios países e prevê o aumento de crises humanitárias causadas pelos desastres ambientais¹⁹⁵.

3. *What's in a name?* Conceito, terminologia e características dos “refugiados ambientais”

*What's in a name? That which we call a rose
By any other name would smell as sweet.*

William Shakespeare, *Romeu e Julieta*, ato II, cena II, 1597.

Desde que a nomenclatura “refugiado ambiental” foi cunhada na década de 1970 por Lester Brown e reproduzida no famoso relatório do PNUMA de 1985, de Essam El-Hinnawi, o maior debate em torno do tema dos “refugiados ambientais” não tem sido sobre quais fatores ambientais levaram à existência desses migrantes ou sobre como se pode oferecer proteção (jurídica, humanitária ou outra) a eles, mas sim sobre como propriamente denomina-los.

Embora a Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) limite quem são refugiados conforme cinco categorias sobre as quais oferecer proteção, das quais as causas ambientais foram excluídas, entende-se que os “refugiados ambientais” são *refugiados não convencionais*, posto que são refugiados, mas não dentre aqueles protegidos pela Convenção da ONU de 1951.

Etimologicamente, “refúgio” deriva de *refugiare*, que significa buscar abrigo, proteção ou refúgio. As raízes terminológicas da palavra certamente não a relacionam ou

¹⁹³ MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie. What is Crisis Migration? *Forced Migration Review*, Oxford, Oxford University, Refugee Studies Centre, Issue 45, February 2014, p. 5.

¹⁹⁴ *Idem.*

¹⁹⁵ INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. Entrevista de Achim Steiner. *International Review of the Red Cross*, Ginebra, Septiembre de 2010, n° 879, p. 300.

tampouco a limitam ao sentido empregado pelo Direito Internacional dos Refugiados desde a Convenção de 1951.

Parte-se, por isso, de que o termo refúgio é passível de ser empregado em outros lugares e contextos para além da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, ressaltando-se aqui o termo “refugiado ambiental” com o uso de aspas, uma vez que se trata de terminologia empregada também para fins jurídicos e pelo fato de que seu uso permanece como objeto de crítica em razão da forma pela qual o refúgio é definido no DIR.

Pelo mesmo motivo, entende-se que os “refugiados ambientais” são refugiados *não convencionais*, uma vez que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 limitam o conceito de refugiado “para os fins da presente Convenção”. Ao realizar essa ressalva, a própria Convenção de 1951 dá a entender que dentro do seu escopo (e, portanto, limitado a ela) o refugiado é entendido como pessoas nas situações descritas pela Convenção. A expressão “para os fins da presente Convenção”¹⁹⁶, portanto, reforça a ideia de que a terminologia *refugiado* não é exclusiva do Direito Internacional dos Refugiados e que outras categorias de refugiado são passíveis de coexistirem no direito internacional.

Assim, os “refugiados ambientais” podem ser um tipo de refugiados *não convencionais* enquanto não houver proteção jurídica específica para eles no direito internacional e uma vez que não são protegidos *para os fins* da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados. O que vale dizer que, quando e se houver um tratado específico sobre o reconhecimento e a proteção jurídica dos “refugiados ambientais”, eles finalmente poderão ser chamados desta forma sem o uso das aspas e passarão a ser *refugiados convencionais nos termos da Convenção* que os conferir respaldo jurídico internacional.

Para reforçar essa ideia, Essam El-Hinnawi já afirmava em 1985, quando escreveu sobre “refugiados ambientais”, que “não existe uma definição internacional exaustiva de ‘refugiado’”¹⁹⁷ porque

[...] A Convenção das Nações Unidas de 1951 foi formulada no contexto específico da Europa do pós-guerra, quando milhões de pessoas deslocadas foram afetadas por mudanças de fronteira e de governos que existiam num limbo jurídico [...]. A Convenção procurou definir os direitos desses indivíduos e as obrigações dos Estados que se encontravam hospedeiros de refugiados para

¹⁹⁶ Contida no início do artigo 1º(A) da Convenção de 1951: “Para os fins da presente Convenção, o termo “refugiado” se aplicará a qualquer pessoa: [...]”.

¹⁹⁷ EL-HINNAWI, Essam. *Op. cit.*, p. 02. Tradução livre de: “There is no comprehensive international definition of a ‘refugee’”.

quem o retorno para seus próprios países provavelmente ocasionaria uma sentença de prisão, quando não uma sentença de morte¹⁹⁸.

Segundo ele, “a questão técnica e às vezes cansativa de quem é ou de quem não é um refugiado tem enorme significado para as próprias pessoas deslocadas”¹⁹⁹, uma vez que “a resposta determina o grau de apoio e proteção que os indivíduos recebem assim como a solução de longo prazo para sua condição”²⁰⁰. Com o passar dos anos e com o advento não apenas do Protocolo de 1967, que retirou as limitações temporal e geográfica da Convenção de 1951²⁰¹, mas também da definição de refugiados na Convenção da Organização da União Africana (1969) e, mais tarde, com a ampliação do conceito de refugiado *convencional* na Declaração de Cartagena (1984), válida para o continente americano, ficou claro que a definição de refugiado da Convenção de 1951 não poderia ser estanque.

Por esse motivo, El-Hinnawi enfatizou que “as definições de refugiados das Nações Unidas e da OUA são, necessariamente, legalistas”²⁰² e que “a definição de um refugiado está constantemente evoluindo”²⁰³. Segundo ele,

[...] Todo conflito ou outro motivo que extirpa pessoas [dos seus lugares de origem] é produto de um conjunto único de circunstâncias políticas, econômicas, geográficas, sociais e ambientais. Consequentemente, a estrutura que permite a comunidade internacional em lidar adequadamente com pessoas deslocadas está sendo constantemente estendida para se adequar aos casos particulares²⁰⁴. (grifos não estão no original)

¹⁹⁸ *Idem*, p. 03. Tradução livre de: “[...] The United Nations Convention of 1951 was formulated in the specific context of post-war Europe, when millions of displaced people affected by boundary shifts and changes of governments existed in legal limbo [...]. The Convention sought to define the rights of these individuals and the obligations of States that found themselves hosts to refugees for whom return to their own countries would probably entail a prison sentence – if not a death warrant”.

¹⁹⁹ *Ibid*, p. 04. Tradução livre de: “The technical and sometimes tiresome question of who is and who is not a refugee has enormous significance for the displaced people themselves”.

²⁰⁰ *Ibid*. Tradução livre de: “[...] The answer determines the degree of support and protection the individuals receive as well as the long-term resolution of their plight”.

²⁰¹ O texto original do artigo 1º da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados limitava a definição de refugiado para pessoas que se encontrassem em situação de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas até 1º de janeiro de 1951 (limitação temporal) e apenas para aquelas pessoas que se encontrassem no continente europeu (limitação geográfica). Em 1967, porém, o Protocolo à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados eliminou as limitações temporal e geográfica para reconhecer como refugiadas quaisquer pessoas nas situações de perseguição descritas pela Convenção em qualquer lugar do mundo e desde a aprovação do seu texto.

²⁰² EL-HINNAWI, Essam. *Op. cit.*, p. 03. Tradução livre de: “The United Nations and OAU definitions of refugees are, necessarily, legalistic ones”.

²⁰³ *Idem*, p. 04. Tradução livre de: “The definition of a refugee is constantly evolving”.

²⁰⁴ *Ibid*. Tradução livre de: “[...] Every conflict or other reason that uproots people is the product of a unique set of political, economic, geographical, social and environmental circumstances. Accordingly, the framework that allows the international community to deal adequately with the displaced people is being constantly stretched to fit particular cases”.

Ao se defender o uso da expressão “refugiado ambiental” nesta tese de doutorado e ao se sustentar que os “refugiados ambientais” são *refugiados não convencionais* não se pretende colocar em dúvida ou se questionar a relevância e importância da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967: acima de tudo, pretende-se desafiar o direito internacional a se atualizar no que diz respeito a um grupo de pessoas que não se imaginava pudessem precisar de reconhecimento e proteção específica, a exemplo do que se pensava sobre os refugiados antes do Protocolo de 1967 ou da proteção de não combatentes em sede de conflitos armados antes das Convenções de Genebra de 1949.

3.1 Terminologias utilizadas para o “refugiado ambiental”

A seguir, far-se-á uma análise das expressões comumente utilizadas para se referirem aos “refugiados ambientais”:

i. “Migrante Ambiental”

A nomenclatura “migrante ambiental” refere-se, genericamente, a qualquer pessoa que se desloque no espaço geográfico (ato de migrar) por motivos ambientais, enquanto que a expressão “migrante ambientalmente forçado” seria aplicável apenas àquelas pessoas que necessariamente são migrantes forçados, excluindo-se a migração voluntária que tenha origem em situações ambientais.

Frequentemente, os “migrantes ambientais” são confundidos com migrantes econômicos, uma vez que a causa ambiental que gerou a migração pode ser remota e a causa imediata da migração é a melhora das condições socioeconômicas do migrante – mesmo assim, o migrante econômico não deixa de ser, na sua origem, um refugiado ambiental.

A OIM adota a expressão “migrante ambiental” para se referir aos “refugiados ambientais” entendendo que:

Migrantes ambientais são pessoas ou grupos de pessoas que, por razões de mudanças repentinas ou progressivas no meio ambiente que adversamente afetam suas vidas ou condições de vida, são obrigadas a deixar suas moradas habituais, ou escolhem a assim fazer, seja temporária ou permanentemente, e que se movem dentro do seu território ou para o exterior²⁰⁵.

²⁰⁵INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM. *Discussion Note: Migration and the Environment*. MC/INF/288. 94th session, 1 November 2007. Tradução livre de: ““Environmental migrants

ii. “Migrante Ambientalmente Forçado”

A expressão “migrante ambientalmente forçado” é uma variação de “migrante ambiental” com a especificação de que a condição ambiental que motivou a migração é forçada e não voluntária. Ela é mais comumente utilizada em português, ao passo que em inglês a forma mais comum de se referir aos “refugiados ambientais” é como *environmental migrant* ou *environment-induced migrant* (ou na sua categorização como *climate change-induced migrant*).

iii. “Eco migrante”

Wood entende que o termo “refugiado ambiental” é demasiadamente restrito e que “fatores ecológicos afetam ao menos parcial e indiretamente a maioria dos tipos de migrantes, e não apenas refugiados”²⁰⁶. Ele se refere, portanto, aos “eco migrantes” que, “ao contrário dos ‘refugiados ambientais’, não são necessariamente violentamente deslocados”²⁰⁷, mas intimamente relacionados ao desenvolvimento econômico²⁰⁸.

Segundo ele,

[...] A raiz da palavra “eco” (do grego, “casa”) para ambos economia e ecologia, sugere, de fato, um abrigo abrangendo os movimentos dos eco migrantes. [...] Eco migrantes incluiriam aqueles que migram voluntariamente para novas áreas para explorar recursos naturais. Muito frequentemente, no entanto, esses mesmos eco migrantes são forçados se mudar quando os recursos dos quais eles dependem são destruídos ou gravemente degradados²⁰⁹.

are persons or groups of persons who, for reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to have to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their territory or abroad”.

²⁰⁶ WOOD, William B. Ecomigration: linkages between environmental change and migration. In: ZOLBERG, Aristide R.; BENDA, Peter M. (Eds.). *Global Migrants, Global Refugees – problems and solutions*. New York: Berghahn Books, 2001, p. 46. Tradução livre de: “[...] ecological factors at least partially and indirectly affect most types of migrants, not just refugees”.

²⁰⁷ *Idem*. Tradução livre de: “[...] Ecomigrants, unlike ‘environmental refugees’, are not necessarily violently displaced”.

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 46-47. Tradução livre de: “[...] The root word “eco” (Greek, “house”) for both economics and ecology, indeed, suggests a shelter encompassing the moves of ecomigrants. [...] Ecomigrants would include those who move voluntarily to new areas to exploit natural resources. All too often, however, these same ecomigrants are forced to leave when the resources they depend on are destroyed or severely degraded”.

iv. “Deslocado Ambiental”

Deslocado ambiental refere-se apenas aos migrantes internos motivados por causas ambientais, excluídos os migrantes internacionais. No entanto, o ACNUR utiliza a expressão, sobretudo com a justificativa de que atualmente as migrações internas são maiores do que as migrações internacionais e ambos entendem que “não há evidências o suficiente” para afirmar que as causas ambientais farão com que pessoas migrem internacionalmente, posicionamento claramente rechaçado não apenas pela pesquisa (e “evidência”) científica na área ambiental, como também pelo fato de que alguns países de origem dos migrantes não são capazes de acomodá-los internamente ao seu território.

Em francês, a incidência da expressão é maior do que nas demais terminologias, assim como na língua espanhola – são os *déplacés environnementaux* ou *desplazados del medio ambiente/ desplazados ambientales*, respectivamente.

v. “Refugiado Ambiental”

Em livro datado de 1993, Cançado Trindade alertava sobre o crescente número de “refugiados ambientais” no mundo, número naquela época já compatível com o de refugiados convencionais. Segundo ele:

[...] não poderíamos concluir essas considerações sem uma palavra de alerta: embora os governos em sua maioria ainda não reconheçam a decadência ambiental (e.g., a degradação da terra, os resíduos tóxicos, os desastres “não naturais”, a expectativa de aumento do nível do mar pelo aquecimento global) como uma causa de fluxos de refugiados, os dados atuais indicam que cerca de 10 milhões de pessoas representam hoje “refugiados ambientais”, um total que “rivaliza com o dos refugiados oficialmente reconhecidos e que certamente alcançará este grupo nas próximas décadas”. A degradação da terra persiste até o presente como a “causa individual mais importante dos refugiados ambientais” (principalmente da África), os quais têm se tornado a classe “mais ampla de pessoas deslocadas pelo mundo”; os que têm sido permanentemente deslocados constituem a categoria “maior e a que mais rapidamente cresce” de refugiados ambientais²¹⁰.

²¹⁰ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos Humanos e Meio-Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993, p. 137-138.

Park define “refugiado ambiental” como “um migrante originário de uma área que está ameaçada ou danificada por um grande perigo ambiental ou desastre”²¹¹. El-Hinnawi define “refugiados ambientais” de forma similar, afirmando que:

Em sentido amplo, todas as pessoas deslocadas podem ser descritas como refugiados ambientais, tendo sido forçadas a deixar seu *habitat* original (ou tendo-o deixado voluntariamente) para se protegerem de danos e/ou para buscar uma melhor qualidade de vida. No entanto, [...] **refugiados ambientais são definidos como aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu *habitat* tradicional, temporária ou permanentemente, em razão de uma ruptura ambiental (natural e/ou ocasionada pelo homem) que ameaçou sua existência e/ou seriamente afetou sua qualidade de vida.** Por “ruptura ambiental” entende-se, nesta definição, qualquer mudança física, química e/ou biológica no ecossistema (ou na base de recursos) capaz de torna-lo, temporária ou permanentemente, inadequado para sustentar a vida humana. De acordo com esta definição, pessoas deslocadas por motivos políticos ou por conflitos civis e migrantes à procura de melhores empregos por razões puramente econômicas não são consideradas refugiados ambientais²¹². (grifos não estão no original)

Conforme defende Raiol,

[...] quando um adjetivo é incorporado ao vocábulo “refugiado”, longe de significar um enfraquecimento, uma visão distorcida, ou mesmo representar qualquer inutilidade, deve ser visto como uma contribuição relevante ao tratamento da questão dos refugiados no século XXI. [...] Assim, qualquer definição normativa de refugiado deve permanecer bastante flexível para abarcar as novas situações, típicas da velocidade da vida pós-moderna, permitindo, então, novos encaixes de casos particulares ao sistema de proteção internacional das pessoas vítimas de deslocamentos forçados [...]²¹³.

Segundo ele,

[...] os fatos naturais que, nesses últimos anos, abalaram o mundo, provocando mortes e destruições, repercutiram intensamente nas relações internacionais, ampliando a atuação de organismos de proteção dos direitos humanos, exigindo uma nova interpretação normativa dos documentos internacionais vigentes. A quantidade extraordinária de refugiados de países atingidos por essas calamidades de enormes proporções exigiu do ACNUR [...] uma mudança de sua

²¹¹ PARK, Chris. *Op. cit.*, p. 154. Tradução livre de: “A migrant from an area that is threatened with or damaged by a major natural hazard or disaster”.

²¹² EL-HINNAWI, Essam. *Op. cit.*, p. 04. Tradução livre de: “In a broad sense, all displaced people can be described as environmental refugees, having been forced to leave their original habitat (or having left voluntarily) to protect themselves from harm and/or to seek a better quality of life. However, [...] environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By “environmental disruption” in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life. According to this definition, people displaced for political reasons or by civil strife and migrants seeking better jobs purely on economic grounds are not considered environmental refugees”.

²¹³ RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *Op. cit.*, p. 211.

política na identificação das pessoas que possuem a condição de refugiadas. Assim, os vitimados por causas ambientais, expulsos de sua terra, desabrigados, podem ser incluídos na condição de refugiados ambientais, advindo, dessa conclusão, profundas e importantes alterações no âmbito do Direito Internacional (por exemplo, sobre o direito internacional dos refugiados) e no sistema de tutela dos direitos humanos, especificamente quanto aos direitos sociais fundamentais [...]²¹⁴.

Ao contrário do que sustenta Raiol, no entanto, o ACNUR não reconhece os “refugiados ambientais” como refugiados convencionais, preferindo chama-los de deslocados ambientais e, por vezes, de migrantes ambientais.

Gemenne utiliza o cenário imediatamente posterior à passagem do furacão Katrina por Nova Orleans²¹⁵ como pano de fundo para a discussão sobre a vulnerabilidade socioambiental exacerbada por um evento natural extremo e, nessa mesma situação, sobre a nomenclatura utilizada pela mídia e pelo poder público para se referir às vítimas daquele evento natural.

Dois dias antes de o Katrina avançar sobre a costa leste dos Estados Unidos, cerca de 1,2 milhão de pessoas deixaram suas casas no que foi o maior deslocamento interno do século XXI registrado no país. Outro evento natural extremo, também em parte causado pela mudança e variabilidade climática, e que já tinha sido responsável pelo maior deslocamento humano por motivos ambientais da história do país foi o *Dust Bowl* da década de 1930 nas grandes planícies dos Estados Unidos²¹⁶.

Em ambas as ocasiões, a assistência governamental foi demorada e ineficaz em muitos casos, sobretudo na atenção às vítimas durante o desastre e na fase posterior a ele, em que as vítimas já haviam se tornado “refugiados ambientais” no seu próprio país²¹⁷. No caso do Katrina, Gemenne argumenta que:

²¹⁴ *Idem*, p. 19.

²¹⁵ Ocorrido no ano de 2005 no estado da Louisiana, nos Estados Unidos.

²¹⁶ O *Dust Bowl* caracterizou-se por uma grande tempestade de areia que atingiu principalmente os estados de Oklahoma, Texas, Novo México, Arkansas, Missouri e partes do Kansas e do Colorado; a tempestade foi causada pela excessiva degradação da terra por meio da agricultura intensiva e das atividades pastoris que, gradativamente, acabaram por extinguir a vegetação nativa da maior parte das grandes planícies no centro dos Estados Unidos. A degradação do solo somada aos ventos intensos já presentes na região foi um cenário propício para as grandes tempestades de areia que foram acompanhadas por outros eventos ambientais extremos como tempestades, tornados, nevascas, enchentes, secas, terremoto e recordes de temperaturas altas e baixas. O *Dust Bowl* durou praticamente uma década, tendo sido registrado de 1931 a 1939, e foi responsável pela maior migração interna da história dos Estados Unidos com um número estimado de 2,5 milhões de deslocados internos, dos quais 200 mil caminharam rumo à Califórnia. Disponível em: <<http://www.pbs.org/wgbh/americanexperience/features/general-article/dustbowl-mass-exodus-plains/>> e <[http://www.loc.gov/teachers/classroommaterials/primarysourcesets/dust-bowlmigration/pdf/teacher_guide](http://www.loc.gov/teachers/classroommaterials/primarysourcesets/dust-bowlmigration/pdf/teacher_guide.pdf)>. Acesso: 26/12/2014.

²¹⁷ GREGORY, James N. Dust Bowl Legacies: the Okie impact on California, 1939-1989. *California History*, Fall 1989. Disponível em: <<http://faculty.washington.edu/gregoryj/legacies.pdf>>. Acesso: 26/12/2014. GREGORY, James N. The Second Great Migration: an historical overview. In: TROTTER JR.,

A falha das autoridades na sequência do desastre não foi limitada à ajuda de emergência; elas revelaram uma falha social muito maior do sistema social e expôs vulnerabilidades para com um país que há muito tempo era cego com relação a eles. De muitas formas, o Katrina foi um desastre social de amplitude sem precedentes. Nesse sentido, **a palavra ‘refugiado’ era mais do que apenas um nome, e sim o resumo dessas vulnerabilidades.** De várias maneiras, no entanto, **aquelas pessoas que ficaram confinadas na cidade experimentaram situações análogas a de refugiados como estresse, trauma e desespero; para muitos deles, o lugar para onde eles tinham sido realocados era, de fato, um novo país.** Embora a palavra ‘refugiado’ tenha sido amplamente utilizada pela mídia para descrever todas as pessoas deslocadas pelo furacão, as imagens utilizadas sempre focavam nos moradores pobres e negros, como se aqueles que evacuaram antes do furacão pertencessem a uma outra categoria: a de ‘evacuados’²¹⁸. (grifos não estão no original)

Hannah Arendt também afirmava que ela e os refugiados da Segunda Guerra Mundial tampouco gostavam de ser chamados dessa forma. Segundo a autora,

Em primeiro lugar, nós não gostamos de sermos chamados de “refugiados”. Entre nós nos chamamos de “recém-chegados” ou “imigrantes”. Nossos jornais e artigos são para “americanos de língua alemã”; e, até onde eu saiba, não existe e nunca existiu nenhum clube fundado por pessoas perseguidas por Hitler em cujo nome indicava que seus membros eram refugiados.

Um refugiado costumava ser a pessoa levada a buscar refúgio em razão de algum ato cometido ou por possuir alguma opinião política. Bem, **é verdade que nós tivemos que buscar refúgio; mas nós não cometemos atos e muitos de nós nunca sonharam em ter qualquer opinião radical. Conosco, o sentido do termo “refugiado” mudou.** Agora, “refugiados” são aqueles de nós que foram tão desafortunados ao chegar num novo país sem recursos e ter que ser ajudados por Comitês de Refugiados²¹⁹. (grifos não estão no original)

Joe W.; KUSMER, Kenneth L. *African American Urban History: The Dynamics of Race, Class and Gender since World War II*. Chicago: University of Chicago Press, 2009, p. 19-38. GEMMENE, François. *Op. cit.*, p. 30-34.

²¹⁸ GEMMENE, François. *Op. cit.*, p. 38. Tradução livre de: “The failure of the authorities in the aftermath of the disaster was not confined to emergency relief; they revealed a much larger social failure of the social system and exposed vulnerabilities to a country that had long been blind about them. In many ways, Katrina was a social disaster of unprecedented amplitude. In that regard, the word ‘refugee’ was more than just a name, but a summary of these vulnerabilities. In many ways, however, those stranded in the city experienced a refugee-like situation of stress, trauma, and despair; for many of them, the place where they had been relocated was indeed another country. Although the word ‘refugee’ was widely used by the media to describe all people displaced by the hurricane, the images used always focused on the poor, black residents stranded in the city, and soon the word ‘refugee’ equalled ‘black’ and ‘poor’, as if those who had evacuated before the hurricane belonged to another category: the ‘evacuees’”.

²¹⁹ ARENDT, Hannah. We refugees. In: ROBINSON, Marc. *Altogether Elsewhere – writers in exile*. Boston: Faber and Faber, 1994, p. 110. Tradução livre de: “In the first place, we don’t like to be called “refugees”. We ourselves call each other “newcomers” or “immigrants”. Our newspapers are papers for “Americans of German language”; and, as far as I know, there is not and never was any club founded by Hitler-persecuted people whose name indicated that its members were refugees. A refugee used to be a person driven to seek refuge because of some act committed or some political opinion held. Well, it is true we have had to seek refuge; but we committed no acts and most of us never dreamt of having any radical opinion. With us the meaning of the term “refugee” has changed. Now “refugees” are those of us who have to be helped by Refugee Committees”.

Não se pode ignorar, portanto, que em alguns grupos sociais o termo “refugiado” ou “refugiado ambiental” são percebidos de forma pejorativa ou até mesmo denegritória. Se os moradores de Nova Orleans forçados a migrar internamente dentro da sua própria cidade ou nas cercanias não gostavam de serem retratados como refugiados, o contrário se passa com grande parte dos habitantes de pequenas ilhas do Oceano Pacífico que se autodenominam “o rosto da mudança climática”²²⁰ e “os primeiros “refugiados ambientais” do mundo”.

3.2 Características dos “Refugiados Ambientais”

Para efeitos teóricos e empíricos, entende-se que os “refugiados ambientais” possuem as seguintes características:

(i) “Refugiados ambientais” são migrantes

“Refugiados ambientais” são migrantes na medida em que os motivos, diretos ou indiretos, de causas antrópicas ou naturais, motivadas por eventos ambientais de início rápido ou de início lento, são fatores determinantes para que ocorra sua migração. Para que se possa, porém, afirmar que “refugiados ambientais” são migrantes é imprescindível identificar o **nexo de causalidade entre os motivos ambientais e a migração humana** deles decorrentes.

Com base em relatórios de organismos internacionais, em pesquisas de campo elaboradas por equipes de pesquisa em diversas regiões do mundo²²¹ e de acordo com a percepção da população mais afetada (sobretudo em cenários de eventos ambientais de início lento), é possível identificar a correlação entre efeitos ambientais e migração humana. Ressalta-se que esta premissa será verdadeira apenas quando se pode provar tal nexo de causalidade, importante não apenas para caracterizar “refugiados ambientais” como migrantes, mas também para eventuais fins de aferição de responsabilidade dos

²²⁰ Como as Ilhas Taro, nas Ilhas Salomão, Kiribati, Tuvalu e habitantes de ilhas distantes da capital Malé das Ilhas Maldivas.

²²¹ COLLECTIF ARGOS. *Climate Refugees*. Cambridge: MIT, 2010. WARNER, Koko; Ehrhart, Charles. Sherbinin, Alex de. et. al. *In search of shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement*. CARE International, 2008. Disponível em: <http://www.care.org/getinvolved/advocacy/pdfs/Migration_Report.pdf>. Consulta: 15/08/2009.

agentes estatais e não estatais responsáveis pelos danos ambientais que causaram à migração humana.

(ii) “Refugiados ambientais” são migrantes forçados

A OIM define migração forçada como sendo:

Um movimento migratório no qual um elemento de coerção existe, incluindo ameaças à vida e à subsistência, sejam decorrentes de causas naturais ou ocasionadas pelo homem (por exemplo, movimentos de refugiados e deslocados internos, assim como pessoas deslocadas por desastres naturais ou ambientais, desastres químicos ou nucleares, fome ou projetos de desenvolvimento)²²².

“Refugiados ambientais” são, por isso, migrantes forçados na medida em que o meio ambiente do local onde vivem ou passou a ser danoso para a presença humana (no caso de enchentes periódicas, erosão do solo, vulcões, entre outros) ou seriamente afetou sua qualidade de vida (desertificação, poluição, acidez do solo, ausência de reservatórios d’água, entre outros). Nesse aspecto, duas considerações se fazem necessárias:

- a) Mesmo que a migração motivada por causas ambientais não ocorra imediatamente após o evento ambiental de início rápido, ainda assim se pode considerar a migração do tipo ambientalmente forçada; e
- b) No que tange aos eventos ambientais de início lento, elas também são modalidade de migração forçada na medida em que a causa ambiental (muito possivelmente somada a outras) tiver sido determinante para a migração, mesmo que por vezes ela possa não ser tão latente quanto as causas dela decorrentes, como a impossibilidade de subsistência (que ensejará migração do tipo econômica) ou os conflitos diante dos recursos naturais escassos²²³.

²²² INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM. *Glossary on Migration*. 2nd Edition. Geneva: IOM, 2011, p. 39. Tradução livre de: “A migratory movement in which an element of coercion exists, including threats to life and livelihood, whether arising from natural or man-made causes (e.g. movements of refugees and internally displaced persons as well as people displaced by natural or environmental disasters, chemical or nuclear disasters, famine, or development projects)”.

²²³ Deve-se ressaltar que efeitos ambientais danosos, sobretudo aqueles derivados da mudança e variabilidade climáticas, são reconhecidamente passíveis de ensejar conflitos e, portanto, levar as mudanças climáticas às preocupações de segurança. A disputa por recursos naturais não é novidade na história, mas a crescente escassez de água, terras férteis para o plantio, disputa por moradias em locais mais propícios à vida humana e conflitos preexistentes exacerbados pela competição por recursos naturais tendem a aumentar significativamente nas próximas décadas.

É difícil imaginar um cenário de migração voluntária por motivos ambientais decorrentes de eventos climáticos ou de causas ambientais naturais, antropogênicas ou mistas de início rápido ou lento. Por natureza, as migrações ambientais são forçadas, mesmo que a causa ambiental seja remota e seja resultado das ações humanas no meio.

(iii) “Refugiados ambientais” são migrantes internos ou migrantes internacionais

“Refugiados ambientais” são migrantes internos ou migrantes internacionais na medida em que se defende nesta tese que refugiadas são quaisquer pessoas que buscam abrigo ou proteção, seja dentro ou fora do seu país de origem. O termo “refúgio”, aqui, não tem a mesma abordagem que possui no DIR. Portanto, para fins da categoria proposta, “refugiados ambientais” podem tanto serem considerados IDPs como também migrantes internacionais.

(iv) “Refugiados ambientais” são migrantes temporários ou migrantes permanentes

Uma vez que é difícil se prever se as causas ambientais que motivaram a migração ambientalmente forçadas permitirão o retorno dos “refugiados ambientais” aos seus locais de morada habitual, consideram-se esses migrantes como temporários (quando eles eventualmente conseguem voltar para o lugar de onde migraram) ou permanentes, estes especificamente no caso de países ou regiões do mesmo país que impediram definitivamente seu retorno.

Na eventualidade de seus locais de origem ou de morada habitual se tornarem inabitáveis, como em caso já ocorrido nas Ilhas Taro²²⁴ e nas Ilhas Carteret²²⁵, os

²²⁴ Os cerca de 5 mil habitantes das Ilhas Taro, localizadas nas Ilhas Salomão, foram reassentadas em 2014 para outra ilha no mesmo arquipélago em razão da impossibilidade de permanecerem no seu local de residência habitual devido a alta salinidade do solo, a falta de água potável, de moradia e de alimentos causados pelo avanço do oceano no seu território. Sobre o tema, vide: <<http://www.reuters.com/article/2014/08/15/us-foundation-climatechange-solomons-idUSKBN0GF1AB20140815>> e <<http://www.rtcc.org/2014/08/15/solomon-islands-town-to-relocate-as-climate-pressures-mount/>>.

²²⁵ O caso de Carteret é o mesmo que o das Ilhas Taro, no qual comunidades de cerca de 2 mil habitantes da ilha localizada na Papua Nova Guiné têm sido reassentados em outros locais do mesmo país. As dificuldades de mudança dessa população residem no fato de que as demais ilhas próximas têm sofrido os mesmos problemas ambientais que impossibilitam a permanência dos seus habitantes, somado ao fato de que o país é política e economicamente instável e de que as comunidades das outras ilhas têm feito oposição direta à transferência de pessoas de outras comunidades e ilhas para as suas. O caso das Ilhas Carteret foi objeto do

“refugiados ambientais” serão considerados migrantes permanentes que conservarão a nacionalidade do país de origem caso migrem permanentemente dentro do país do qual possuem nacionalidade.

Caso, porém, a migração seja permanente para país diverso daquele da nacionalidade do “refugiado ambiental”, eles podem se tornar apátridas *ex situ*, como na perspectiva das Ilhas Maldivas, de Kiribati ou Tuvalu, ameaçadas de se tornarem inabitáveis em decorrência da sua baixa topografia, da alta salinidade e da erosão dos solos, que tornarão esses locais impróprios para a manutenção da vida humana antes mesmo da eventualidade delas deixarem de existir como consequência do aumento no nível de água dos oceanos.

(v) “Refugiados ambientais” são migrantes em situação de vulnerabilidade

A vulnerabilidade dos “refugiados ambientais”, conforme já mencionada, diz respeito à vulnerabilidade socioambiental que pode ser somada a outras vulnerabilidades, existentes ou não quando da ocorrência de um desastre ou de um evento ambiental de início rápido ou de início lento que motive a migração.

(vi) “Refugiados ambientais” são *refugiados não convencionais*

Essam El-Hinnawi oferece outra forma de caracterização dos “refugiados ambientais”: ele parte dos aspectos temporal e geográfico da migração relacionada ao meio ambiente. Para ele, os “refugiados ambientais” podem ser incluídos em três categorias:

- (i) “refugiados ambientais” são migrantes temporários por motivos de estresse ambiental e retornam ao seu *habitat* original quando a área volta a ser apropriada para a presença humana, como no caso dos terremotos, ciclones e acidentes industriais que temporariamente causam distúrbio ambiental;
- (ii) “refugiados ambientais” são migrantes que deixaram sua morada habitual de forma permanente, tendo sido reassentados em outro espaço geográfico como no caso de mudanças permanentes no meio ambiente, geralmente provocadas pela interferência antrópica na natureza a exemplo da construção de barragens e de lagos artificiais e da alteração no curso natural dos rios; e

- (iii) “refugiados ambientais” são pessoas ou grupos de pessoas que migram por motivos relacionados ao meio ambiente dentro do seu próprio país ou para o exterior, temporária ou permanentemente, em busca de melhor qualidade de vida em razão de mudanças significativas no meio (causadas naturalmente ou pela interferência humana) que já não permitem sua presença ou subsistência²²⁶.

A respeito dessa classificação, o autor reconhece o caráter de mão dupla da degradação ambiental que pode ser ocasionada pelos fluxos migratórios de “refugiados ambientais”²²⁷ e comenta que:

Cada uma das categorias de refugiados ambientais acima mencionadas cria diversos problemas ambientais, socioeconômicos e culturais. Esses problemas afetam os ambientes naturais físicos das áreas nas quais os refugiados migram. Eles também afetam a qualidade de vida dos próprios refugiados e dos habitantes das áreas para as quais eles migram²²⁸.

A terceira categoria de “refugiados ambientais” proposta por El-Hinnawi depende em grande medida da percepção da população quanto às mudanças ambientais no seu *habitat*²²⁹, a exemplo das situações de alterações ambientais de início lento, causadas ou não pela interferência antrópica e derivadas ou não da mudança e variabilidade climáticas. Essa categoria de “refugiados ambientais” é a que mais se aproxima da defendida nesta tese, com a inclusão do caráter forçado da migração, a vulnerabilidade socioambiental e o fato de que os “refugiados ambientais” são *refugiados não convencionais*.

Parafraseando Shakespeare, “o que chamamos uma rosa, por qualquer outro nome cheiraria igualmente doce”. Da mesma forma, “refugiados ambientais” são migrantes forçados devido a causas ambientais; e eles permanecem como tais independentemente do nome pelo qual sejam chamados.

²²⁶ EL-HINNAWI, Essam. *Op. cit.*, p. 03-04.

²²⁷ Uma possível solução para evitar degradação ambiental no local de destino causada pelo impacto das migrações é organizar sustentavelmente a moradia dos migrantes de forma a impactar o menos possível o meio. Na maioria dos casos, porém, as condições de moradia, saúde pública e descarte de lixo são feitas sem planejamento ambiental, o que acaba por impactar o meio ambiente e que pode, no futuro, ser motivo de uma nova migração de pessoas.

²²⁸ EL-HINNAWI, Essam. *Op. cit.*, p. 04.

²²⁹ *Idem*, p. 04. Tradução livre de: “

3.3 Tipologia dos “refugiados ambientais”

Entende-se, nesta tese, que os “refugiados ambientais” podem ser representados em três categorias distintas: (i) “refugiados da conservação”, (ii) “refugiados do clima” ou “refugiados climáticos” e (iii) “refugiados ambientais” propriamente ditos.

Os “refugiados da conservação” dizem respeito às pessoas que foram forçadamente retiradas do seu local de residência habitual em razão da criação de uma área ambientalmente protegida²³⁰. Os “refugiados do clima” ou “refugiados climáticos” são aquelas pessoas que migram como decorrência direta da mudança ou da variabilidade climática.

E os “refugiados ambientais”, por sua vez, são quaisquer migrantes ambientalmente forçados, seja em decorrência da mudança do clima, das políticas de conservação ou qualquer outra causa ambiental determinante para a migração. “Refugiados ambientais”, portanto, são o gênero do qual “refugiados do clima” e “refugiados da conservação” são espécies.

²³⁰ DOWIE, Mark. *Conservation Refugees: the hundred-year conflict between global conservation and natives peoples*. Cambridge: MIT, 2009.

PARTE II – AS MIGRAÇÕES HUMANAS INFLUENCIADAS POR CAUSAS AMBIENTAIS: POR UMA PROTEÇÃO JURÍDICA DOS “REFUGIADOS AMBIENTAIS” NO DIREITO INTERNACIONAL

A parte II desta tese de doutorado tem por objetivo analisar: (i) o atual estado da proteção jurídica internacional dos “refugiados ambientais” em sete ramos no direito internacional; (ii) as possibilidades de proteção jurídica desses migrantes com relação às fontes de direito internacional do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça; (iii) a identificação de boas práticas na proteção de direito interno e internacional para os “refugiados ambientais”; e (iv) a formação de uma governança migratória-ambiental global respaldada nos regimes internacionais, refletida na ação de atores e na política internacional para a coordenação de planos de ação e medidas de proteção dos “refugiados ambientais” no mundo.

Capítulo 1 – A tutela jurídica internacional dos “refugiados ambientais”

Da mesma forma que o direito internacional tem encontrado desafios e tem-se desenvolvido nos últimos séculos, sobretudo a partir do século XX, a disciplina também tem evoluído diante do aumento do número de desastres ambientais no mundo e é chamada a se aprimorar frente às migrações induzidas por causas ambientais de início lento e de início rápido.

De acordo com Charlesworth, “o direito internacional está constantemente sendo desafiado enquanto sistema legal”²³¹, o que faz suscitar nesta tese de doutorado as possibilidades de proteção internacional para os “refugiados ambientais” e a própria existência de campos do direito internacional como o Direito Internacional das Migrações e o Direito dos Desastres Ambientais, além da adaptabilidade de outras áreas do direito internacional (direito dos refugiados e direito internacional humanitário, por exemplo) para oferecer proteção jurídica a essas pessoas.

Embora o “refugiado ambiental” não encontre proteção específica no direito internacional, para fins de garantir o gozo e o exercício dos direitos inerentes à sua condição humana é importante considerar a complementaridade da proteção internacional formada pelo direito internacional geral, pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), pelo Direito Internacional dos Refugiados (DIR), pelo Direito Internacional Humanitário (DIH), pelo Direito Internacional das Migrações (DIM), pelo Direito Internacional do Meio Ambiente (DIMA), pelo Direito Internacional das Mudanças Climáticas (DIMC) e pelo Direito dos Desastres Ambientais (DDA) tanto como alternativa à lacuna protetiva de direito internacional quanto como segurança jurídica nas diversas áreas em que a garantia de direitos seja necessária.

Nesse sentido, não apenas as normas internacionais de *hard law* e de *soft law* devem ser consideradas, como também as normas internas, os princípios gerais e específicos de direito internacional, a prática dos Estados em matéria de proteção internacional da pessoa humana relativa a esses campos do DIP e a jurisprudência dos tribunais internos e internacionais atinentes à matéria. Vale considerar que, por se tratar de discussão normativa e jurisprudencial relativamente recente, a fonte de pesquisa sobre legislação e jurisprudência internas se torna limitada, mas não menos importante.

²³¹ CHARLESWORTH, Hilary. *Op. cit.*. Tradução livre de: “International law is constantly under challenge as a legal system. [...]”.

1. Os “refugiados ambientais” no Direito Internacional dos Direitos Humanos

A proteção internacional da pessoa humana tem suas origens filosóficas, conforme ensina Fábio Konder Comparato, entre os séculos VIII e II A.C., época em que “pela primeira vez na História, o ser humano passa a ser considerado, em sua igualdade essencial, como ser dotado de liberdade e razão, não obstante as múltiplas diferenças de sexo, raça, religião ou costumes sociais”²³².

Após séculos de desenvolvimento filosófico e jurídico, em que se destacam a Independência dos Estados Unidos (1776)²³³ e a Revolução Francesa (1789)²³⁴, o DIDH tem sua formação definitiva com a aprovação, em 10 de dezembro de 1948, da Declaração Universal de Direitos Humanos por meio da Resolução 217-A (III) da Assembleia Geral da ONU, com 48 votos a favor, 8 abstenções e nenhum voto contrário²³⁵. Formalmente, tratou-se de um documento de *soft law* aclamado como uma recomendação ou como uma *vis directiva* para todos os Estados-membros da organização²³⁶, mas seu conteúdo logo se tornou costume internacional²³⁷.

De acordo com o professor Celso Lafer, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), juntamente com a Carta da Organização das Nações Unidas (1945), alterou a lógica da Paz da Vestfália (1648), segundo a qual os Estados soberanos e independentes não atribuíam importância aos povos e aos indivíduos²³⁸. Para complementar e pormenorizar o conteúdo da Declaração, em 1966 foram assinados dois tratados internacionais no âmbito da ONU: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

²³² COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 11-12.

²³³ De acordo com Fábio Konder Comparato, o artigo 1º da Declaração de Independência dos Estados Unidos, de 1776, “constitui o registro de nascimento dos direitos humanos na História”. Esse artigo dispõe que: “Todos os seres humanos são, pela sua natureza, igualmente livres e independentes, e possuem certos direitos inatos, dos quais, ao entrarem no estado de sociedade, não podem, por nenhum tipo de pacto, privar ou despojar sua posteridade; nomeadamente, a fruição da vida e da liberdade, com os meios de adquirir e possuir a propriedade de bens, bem como de procurar e obter a felicidade e a segurança”. COMPARATO, Fábio Konder. *Op. cit.*, p. 50.

²³⁴ Segundo o artigo 1º da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (1789), surgida a partir da Revolução Francesa do mesmo ano: “Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos”. *Idem*.

²³⁵ LAFER, Celso. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). **História da Paz**: os tratados que desenharam o planeta. 1ª Edição. São Paulo: Contexto, 2008, p. 307.

²³⁶ *Idem*, p. 306.

²³⁷ COMPARATO, Fábio Konder. *Op. cit.*, p. 227.

²³⁸ LAFER, Celso. *Op. cit.*, p. 297.

Na evolução do DIDH também merecem destaque as Conferências de Teerã (1968) e de Viena (1993) sobre Direitos Humanos. Na primeira, foi enfatizada a inalienabilidade e a inviolabilidade dos direitos humanos²³⁹ e, na última, reiterou-se a universalidade, indivisibilidade, interdependência e inter-relacionamento de todos os direitos humanos²⁴⁰.

Segundo Carvalho Ramos,

[...] o Direito Internacional dos Direitos Humanos possui características singulares: 1) trata de direitos de todos, não importando a nacionalidade, credo, opção política, entre outras singularidades; 2) os Estados assumem deveres em prol dos indivíduos, sem a lógica da reciprocidade dos tratados internacionais; 3) os indivíduos têm acesso a instâncias internacionais de supervisão e controle das obrigações dos Estados, sendo criado um conjunto de sofisticados *processos internacionais* de direitos humanos²⁴¹.

Diante da evolução dos direitos humanos a partir do direito internacional, Marks afirma que:

[...] é difícil escapar à impressão de que os direitos humanos se tornaram uma pedra-de-toque ética ou um teste de direito, de fato um teste de justiça. Um aspecto disso é sua função como uma linguagem de responsabilidade e reivindicação para todos os fins e onipresente numa ampla e aparentemente ilimitada variedade de contextos. Nesse sentido, **os direitos humanos representam um dos maiores e mais impressionantes sucessos da globalização. E esse desempenho representa, por sua vez, um dos maiores sucessos do direito internacional.** Porque se hoje nós vivemos numa ‘Era de Direitos Humanos’, isto é em parte significativa devido ao contexto jurídico internacional com referência ao qual os direitos humanos são hoje definidos, invocados, contestados, promovidos, explicados e debatidos²⁴². (grifos não estão no original)

A lógica do DIDH é de que o Estado não possui soberania absoluta sobre como tratar as pessoas, nacionais ou estrangeiras, sob sua jurisdição²⁴³, uma vez que as normas e os princípios desse ramo do direito não apenas são aplicáveis a todas as pessoas

²³⁹ Artigo 2º da Proclamação de Teerã (1968).

²⁴⁰ Artigo 5º da Declaração e Programa de Ação de Viena (1993).

²⁴¹ RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos: análise dos sistemas de apuração de violações dos direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 25-26.

²⁴² MARKS, Susan. *Op. cit.*, p. 314. Tradução livre de: “[...] it is hard to escape the impression that human rights have become an ethical shibboleth or test of right, indeed of righteousness. One aspect of this is their function as an all-purpose, all-pervasive language of responsibility and claim – that is to say, a language used to assert or avow responsibility, and to express and validate claims, in a wide and seemingly limitless variety of contexts. In this sense, human rights represent one of the more striking successes of globalization. And that accomplishment, in turn, represents one of the more striking recent successes of international law. For if we live today in an ‘Age of Human Rights’, this is in significant part because of the international legal context with reference to which human rights are today defined, invoked, contested, promoted, explicated and debated”.

²⁴³ PIOVESAN, Flávia. *Op. cit.*, 2010, p. 39.

indistintamente como também o Estado fica sujeito a um sistema de monitoramento e de responsabilidade internacional decorrente dos direitos humanos universalmente reconhecidos.

A proteção internacional de direitos humanos possui instrumentos e instituições globais e regionais para lidarem com os desafios e com as demandas específicas da matéria, a exemplo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano.

No plano global, dez normas internacionais principais possuem órgãos de monitoramento ligados ao Conselho de Direitos Humanos da ONU, alguns dos quais possuem comitês de peritos para monitoramento em temas específicos do tratado em questão. São eles (Tabela 2):

Norma	Sigla	Data	Órgão de Monitoramento
Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	ICERD	21/12/1965	Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial
Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos	ICCPR	16/12/1966	Comitê de Direitos Humanos
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	ICESCR	16/12/1966	Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	CEDAW	18/12/1979	Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher
Convenção contra a Tortura e Todo Tratamento Cruel, Desumano ou Degradante ou Punição	CAT	10/12/1984	Comitê contra a Tortura
Convenção sobre os Direitos da Criança	CRC	20/11/1989	Comitê sobre os Direitos da Criança
Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias	ICMW	18/12/1990	Comitê sobre Trabalhadores Migrantes
Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado	CPED	20/12/2006	Comitê sobre Desaparecimentos Forçados
Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	CRPD	13/12/2006	Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência
Protocolo Opcional ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	ICESCR-OP	10/12/2008	Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Protocolo Opcional ao Pacto de Direitos Civis e Políticos	ICCPR-OP1	16/12/1966	Comitê de Direitos Humanos
Segundo Protocolo Opcional ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos Destinado à Abolição da Pena de Morte	ICCPR-OP2	15/12/1989	Comitê de Direitos Humanos
Protocolo Opcional à Convenção para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher	OP-CEDAW	10/12/1999	Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher
Protocolo Opcional à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o Envolvimento das Crianças em Conflito Armado	OP-CRC-AC	25/05/2000	Comitê sobre os Direitos da Criança
Protocolo Opcional à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre a Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil	OP-CRC-SC	25/05/2000	Comitê sobre os Direitos da Criança
Protocolo Opcional à Convenção contra a Tortura e outro Tratamento Cruel, Desumano ou Degradante ou Punição	OP-CAT	18/12/2002	Subcomitê para Prevenção da Tortura
Protocolo Adicional à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	OP-CRPD	12/12/2006	Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência

Tabela 2 – Normas e Órgãos de Monitoramento de Direitos Humanos na ONU

Fonte: Adaptado do Escritório do Alto Comissário da ONU para Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>>. Consulta: 15/08/2014.

A respeito dos sistemas de monitoramento dos direitos humanos, iniciado pelo Protocolo Adicional ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, Comparato, “completava-se, assim, a segunda etapa do processo de institucionalização dos direitos do homem em âmbito universal e dava-se início à terceira etapa, relativa à criação de mecanismos de sanção às violações de direitos humanos”²⁴⁴. A nova etapa da afirmação histórica dos direitos humanos se deu em virtude dos protocolos facultativos aos dois pactos, que criaram um sistema de monitoramento e análise de denúncias por indivíduos nacionais dos Estados-Partes desses protocolos²⁴⁵.

²⁴⁴ COMPARATO, Fábio Konder. *Op. cit.*, p. 279.

²⁴⁵ A partir do aprimoramento dessa terceira fase, Carvalho Ramos ensina que os mecanismos de monitoramento de direitos humanos podem ser (i) unilaterais ou (ii) coletivos, estes últimos podendo ser realizados junto ao sistemas da ONU, europeu, interamericano e africano. Segundo ele, são três as modalidades do sistema coletivo de apuração de violações de direitos humanos – supervisão, controle estrito senso e tutela – e são três as suas funções: de verificação, de correção e de interpretação. RAMOS, André de Carvalho. *Op. cit.*, 2012, p. 70-71.

Na sua evolução, os direitos humanos têm-se deparado com desafios, obstáculos e alguns retrocessos²⁴⁶, o que não têm impedido a busca por sua garantia nos mais diversos grupos e contextos sociais, universal e regionalmente por meio de normas e práticas:

[...] Por toda parte, no entanto, percebe-se o inflexível momento de consolidação, correção, requinte e reforma. Igualmente e como consequência, percebem-se os resultados acumulados da universalização ou, talvez melhor ainda, da inclusão no sistema de direitos humanos do que antes faltava ou foi deixado de fora – inclusão, mais obviamente, de mais normas e mais organização, mas também de mais Estados, mais vítimas, mais especialistas, mais temas, mais perspectivas, mais interessados e mais influência e prestígio²⁴⁷.

Embora inexista proteção jurídica específica para os “refugiados ambientais” no direito internacional, os mesmos podem ser protegidos pelas normas, princípios e costumes gerais do direito internacional dos direitos humanos ou, quando cabível, pelas normas, princípios e costumes especiais relativos à proteção internacional da pessoa humana.

1.1 Princípios e normas do direito internacional dos direitos humanos aplicáveis aos “refugiados ambientais”

Passadas apenas seis décadas da afirmação histórica dos direitos humanos, o DIDH continua a enfrentar desafios no que tange à amplitude da proteção internacional, aos temas que alcança e à efetividade dos seus instrumentos de monitoramento, quer judiciais, quer ligados aos organismos internacionais. Diante dessa preocupação, Marks pondera que “a discussão hoje não é simplesmente da promoção organizada e da proteção dos direitos humanos; ela é também da especificação e implementação de uma ‘abordagem de direitos humanos’ na formulação de políticas em escala global”²⁴⁸.

Quanto às normas de DIDH, todas são aplicáveis aos “refugiados ambientais”²⁴⁹, sendo que a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), como já mencionado²⁵⁰,

²⁴⁶ *Idem*, p. 315.

²⁴⁷ *Ibid.* Tradução livre de: “[...] Throughout, however, one senses the unyielding momentum of consolidation, correction, refinement, and reform. Equally, and in consequence, one senses the accumulating results of universalization or, perhaps better, inclusion within the human rights system of that which was previously missing or left out – inclusion most obviously of more law and more organization, but also of more states, more victims, more experts, more issues, more perspectives, more stakeholders, and more influence and prestige”.

²⁴⁸ MARKS, Susan. *Op. cit.*, p. 313. Tradução livre de: “[...] The discussion today is not simply of the organised promotion and protection of human rights; it is also of the specification and implementation of a ‘human rights approach’ to global policy-making”.

²⁴⁹ Tema já abordado no capítulo 1 da parte I desta tese de doutorado.

²⁵⁰ *Idem*.

possui dois artigos específicos sobre migrações (artigos 13 e 14), nos quais estão inseridos o direito à migração interna e internacional e o direito de buscar asilo ou refúgio fora do país de nacionalidade do migrante.

Aos “refugiados ambientais” aplicam-se também todas as normas relativas à proteção dos direitos humanos dos migrantes²⁵¹ e todas as normas, princípios e costume relativos à proteção internacional da pessoa humana em tempos de paz ou de guerra. O DIDH, assim, é o ramo do DIP que mais possui instrumentos de proteção geral aos “refugiados ambientais”, sendo passíveis de aplicação, ainda, os sistemas de monitoramento para determinação do cumprimento dos direitos dos “refugiados ambientais” enquanto direitos atinentes à sua condição humana.

Não obstante, vale analisar a existência de normas específicas de proteção aos “refugiados ambientais” no intuito de abrangerem suas vulnerabilidades e necessidades peculiares decorrentes da condição de migrantes forçados por motivos ambientais.

2. Os “refugiados ambientais” no Direito Internacional dos Refugiados

As origens do DIR remontam ao Alto Comissário para os Refugiados Russos (1921-1931) e ao Escritório Nansen para Refugiados (1930-1938), criado no âmbito da Liga das Nações face à crise migratória estabelecida no contexto da Primeira Guerra Mundial e diante da dificuldade de coordenação, entre os países europeus, do fluxo migratório de pessoas que buscavam abrigo fora do seu país de origem antes e durante a guerra²⁵².

O arcabouço normativo e institucional do DIR se firmou definitivamente como reflexo da evolução do DIDH no contexto da ruptura totalitária e dos atos praticados pelo nazismo hitlerista entre as décadas de 1930 e 1940²⁵³. Em 1951, foi estabelecida a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados para proteger as pessoas perseguidas durante a Segunda Guerra Mundial e, em seguida, foi criado o ACNUR.

O núcleo do DIR global é constituído pela Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, com a ampliação geográfica e temporal dada pelo seu Protocolo de 1967. E, no centro dela, encontram-se a definição de refugiado do artigo 1A(2) e o princípio do *non-refoulement* (ou da não devolução) do artigo 33. De acordo com a Convenção de 1951,

²⁵¹ Conforme capítulo 1 da parte I desta tese de doutorado.

²⁵² ANDRADE, José Henrique Fischel. *Op. cit.*, p. 33-46; 68-108.

²⁵³ LAFER, Celso. *Op. cit.*, p. 80 e ss.

Art. 1º - Definição do termo "refugiado"

A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:

1) Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados;

As decisões de inabilitação tomadas pela Organização Internacional dos Refugiados durante o período do seu mandato, não constituem obstáculo a que a qualidade de refugiados seja reconhecida a pessoas que preencham as condições previstas no parágrafo 2 da presente seção;

2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e 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, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.

Apesar das críticas sobre a definição restrita de refúgio imposta pela Convenção de 1951, não se pode afirmar que ela não é adequada ao seu propósito, pelo contrário: a Convenção surgiu com o intuito de proteger vítimas de perseguição no contexto de situações de violência. De acordo com Feller,

Na atualidade, ouve-se com frequência que a Convenção é uma resposta crescentemente inadequada aos “movimentos globais de pessoas”. A mensagem disseminada é que o que temos é insuficiente e que existe a necessidade de algo mais. Nós concordamos. Mas o que, e para quem?

[...]

Há vários sistemas de refúgio que permanecem ineficazes ou indiferentes, com alguns propositalmente em declínio, talvez servindo para impedir o funcionamento desta sistemática. Assim são os sistemas que, de forma variada, recebem solicitantes de refúgio em centros de recepção remotos e isolados; que proveem acesso apenas limitado à ajuda jurídica estatal e serviços de interpretação de baixa qualidade; ou que carecem de garantias processuais para procedimentos acelerados ou para tratar demandas de grupos vulneráveis. Muitos sistemas de refúgio não são apropriados para crianças, não levam em consideração circunstâncias especiais de crianças solicitantes e legitimam a repatriação automática delas, sem fazer uso de proteção já estabelecida, tal como a determinação do superior interesse da criança. A detenção de pessoas em busca de refúgio continua criando grandes dificuldades individuais em muitos países. A duração pode ser demasiadamente longa, as condições injustificadamente duras e as possibilidades para supervisão ou revisão jurídica muito limitadas. Em alguns países chegou-se a um ponto em que existem mais garantias de devido processo legal regulando a detenção de criminosos que de solicitantes de refúgio²⁵⁴.

²⁵⁴ FELLER, Erika. “A Convenção para Refugiados, aos 60 anos: ainda adequada a seu propósito?” *Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania*, Brasília, vol. 6, nº 6, 2011, p. 14;16.

O escopo de proteção dos *refugiados convencionais* ou *refugiados estatutários*, conforme assim os denominam Goodwin-Gill e McAdam, é o de refugiados, solicitantes de refúgio e também daquelas “pessoas de interesse” sob o mandato do ACNUR, quais sejam, os deslocados internos e os apátridas. De acordo com os autores:

Refugiados segundo o mandato do ACNUR e, portanto, elegíveis para proteção e assistência pela comunidade internacional, incluem não apenas aqueles que podem, caso a caso, serem determinados a possuir um fundado temor de perseguição em certas condições (os chamados “refugiados estatutários”), mas também outros grandes grupos de pessoas frequentemente podem ser identificados ou presumidos estarem sem a proteção do governo do seu Estado de origem. Em princípio, permanece essencial que as pessoas em questão tenham cruzado uma fronteira internacional e que, no caso deles, os motivos para a fuga devem ser relacionados a conflitos, violações de direitos humanos, violações de direito internacional humanitário ou outro sério dano resultante de mudanças políticas, sociais ou econômicas radicais no seu próprio país. Com os direitos humanos fundamentais em questão, **uma característica essencial que desencadeia o regime internacional de proteção permanece a violência, o risco ou a ameaça de violência**; aqueles que migram por motivações puramente econômicas, pura conveniência pessoal ou por motivos criminais estão excluídos²⁵⁵. (grifos não estão no original)

Portanto, o arcabouço normativo e institucional global de refúgio surgiu de uma necessidade premente da sociedade internacional e com objetivos bem delineados que não podem ser ignorados. Tampouco podem ser desconsideradas as ampliações regionais do conceito e proteção sob o guarda-chuva do DIR e o fato de que Estados violadores dos direitos dos refugiados não aderiram à Convenção de 1951 e que, alguns dos que fizeram, permanecem com práticas ou leis nacionais que limitam ou impedem a adequada proteção das pessoas de interesse sob o mandato do ACNUR.

Além disso, temas específicos (os novos e os recorrentes) impõem desafio aos sistemas global e regionais do DIR, tais como: (i) refugiados, individualmente

²⁵⁵ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3rd Edition. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 49. Tradução livre de: “Refugees within the mandate of the UNHCR, and therefore eligible for protection and assistance by the international community, include not only those who can, on a case-by-case basis, be determined to have a well-founded fear of persecution on certain grounds (so-called ‘statutory refugees’); but also other often large groups of persons who can be determined or presumed to be without the protection of the government of their State of origin. In principle, it is still essential that the persons in question should have crossed an international frontier and that, in the case of the latter group, the reasons for flight should be traceable to conflicts, human rights violations, breaches of international humanitarian law, or other serious harm resulting from radical political, social or economic changes in their own country. With fundamental rights at issue, a central feature triggering the international protection regime remains violence, or the risk or threat of violence; those who move because of pure economic motivation, pure personal convenience, or criminal intent are excluded”.

considerados, por motivos de perseguição e de violência a eles direcionada²⁵⁶; (ii) fluxos em larga escala contendo possíveis refugiados²⁵⁷; e (iii) movimentos forçados diferentes de perseguição e violência, situação em que se encontram os “refugiados ambientais”²⁵⁸.

Central à proteção conferida pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967 está o princípio do *non-refoulement* (ou da não devolução) do artigo 33(1) da Convenção, segundo o qual:

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

Além do sistema global de DIR, a disciplina também conta com sistemas regionais, além de legislações nacionais que conferem proteção jurídica aos refugiados a partir da Convenção de 1951. Entre os sistemas regionais, cabe destacar os sistemas americano e europeu e a ampliação do conceito *convencional* (ou *estatutário*) de refugiado a partir da Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África (1969) e da Declaração de Cartagena (1984).

Convenção da OUA incorpora a definição convencional de refúgio no seu artigo I (1), mas a amplia no seu artigo I (2), segundo o qual:

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

Já a Declaração de Cartagena assim dispõe sobre a ampliação da definição convencional de refúgio:

Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1.,

²⁵⁶ De acordo com Keller, “o problema [com relação ao tema] é a falta de implementação correta – reconhecidamente facilitada pela generalidade do texto e por algumas lacunas que são bastante contornáveis sem emendas, por meio de interpretações positivas”. FELLER, Erika. *Op. cit.*, p. 18.

²⁵⁷ Keller afirma que “a ausência na Convenção de dispositivos sobre compartilhamento de responsabilidades é um claro problema quando se trata de fluxo de massa”. FELLER, Erika. *Idem*, p. 22.

²⁵⁸ Para Keller, “faz-se necessário um modelo distinto de proteção, talvez somado, ou talvez separado da proteção de refugiados da Convenção de 1951”. FELLER, Erika. *Ibid*, p. 22.

parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

A normativa do DIR tem sido ampliada consideravelmente desde a segunda metade do século XX, e especialmente a partir dos anos 1990, como reflexo das organizações internacionais regionais e diante das novas situações que têm demandado reflexões sobre o escopo protetivo do DIR, a exemplo do que fizeram a OUA e Cartagena²⁵⁹.

No que tange à proteção jurídica dos “refugiados ambientais” por meio do DIR, ela não é possível não apenas porque esse migrante não está contemplado na definição convencional de refúgio da Convenção de 1951, mas também devido à dificuldade que seria estabelecer o “fundado temor de perseguição” que a proteção de refúgio impõe no caso dos desastres ambientais, diante da mudança e variabilidade climáticas ou em qualquer causa ambiental passível de ensejar a migração.

O Alto Comissário da ONU para Refugiados, António Guterres, reconhece a relação entre migrações ambientalmente forçadas e a proteção dos “refugiados ambientais” sob a normativa global e regional do DIR. Segundo ele,

[...] fica claro que alguns movimentos ocasionados provavelmente pela mudança do clima poderão, de fato, serem consideradas dentro do marco do direito tradicional dos refugiados, o que faz com que também se encontrem no âmbito dos instrumentos internacionais ou regionais sobre refugiados ou qualquer outra forma complementar de proteção, assim como dentro do mandato do ACNUR.

O exemplo mais óbvio é do deslocamento de refugiados provocado por conflitos armados que surgem por fatores ambientais. [...] Quanto mais conflitos dessa natureza se manifestarem no futuro, também crescerá a demanda para receber proteção e assistência sob o marco dos refugiados. [...]

Também pode haver situações em que as vítimas de desastres naturais fujam da sua pátria devido ao fato de que seus governos conscientemente retiveram ou impediram a assistência, com o intuito de castiga-los ou marginalizá-los por um dos cinco motivos estabelecidos na definição de refugiado. Em tal cenário, essas pessoas em questão poderão ser consideradas legitimamente como refugiadas no sentido tradicional do termo.

Um segundo cenário com implicações para o ACNUR, relacionado com a manifestação mais dramática da mudança do clima, será o “afundamento de uma ilha” que poderia obrigar os habitantes em países tais como as Maldivas ou Tuvalu a abandonar seus países de origem como resultado do aumento do nível do mar e das inundações em áreas baixas. É possível que seja solicitada algum

²⁵⁹ Como se pode depreender do arcabouço normativo sobre DIM nos anexos IV a XI desta tese.

tipo de intervenção do ACNUR para aqueles que se vejam obrigados a buscar segurança no estrangeiro, na medida em que a apatridia seja uma preocupação²⁶⁰.

A proteção dos “refugiados ambientais” enquanto *refugiados não convencionais* no DIR se dá principalmente por meio da proteção conferida aos deslocados internos e do instituto da proteção complementar²⁶¹, havendo situações em que o “refugiado ambiental” encontra respaldo específico na proteção de IDPs ou na legislação nacional. A seguir, será analisada a possibilidade de proteção dos “refugiados ambientais” nos principais tratados do DIR, na sua principal norma de *soft law* e no seu princípio norteador.

2.1 A proteção jurídica internacional dos “refugiados ambientais” no Direito Internacional dos Refugiados

O arcabouço normativo do Direito Internacional dos Refugiados baseia-se, como mencionado, em normas de alcance global, normas de alcance regional e também em normas de *soft law*. Além do seu conjunto normativo, os princípios relativos à disciplina são passíveis de serem aplicados aos “refugiados ambientais” seja na forma de proteção atual, na consagração de uma governança global para o tema²⁶², ou mesmo como bases para um tratado internacional futuro.

Dessa forma, extrai-se que o DIR é passível de garantir proteção aos “refugiados ambientais” a partir (i) da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do

²⁶⁰ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. *Cambio Climático, desastres naturales y desplazamiento humano: la perspectiva del ACNUR*. 14 de Agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain?docid=4ad7471b2>>. Consulta: 02/05/2011. Tradução livre de: “[...]queda claro que algunos movimientos ocasionados probablemente por el cambio climático, de hecho podrán considerarse dentro del marco del derecho tradicional del refugiado, lo cual hace que también se encuentren en el ámbito de los instrumentos internacionales o regionales sobre refugiados o cualquier otra forma complementaria de protección, así como dentro del mandato del ACNUR. El ejemplo más obvio, es el desplazamiento de refugiados provocado por conflictos armados que surgen por factores ambientales. [...] Cuando más conflictos de esta naturaleza se manifiesten en el futuro, también crecerá la demanda para recibir protección y asistencia bajo el marco de los refugiados. [...] También puede haber situaciones en las que las víctimas de desastres naturales huyan de su patria, debido a que sus gobiernos conscientemente han retenido o impedido la asistencia, con el fin de castigarlos o marginarlos por uno de los cinco motivos establecidos en la definición de refugiado. En tal escenario, estas personas en cuestión podrán ser consideradas legítimamente como refugiadas en el sentido tradicional del término. Un segundo escenario con implicaciones para el ACNUR relacionado con la manifestación más dramática del cambio climático, sería el “hundimiento de una isla” que podría obligar a los habitantes, en países tales como las Maldivas y Tuvalu, a abandonar sus países de origen como resultado del aumento del nivel del mar y la inundación de las zonas bajas. Es posible que se pida algún tipo de intervención del ACNUR para quienes se vean obligados a buscar seguridad en el extranjero, desde luego en la medida en que la apatridia sea una preocupación”.

²⁶¹ Tratado no capítulo 3 da Parte II desta tese de doutorado.

²⁶² Que será tratada no capítulo 5 da parte II desta tese de doutorado.

seu Protocolo de 1967, (ii) dos Princípios Norteadores sobre Deslocamento Interno, de 1998, e (iii) nas Convenções de 1954 e 1961 sobre Apatridia.

i. Os “refugiados ambientais” na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967

Considerando que a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados determina o “fundado temor de perseguição” como situação central para a possibilidade de concessão de refúgio na qual o ACNUR emite diretrizes e os países têm a discricionariedade de ampliar o rol de agentes de perseguição que dariam ensejo a uma situação descrita no artigo 1A(2) da Convenção de 1951, não se pode, nos termos da Convenção, alocar os “refugiados ambientais” na mesma categoria dos refugiados convencionais em virtude do atual rol restritivo da própria Convenção.

Para fins da Convenção, é necessário determinar uma perseguição fundada (critério objetivo) diante de um temor (critério subjetivo), na qual o agente perseguidor precisa ser identificado. Argumenta-se, nos casos de judicialização do “refúgio ambiental” supra analisados, que os eventos ambientais danosos à vida humana seriam o agente perseguidor e o “refugiado ambiental” poderia ser incluído no “grupo social” para fins de proteção como refugiado convencional.

Tal argumentação, porém, menciona um agente perseguidor (o meio ambiente ou os desastres que ele causa) de forma subjetiva e não objetiva como requer a Convenção de 1951. Para que o “refugiado ambiental” possa ser considerado refugiado nos termos da Convenção, portanto, ele precisa demonstrar fundado temor de perseguição por um dos cinco motivos do artigo 1A(2) e apenas naquelas hipóteses, o “refugiado ambiental” será também refugiado convencional.

ii. Os “refugiados ambientais” nos Princípios Norteadores do Deslocamento Interno

Os “refugiados ambientais” que migram dentro do território de um mesmo Estado, sem que ultrapassem fronteiras entre países, podem se beneficiar da proteção conferida pelos Princípios Norteadores do Deslocamento Interno²⁶³, aprovados como resolução da

²⁶³ MAYER, Benoît. The International Legal Challenges of Climate-Induced Migration: proposal for an international legal framework. *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, vol. 22:3, 2011, p. 379.

Assembleia Geral da ONU em 1998²⁶⁴. Para fins do documento e da proteção por ele conferida no arcabouço do Direito Internacional dos Refugiados,

[...] deslocados internos são pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou deixar suas casas ou locais de residência habitual em particular como resultado de ou para evitar os efeitos do conflito armado, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou **desastres naturais ou ocasionados pelo homem** e que não cruzaram nenhuma fronteira estatal internacionalmente reconhecida²⁶⁵. (grifos não estão no original)

Os Princípios do Deslocamento Interno são inspirados na normativa internacional de direitos humanos, de direito internacional humanitário e de direito internacional penal, baseados em parte nas seguintes normas: Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (1966), Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989), Convenção contra a Tortura e outro Tratamento ou Pena Cruel, Desumano ou Degradante (1984), Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (1948), Convenção 169 da OIT relativa aos Indígenas e às Comunidades Tribais nos Países Independentes (1989), Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), Convenção de Genebra Relativa à Proteção de Civis em Tempo de Guerra (1949), Protocolo Adicional I à Convenção de Genebra Relativo à Proteção de Vítimas de Conflitos Armados Internacionais (1977), Protocolo Adicional II à Convenção de Genebra Relativo às Vítimas de Conflitos Armados Não Internacionais (1977), Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (1998), Estatuto do Tribunal Penal Internacional para a Ex-Iugoslávia (1993) e Estatuto do Tribunal Penal Internacional para Ruanda (1994)²⁶⁶.

No âmbito regional, a Convenção de Kampala (2009), aplicada no continente africano, especificamente reconhece e protege os “refugiados ambientais” como deslocados internos, conforme já argumentado nesta tese.

²⁶⁴ UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Guiding Principles on Internal Displacement*. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 February 1998. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/104/93/PDF/G9810493.pdf?OpenElement>>. Consulta: 27/10/2014.

²⁶⁵ Tradução livre de: “[...] internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border”. *Idem*, Item 2.

²⁶⁶ Informação disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/Issues/IDPersons/Pages/Standards.aspx>>. Consulta: 27/10/2014.

iii. Os “refugiados ambientais” nas Convenções sobre Apatridia de 1954 e 1961

O tema dos “refugiados ambientais” tampouco é mencionado nas duas convenções sobre apatridia. Não obstante, elas são particularmente importantes no caso de migrantes forçados internacionalmente que provierem de países que eventualmente percam seu *status* jurídico de Estado perante o direito internacional em razão de se tornarem impróprios para a vida humana.

De acordo com Laura van Waas,

A decisão da comunidade internacional de incluir apenas os casos *de jure* na definição de apatridia foi altamente influenciada pela história da escrita da Convenção de Apatridia de 1954. O fato de que o instrumento veio à tona como um protocolo da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados teve particular impacto. A linha de pensamento foi que, juntas, a Convenção sobre Refugiados e o Protocolo sobre Apatridia confeririam proteção em ambas as categorias de pessoas “desprotegidas” – as *de facto* e as *de jure*. De fato, quando a Convenção sobre Refugiados foi adotada em 1951 (sem ser acompanhada pelo Protocolo sobre Apatridia) a comunidade internacional estabeleceu, sim, um regime de proteção para aqueles que não tinha proteção *de facto*: a definição de refugiado, a base para a abrangência pessoal da Convenção sobre Refugiados, está baseada numa questão de fato e não de direito. No entanto, a definição [de refugiado] não abrange *todas* as pessoas que *de facto* não dispõem de proteção nacional, mas apenas aquelas que “tendo fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou por opinião política, está fora do país de sua nacionalidade e não pode ou não quer, devido a esse temor, fazer uso da proteção daquele país”²⁶⁷.

²⁶⁷ VAN WAAS, Laura. *Nationality Matters: Statelessness under International Law*. School of Human Rights Research Series, vol. 29. Tilburg: Intersentia, 2008, p. 20-21. Tradução livre de: “The international community’s decision to include only *de jure* cases within the definition of statelessness was greatly influenced by the drafting history of the 1954 Statelessness Convention. The fact that the instrument started life as a protocol to the Convention relating to the Status of Refugees had a particular impact. The line of thought was that, together, the Refugee Convention and Statelessness Protocol would offer protection to both categories of ‘unprotected’ person – the *de facto* and the *de jure*. Indeed, when the Refugee Convention was adopted in 1951 (without the accompanying Statelessness Protocol) the international community did establish a protection regime for those lacking protection *de facto*: the definition of a refugee, the basis for the personal scope of the Refugee Convention, relies on a question of fact rather than of law. However, the definition does not encompass *all* persons who *de facto* lack national protection, but rather only those who ‘owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such a fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country’”.

iv. O amparo dos “refugiados ambientais” a partir do princípio do *non-refoulement*

Embora o princípio do *non-refoulement* (ou da não devolução) seja regente da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, ele pode servir tanto como um dos princípios norteadores de um eventual tratado futuro para a proteção jurídica específica dos “refugiados ambientais” no direito internacional como também pode servir, na ausência atual de tal tratado, como forma de se evitar que essas pessoas sejam forçadas a retornar para locais onde sua vida ou integridade física estejam sob risco.

Não se defende aqui que o “refugiado ambiental” receba o mesmo *status* jurídico que o refugiado (embora não seria maléfico que as legislações nacionais assim o fizessem, desde que suas vulnerabilidades específicas fossem atendidas), mas sim que o Estado, seja por meio do seu agente de fronteira ou por meio de oficial responsável por temas migratórios quando o estrangeiro já se encontra no território estatal, não devolva o “refugiado ambiental” para o seu país de origem caso seja público e notório que aquele Estado não tem capacidade ou não está disposto a garantir condições de vida diante de situações ambientais que forçaram a migração e que ainda impedem o retorno dessas pessoas.

Nessas situações, o princípio do *non-refoulement* seria aplicável, na prática do direito internacional, em consonância com os princípios da humanidade e da solidariedade internacionais – no mais das vezes, podendo-se detectar também o princípio da cooperação internacional, principalmente quando há intermediação política entre o país de acolhida e organismo internacional em favor de determinado grupo de “refugiados ambientais”.

3. Os “refugiados ambientais” no Direito Internacional Humanitário

O Direito Internacional Humanitário, também conhecido como “direito dos conflitos armados” ou “direito da guerra”, tem suas origens a partir de Henry Dunant, empresário e banqueiro suíço. Depois de presenciar a batalha de Solferino, em 24 de junho de 1859, no contexto da guerra pela unificação italiana²⁶⁸, Dunant escreveu o livro *Memórias de*

²⁶⁸ A batalha de Solferino teve lugar na região da Lombardia e durou aproximadamente 15 horas. De um lado, estavam a aliança entre a França e a Sardenha sob o comando de Napoleão III e, de outro, o Império Austro-Húngaro. Cerca de 40 mil pessoas morreram ou ficaram feridas na batalha, muitas das quais perderam a vida por falta de cuidados médicos mínimos. BRITISH RED CROSS. *The Battle of Solferino*. Disponível

Solferino (*Un Souvenir de Solferino*, no original em francês), publicado em 1862, e ele, a partir de então, passou a liderar esforços para a proteção das pessoas envolvidas em conflitos armados.

Na ocasião de Solferino, Dunant questionava:

Já que as esperanças e aspirações da Sociedade dos Amigos da Paz devem ser abandonadas, como os sonhos do Abade de Saint-Pierre e as nobres aspirações de homens como o Conde de Ceilão;

Já que nós devemos repetir as palavras de um grande pensador que disse: “Homens atingiram o ponto de matarem sem odiarem uns aos outros, e a maior glória, a arte mais preciosa de todas, é o extermínio mútuo”;

Já que já foi de fato afirmado que “a guerra é divina”, de acordo com o Conde Joseph de Maistre;

Já que novos e terríveis métodos de destruição são inventados diariamente, com perseverança digna de um objeto melhor, e já que os criadores desses instrumentos de destruição são aplaudidos e encorajados na maioria dos grandes Estados europeus, que estão ligados numa corrida armamentista;

E, finalmente, já que o estado de espírito na Europa combina com muitos outros sintomas para indicar o prospecto de guerras futuras, a prevenção das quais, cedo ou tarde, dificilmente parece possível;

Em vista disso tudo, por que não tirar vantagem de um período de relativa calma e quietude para investigar e tentar solucionar a questão de importância tão imensa e mundial, tanto sob o ponto de vista humano quanto cristão?²⁶⁹

O DIH é também conhecido como Direito da Guerra e integra as chamadas três vertentes da proteção internacional da pessoa humana, que conta, ainda, com o Direito DIDH e com o DIR. O Direito da Guerra, conjunto normativo formado pelo *jus ad bellum* e pelo *jus in bello*, é a área do DIP que rege as relações jurídicas entre Estados em situação de conflito bélico. Já o *jus post bellum* é também conhecido como o direito da paz, pois tem caráter pacificador e contribui para a prevenção de novas infrações penais contra a dignidade humana.

em: <<http://www.redcross.org.uk/en/About-us/Who-we-are/Museum-and-archives/Historical-factsheets/The-Battle-of-Solferino>>. Consulta: 17/11/2014.

²⁶⁹ DUNANT, Henry. *A Memory of Solferino*. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1959, p. 116. Tradução livre de: “Since the hopes and aspirations of the Society of the Friends of Peace must be abandoned, like the dreams of the Abbé de St-Pierre and the noble aspirations of such men as the Count de Sellon; Since we may repeat the words of a great thinker who said: “Men have reached the point of killing without hating each other, and the highest glory, the finest of all the arts, is mutual extermination”; Since it has actually been stated that “war is divine”, according to Count Joseph de Maistre; Since new and terrible methods of destruction are invented daily, with perseverance worthy of a better object, and since the inventors of these instruments of destruction are applauded and encouraged in most of the great European States, which are engaged in an armament race; And since finally the state of mind in Europe combines with many other symptoms to indicate the prospect of future wars, the avoidance of which, sooner or later, seems hardly possible; In view of all this, why could not advantage be taken of a time relative calm and quiet to investigate and try to solve a question of such immense and worldwide importance, both from the humane and Christian stand-point?”.

O DIH fundamenta-se, essencialmente, na proteção de indivíduos que se encontram em meio a conflito armado, seja este interno ou internacional. Portanto, para que o DIH seja aplicável é necessária a existência concomitante de dois elementos fundamentais: (i) um conflito armado e (ii) pessoas a serem protegidas.

As pessoas protegidas pelo DIH são muitas: desde os prisioneiros de guerra à população civil, passando pelo pessoal sanitário e religioso, os feridos, os enfermos e os náufragos. Para tanto, as Convenções de Genebra (1949) criaram duas categorias sob as quais proteger os indivíduos pelo DIH: os combatentes e os não combatentes.

São considerados combatentes todos os membros das forças armadas, em sentido amplo, que participam diretamente das hostilidades. Em caso de captura pela parte inimiga, os combatentes recebem *status* de prisioneiros de guerra e como tal devem ser protegidos. Os não combatentes, por exclusão, são quaisquer pessoas que não são combatentes e, portanto, não participam diretamente das hostilidades²⁷⁰.

Byers²⁷¹ entende que os civis podem ser protegidos em período de conflito armado apenas se houver distinção entre combatentes e não combatentes, ressaltando a dificuldade de se operar tal distinção na prática, tal como nas situações em que os combatentes não vestem nenhum distintivo para se diferenciar dos não militares. Na maioria das vezes, a distinção entre combatentes e não-combatentes durante o conflito dá-se pela percepção de quem carrega armas daqueles que não as possuem²⁷².

As fontes regentes do DIH são os mesmos do DIP, com especial atenção ao costume internacional, à norma jurídica e à jurisprudência internacional.

Segundo Sassòli e Bouvier²⁷³, são princípios gerais do DIH: (i) a humanidade; (ii) a proporcionalidade; (iii) a distinção entre civis e combatentes, entre bens de caráter civil e objetivos militares; (iv) a necessidade; (v) o impedimento de causar males supérfluos ou sofrimento desnecessário; e (vi) a independência do *jus in bello* do *jus ad bellum*.

O princípio da humanidade diz respeito à preservação da dignidade humana mesmo em situação de conflito. Ele é considerado o princípio que orienta os demais princípios de

²⁷⁰ SASSÒLI, Marco; BOUVIER, Antoine A. *Un Droit dans la Guerre ? Cas, documents et supports d'enseignement relatifs à la pratique contemporaine du droit international humanitaire*. 2 vols. Genève : Comité International de la Croix-Rouge, 2003.

²⁷¹ BYERS, Michael. *War Law: Understanding International Law and Armed Conflict*. New York: Grove Press, 2005.

²⁷² *Idem.*

²⁷³ *Idem.*

DIH, sendo que dele decorre diretamente a Cláusula Martens²⁷⁴, proveniente das Conferências de Paz da Haia de 1899 e 1907²⁷⁵.

Segundo o princípio da proporcionalidade, o direito das partes conflitantes de escolher os meios e métodos de guerra não é ilimitado. A partir dele, nenhum alvo, mesmo que militar, deve ser atacado se os prejuízos e sofrimento humano forem maiores que os ganhos militares esperados²⁷⁶.

O princípio da necessidade, por sua vez, informa que os ataques dos beligerantes devem ater-se a objetivos militares específicos. De acordo com Borges (2006, p. 19), “para um bem ser considerado um objetivo militar, ele deve reunir duas características: contribuir efetivamente para a ação militar de uma parte do conflito; e sua destruição, sua captura ou neutralização devem oferecer uma vantagem militar precisa à outra parte”.

Esses princípios provêm dos tratados internacionais, do costume internacional e dos princípios gerais de direito. Tais princípios de DIH servem para orientar as normas existentes sobre a matéria e auxiliam na sua interpretação (SASSÒLI e BOUVIER, 2003).

A normativa do DIH é composta por três conjuntos de tratados, que se complementam: o Direito de Genebra, o Direito de Haia e o Direito de Nova Iorque. Denomina-se Direito de Haia o conjunto de tratados internacionais advindos das duas Conferências de Paz da Haia, realizadas nos anos de 1899 e 1907. Chama-se Direito de Genebra a regulamentação jurídica do DIH composta pelas Convenções Genebra de 1864, de 1829 e pelas quatro Convenções de Genebra, de 12 de agosto de 1949, acrescidas de seus dois protocolos adicionais de 1977.

Ao Direito de Nova Iorque pertencem todos os tratados internacionais celebrados sob os auspícios da ONU, incluídos aí os estatutos dos tribunais penais internacionais que trazem em seu bojo normativa referente às violações do DIH.

Nota-se que, de início, a ONU não demonstrava preocupações específicas com o DIH, mas que tratou indiretamente da matéria em dois temas específicos: (i) a criação dos tribunais penais internacionais e (ii) o estabelecimento de tratados internacionais a respeito da proliferação de armas nucleares.

²⁷⁴ A Cláusula Martens surgiu na Conferência de Paz da Haia de 1899 por sugestão do delegado russo, Fyodor Fyodorich Martens. Segundo ela, “as populações e os beligerantes permanecem sob a garantia e o regime dos princípios do Direito das Gentes preconizados entre as nações civilizadas, pelas leis da humanidade e pelas exigências da consciência pública”. A Cláusula Martens passou a integrar o preâmbulo das convenções de 1899 e 1907.

²⁷⁵ BORGES, Leonardo Estrela. *O Direito Internacional Humanitário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

²⁷⁶ BROWN, Bernard. Proportionality Principle in the Humanitarian Law of Warfare: recent efforts at codification. *Cornell International Law Journal*, Ithaca, vol. 10, 1976, pp. 134-153.

A abordagem específica do DIH no seio da ONU deu-se a partir da Conferência de Teerã sobre Direitos Humanos (1968). Logo após, em sua 23ª Reunião, a Assembleia Geral da ONU aprova a Resolução n. 2.444, em 19 de dezembro de 1968 (intitulada “Respeito aos Direitos Humanos em Conflitos Armados”), por meio da qual convida o Secretário-Geral da Organização, mediante consulta ao CICV, a estudar “medidas para assegurar a melhor aplicação das normas e convenções internacionais humanitárias existentes em todos os conflitos armados”.

3.1 Princípios e normas do Direito Internacional Humanitário aplicáveis aos “refugiados ambientais”

Embora o Direito Internacional Humanitário (DIH) não tenha sido concebido para a proteção jurídica dos “refugiados ambientais”, é possível que suas normas sejam aplicáveis a eles nas situações em que os “refugiados ambientais” se vejam em situações de conflitos armados internos ou internacionais e nos objetos de proteção invocados pelo arcabouço normativo do DIH.

Uma forma correntemente utilizada para a proteção dos “refugiados ambientais” por meio do DIH é a assistência humanitária, que está prevista no artigo 5º do Estatuto do CICV²⁷⁷: nela são aplicáveis os mesmos princípios regentes do DIH, com a diferença de que a imparcialidade, neutralidade e impessoalidade são dirigidas para a proteção de pessoas em situações de desastres ambientais.

4. Os “refugiados ambientais” no Direito Internacional das Migrações

Embora o DIM não possua norma global específica que reconheça e proteja os “refugiados ambientais”, é possível encontrar (i) proteção *geral* nos tratados sobre direitos

²⁷⁷ De acordo com o artigo: Article 5 — Relations with the other components of the Movement: “1. The ICRC shall maintain close contact with the National Societies. In agreement with them, it shall cooperate in matters of common concern, such as their preparation for action in times of armed conflict, respect for and development and ratification of the Geneva Conventions, and the dissemination of the Fundamental Principles and international humanitarian law.

2. In situations foreseen in Article 4, paragraph 1 d) which require coordination of assistance provided by National Societies of other countries, the ICRC, in cooperation with the National Society of the country or countries concerned, shall coordinate such assistance in accordance with the agreements concluded with the other components of the Movement. 3. The ICRC shall maintain close contact with the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. It shall cooperate with the latter in matters of common concern in accordance with the Statutes of the Movement and the agreements concluded between the two organizations”.

dos migrantes e deveres dos Estados e (ii) proteção *específica* para os “refugiados ambientais” em alguns poucos tratados de alcance regional.

4.1 A Proteção Jurídica *de Caráter Geral* dos “Refugiados Ambientais” nos Tratados Internacionais de Migrações

Assim como os demais migrantes, os “refugiados ambientais” encontram respaldo no artigo 13 da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), segundo o qual “toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado”²⁷⁸ e “toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar”²⁷⁹.

A Declaração também abrange o direito dos imigrantes de buscar proteção fora dos limites territoriais do seu Estado de origem. No artigo 14 ela dispõe que “toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”²⁸⁰ com a salvaguarda de que “este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas”²⁸¹.

4.2 A Proteção Jurídica *Específica* dos “Refugiados Ambientais” nos Tratados Internacionais de Migração

O Direito Internacional ainda possui lacuna de proteção específica para os “refugiados ambientais”, mas alguns tratados regionais já reconhecem e protegem, ao menos em teoria, essas pessoas, além de algumas legislações nacionais que também dispõem sobre proteção específica dos “refugiados ambientais”²⁸².

Exemplos desses tratados são (i) a Convenção Árabe sobre a Regulação da Condição de Refugiado nos Países Árabes, de 1994 e (ii) a Convenção da União Africana para a Proteção e Assistência das Pessoas Internamente Deslocadas na África (Convenção de Kampala), de 2009.

²⁷⁸ Artigo 13(1) da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948).

²⁷⁹ Artigo 13(2) da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948).

²⁸⁰ Artigo 14(1) da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948).

²⁸¹ Artigo 14(2) da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948).

²⁸² O tema será abordado no capítulo 3 da parte II desta tese de doutorado.

A Convenção Árabe sobre a Regulação da Condição de Refugiado nos Países Árabes (1994), adotada pela Liga Árabe, define refugiado no seu artigo 1º de acordo com a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, mas amplia a definição convencional de refugiado da seguinte forma:

Qualquer pessoa que, contra sua vontade, se refugia em outro país que não aquele de sua origem ou de lugar de residência habitual por motivos de agressão continuada contra si, ocupação e dominação estrangeira do seu país **ou devido à ocorrência de desastres naturais ou eventos graves** resultando em maior perturbação da ordem pública em todo o país ou em qualquer parte dele²⁸³. (grifos não estão no original)

A Convenção de Kampala (2009), da União Africana, reconhece e protege os “refugiados ambientais” por meio da proteção conferida aos deslocados internos. Segundo a Convenção,

“Deslocados Internos” significam pessoas ou grupos de pessoas que foram forçados ou obrigados a fugir ou a deixar suas casas ou lugares de residência habitual, em particular como resultado de ou para evitar os efeitos de conflito armado, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou desastres naturais ou ocasionados pelo homem, e que não cruzaram uma fronteira estatal internacionalmente reconhecida²⁸⁴.

5. Os “refugiados ambientais” no Direito Internacional do Meio Ambiente

A evolução do DIMA pode ser compreendida em três períodos distintos, a saber: (i) de 1900 a 1972; (ii) de 1972 a 1992; e (iii) de 1992 a 2012²⁸⁵. Esses períodos têm como marco as conferências internacionais sobre meio ambiente realizadas sob os auspícios da ONU.

Antes do século XX, o desenvolvimento do DIMA foi tímido, mas não menos importante, uma vez que contou com práticas estatais a respeito do uso dos cursos d’água e

²⁸³ Artigo 1º da Convenção. LEAGUE OF ARAB STATES. *Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries*. 1994. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html>>. Consulta: 11/12/2014. Tradução livre de: “Any person who unwillingly takes refuge in a country other than his country of origin or his habitual place of residence because of sustained aggression against, occupation and foreign domination of such country or because of the occurrence of natural disasters or grave events resulting in major disruption of public order in the whole country or any part thereof”.

²⁸⁴ Artigo 1º(k) da Convenção. *Op. cit.* Tradução livre de: “‘Internally Displaced Persons’ means persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border”.

²⁸⁵ WEISS, Edith Brown. The Contribution of International Environmental Law to International Law: past achievements and future expectation. *Japanese Yearbook of International Law*, n. 54, 2011, p. 02.

do uso compartilhado de recursos transfronteiriços. Edith Brown Weiss afirma que “antes de 1900, poucos acordos internacionais se preocupavam com questões ambientais internacionais”²⁸⁶, uma vez que “a regra de direito internacional prevalecente era a de soberania nacional sobre os recursos naturais dentro do território de um país ou sob sua jurisdição”²⁸⁷.

A primeira fase de evolução do DIMA testemunhou os reflexos da preocupação internacional na proteção do meio ambiente e contou com alguns tratados logo no início do século XX, mas com uma gama muito mais robusta de acordos internacionais sobre temas ambientais a partir da década de 1930. O quadro abaixo mostra os tratados do DIMA nesta primeira fase:

A consolidação propriamente dita do DIMA se deu em virtude dos reflexos dos movimentos por justiça ambiental nos Estados Unidos e com a “onda ambientalista” da década de 1970.

Jonas Ebbesson diferencia os princípios de DIMA em três categorias, a saber: (i) “normas de equilíbrio”, (ii) “normas orientadoras de objetivos” e (iii) “normas fixadas”²⁸⁸.

De acordo com Koskenniemi, os princípios de direito internacional do meio ambiente inseridos em tratados internacionais não têm desenvolvido medidas concretas²⁸⁹. O autor, no entanto, falha ao registrar que os princípios de DIMA têm a principal função de contribuir não apenas para a interpretação dos tratados internacionais em matéria ambiental, mas, sobretudo para guiarem as práticas estatais no que concerne ao meio ambiente.

De fato, os princípios que regem o direito internacional são mais próximos às normas de conduta do que propriamente à imposição normativa acompanhada de sanções no plano internacional. Mas isso não significa que os princípios de direito internacional não são importantes, pelo contrário: sabendo-se da dificuldade de se impor normas internacionais de alcance global em áreas sensíveis da política internacional, como nos temas ambientais e migratórios, os princípios servem de base para a aplicação do direito na medida em que

²⁸⁶ *Idem*. Tradução livre de: “[...] before 1900 few international agreements were concerned with international environmental issues. [...]”.

²⁸⁷ *Ibidem*. Tradução livre de: “[...] The prevailing rule of international law was that of national sovereignty over natural resources within a country’s territory or jurisdiction”.

²⁸⁸ EBBESSON, Jonas. *Compatibility of International and National Environmental Law*. London: Kluwer Law International, 1996, p. 83. *Apud* AKHTARKHAVARI, Afshin. *Global Governance of the Environment: environmental principles and change in international law and politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010, p. 18. Tradução livre de “balancing norms”, “goal oriented norms” e “fixed norms”.

²⁸⁹ KOSKENNIEMI, Martti. Peaceful Settlement of Environmental Disputes. *Nordic Journal of International Law*, vol. 60, 1991, p. 73-92.

impõem obrigações de caráter moral, que não excluem possíveis sanções na esfera multilateral, como aquelas aplicadas no âmbito das organizações governamentais.

Akhtarkhavari sugere que “há necessidade de reconciliar a natureza abstrata e abrangente dos princípios ambientais com o fato de que eles têm sido e são comumente utilizados no direito internacional e na política”²⁹⁰, uma vez que tais princípios devem ser analisados de acordo com o impacto e a mudança que causariam tanto no direito quanto na política internacionais²⁹¹.

Segundo ele, os reflexos da ação social em relação à prática dos princípios é fundamental para conferir os contornos jurídicos e vinculantes de tal princípio. A esse respeito, Akhtarkhavari afirma que:

A interação entre a participação dos atores em grupos, ou os processos sociais que impulsionam a mudança dentro de si e um princípio de textura aberta, significa que a sua função deve ser verificada através das práticas sociais dos atores. Os princípios podem ou restringir ou estimular novas oportunidades de ascensão por atores de aprender coletivamente na identificação com o outro. Estas possibilidades precisam ser examinadas por prestar atenção às práticas de atores dentro dos grupos²⁹².

Segundo Akhtarkhavari, “a natureza abrangente dos princípios ambientais pode não conter as normas precisas de comportamento, mas isso não impede os grupos de criarem experiências significativas a partir de contextos particulares”²⁹³.

Talvez o mais importante marco da luta internacional pela preservação do meio ambiente se deu com o Relatório *Nosso Futuro Comum*, também conhecido como Relatório Brundtland por levar o sobrenome da primeira-ministra norueguesa Gro Brundtland. O documento convocou o que veio a ser a Primeira Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ocorrida em Estocolmo, em 1992.

Segundo Edith Brown Weiss, “nos últimos 40 anos o direito internacional do meio ambiente tem-se desenvolvido rapidamente, conforme os riscos ambientais se tornam mais

²⁹⁰ AKHTARKHAVARI, Afshin. *Global Governance of the Environment: environmental principles and change in international law and politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010, p. 15. Tradução livre de: “[...] there is a need to reconcile the abstract and open-textured nature of environmental principles with the fact that they have been, and are, commonly used in international law and politics”.

²⁹¹ *Idem*.

²⁹² *Op. cit.*, p. 55. Tradução livre de: “[...] The interplay between the participation of actors in groups, or the social processes that drive change within them, and an open-textured principle means that their function has to be ascertained through the social practices of actors. Principles may either constrain or stimulate new opportunities to rise for actors to learn how collectively to identify with each other. These possibilities need to be examined by paying attention to the practices of actors within groups”.

²⁹³ *Op. cit.*, p. 17-18. Tradução livre de: “[...] the open-textured nature of environmental principles might not contain the precise normative implications for behavior, but this does not stop groups from creating meaningful experiences from them in particular contexts”.

aparentes e sua avaliação e manejo se tornam mais complexos”²⁹⁴. O aumento do número de tratados internacionais sejam globais ou regionais, legislações internas e casos judiciais e arbitrais em matéria ambiental tem acompanhado essa complexidade e dinâmica.

Ocorre, no entanto, que eventos ambientais extremos e as mudanças climáticas globais ainda se impõem como um grande desafio para o direito internacional do meio ambiente, especialmente no que diz respeito à responsabilidade estatal na reparação de danos advindos da mudança e variabilidade climáticas, de difícil mensuração e prova, e para os direitos humanos das comunidades atingidas pelos efeitos do aquecimento global, especialmente quando essas comunidades não foram diretamente responsáveis pelos gases de efeito estufa e estão localizadas a milhares de quilômetros de distância dos centros poluidores do planeta.

5.1 Normas e princípios do Direito Internacional do Meio Ambiente aplicáveis aos “refugiados ambientais”

Diversas normas do DIMA são diretamente aplicáveis aos “refugiados ambientais”: tais como os princípios contidos na Agenda 21 e a Convenção de Aarhus, além dos princípios do DIMA, em particular o princípio da precaução e da responsabilidade comum, porém diferenciada.

De acordo com Cançado Trindade, o tema dos “refugiados ambientais” “reside na confluência do direito internacional dos refugiados e do direito ambiental internacional, e revela as interações entre as condições humanas e ambientais e a necessidade urgente de melhorá-las conjuntamente”²⁹⁵. E, na esteira do que pregam a sustentabilidade e a DRR, ele afirma que “dever-se-ia ter em mente que a extinção de fluxos de refugiados ambientais parece em última análise uma questão de gerenciamento ambiental”²⁹⁶.

O direito internacional do meio ambiente (DIMA) não cita explicitamente a existência ou proteção dos “refugiados ambientais”. No entanto, uma vez que essas pessoas passam a migrar em decorrência de fatores ambientais, é preciso analisar o alcance dos instrumentos do DIMA nos direitos (e também deveres) dos “refugiados ambientais”.

²⁹⁴WEISS, Edith Brown. *Op. cit.*, p. 01. Tradução livre do original: “In the last forty years, international environmental law has evolved rapidly, as environmental risks have become more apparent and their assessment and management more complex”.

²⁹⁵TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Op. cit.*, 1993, p. 138.

²⁹⁶*Idem.*

6. Os “refugiados ambientais” no Direito das Mudanças Climáticas

O DMC é considerado um ramo específico do DIMA que trata do tema da mudança e variabilidade climáticas.

Conferência	Data	Órgão Organizador	Conclusões e principais recomendações
Conferência de Villach	1985	OMM e PNUMA	Alta probabilidade de mudanças climáticas significativas. Estados devem começar a considerar uma convenção global sobre mudanças climáticas.
Conferência de Toronto	1988	Canadá	As emissões globais de CO ₂ devem ser reduzidas em 20%. Os Estados devem desenvolver uma convenção-quadro abrangente sobre o direito atmosférico.
Assembleia Geral da ONU	1988	ONU	Mudanças climáticas são uma “preocupação comum da humanidade”.
Cúpula de Haia	1989	Holanda	Estados signatários promoverão nova autoridade institucional para combater as mudanças climáticas com a tomada de decisões não unânimes.
Conferência de Noordwijk	1989	Holanda	Os países industrializados devem estabilizar assim que possível as emissões de gases causadores do efeito estufa. Muitos países apoiam a estabilização das emissões para o ano 2000.
1º Relatório do IPCC	1990	OMM e PNUMA	É provável que a temperatura média global aumente cerca de 0,3° C por década num cenário de emissões no atual contexto do comércio global.
2ª Conferência do Clima	1990	OMM e PNUMA	Os países precisam estabilizar as emissões de gases causadores do efeito estufa. Os países desenvolvidos devem estabelecer metas de emissão e/ou programas nacionais ou estratégias.
Assembleia Geral da ONU	1990	ONU	Estabelecimento do Comitê de Negociações Internacionais (INC, na sigla em inglês), sob os auspícios da Convenção do Clima.
Cúpula da Terra	1992	CNUMAD	A Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas é aberta a assinatura.
1ª Conferência das Partes	1995	Convenção do Clima	O Mandato de Berlim autoriza as negociações a fortalecerem os compromissos da Convenção do Clima.
2ª Conferência das Partes	1996	Convenção do Clima	Declaração ministerial de Genebra.
3ª Conferência das Partes	1997	Convenção do Clima	Protocolo de Quito.
4ª Conferência das Partes	1998	Convenção do Clima	Plano de Ação de Buenos Aires.

Tabela 3 – Marcos do regime global de mudanças climáticas

Fonte: BODANSKY (2001, p. 25-26). Tradução livre. Com Adaptações

O tema dos “refugiados ambientais” é explicitamente reconhecido no Direito das Mudanças Climáticas nos seguintes documentos (Tabela 4):

Documento	Texto (excertos)
Acordo de Cancun (2010)	[...] 14. <i>Convida</i> todas as Partes a reforçarem ações de adaptação sob o Arcabouço de Adaptação de Cancun ²⁹⁷ , levando em consideração suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades, e prioridades nacionais e regionais específicas de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias, realizando, <i>inter alia</i> , o seguinte: [...] (f) Medidas para aumentar o entendimento, coordenação e cooperação com relação ao deslocamento induzido pela mudança do clima, migração e reassentamento planejado, quando apropriado, nos níveis nacional, regional e internacional ²⁹⁸ . (grifos não estão no original)
Decisão nº 3 da COP 18 (2012)	7. <i>Reconhece</i> o prosseguimento dos trabalhos para avançar na compreensão e conhecimento em perdas e danos que incluem, <i>inter alia</i> , o seguinte: [...] (a) O aumento do entendimento sobre: [...] (vi) Como impactos da mudança climática estão afetando os padrões de migração, deslocamento e mobilidade humana ²⁹⁹ . (grifos não estão no original)

Tabela 4 – “Refugiados Ambientais” do Direito das Mudanças Climáticas

A EJP lembra que “embora o arcabouço da UNFCCC tenha começado a diferenciar escalar (nacional, regional e internacional) e tipos (deslocamento, migração, reassentamento planejado) da mobilidade humana, ele ainda precisa incorporar a migração

²⁹⁷ Expressão oficialmente utilizada pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República para referir-se ao “Cancun Adaptation Framework”. Vide: BRASIL. SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Adaptação à Mudança do Clima: o quadro das negociações internacionais*. Brasília: SAE, 2014.

²⁹⁸ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010*. FCC/CP/2010/7/Add.1. 15 March 2011. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=4>>. Consulta: 17/01/2013. Tradução livre de: “[...] 14. Invites all Parties to enhance action on adaptation under the Cancun Adaptation Framework, taking into account their common but differentiated responsibilities and respective capabilities, and specific national and regional development priorities, objectives and circumstances, by undertaking, *inter alia*, the following: [...] (f) Measures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels; [...]”.

²⁹⁹ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012*. Decision 2/CP. 18: Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity. FCCC/CP/2012/8/Add.1. 18 February 2013. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf>>. Consulta: 27/03/2013. Tradução livre de: “[...] 7. Acknowledges the further work to advance the understanding of and expertise on loss and damage, which includes, *inter alia*, the following: (a) Enhancing the understanding of: [...] (vi) How impacts of climate change are affecting patterns of migration, displacement and human mobility”.

como forma de adaptação à mudança climática”³⁰⁰ por meio de mecanismos de financiamento nos programas de mitigação da migração induzida pelo clima.

Segundo Warner, as discussões sobre migração motivada pela mudança e variabilidade climáticas começaram na UNFCCC em dezembro de 2007 quando do Plano de Ação de Bali. Por ocasião da COP 13, em Bali, na Indonésia, o tema da adaptação entrou definitivamente nas negociações da Convenção sobre Mudanças Climáticas e abriu caminho para o tema dos “refugiados do clima”, mencionado em documentos oficiais em 2008 (COP 14) e em 2010 (COP 16)³⁰¹.

6.1 Direitos Humanos, Meio Ambiente e Mudanças Climáticas

O relacionamento entre os direitos humanos e as mudanças climáticas tem sido cada vez mais citado explicitamente em documentos de *soft law* e também em tratados internacionais, podendo-se afirmar que o direito internacional trata do tema tanto direta quanto indiretamente. Diretamente, refere-se à normativa internacional que menciona explicitamente direitos humanos e mudança do clima; mas o direito internacional também pode tratar indiretamente do assunto quando suas normas dizem respeito aos direitos humanos afetados por motivos ambientais (Tabela 5).

Documento	Texto (excertos)
Resolução 7/23 de 2008 (Conselho de Direitos Humanos)	<i>Preocupado</i> que a mudança climática impõe uma ameaça imediata e ampla para pessoas e comunidades ao redor do mundo e tem implicações para o pleno gozo dos direitos humanos, <i>Reconhecendo</i> que a mudança climática é um problema global e que requer uma solução global, [...] <i>Reconhecendo ainda</i> que os países de baixa topografia e os pequenos países insulares, países com baixa altitude costeira, regiões áridas ou semiáridas ou áreas sujeitas às enchentes, seca e desertificação, e países em desenvolvimento com ecossistemas montanhosos frágeis são particularmente vulneráveis aos efeitos adversos da mudança climática, [...] 1. <i>Decide</i> solicitar ao Escritório do Alto Comissário para Direitos Humanos, em consulta com e levando em consideração as perspectivas dos países, outras organizações internacionais e intergovernamentais relevantes,

³⁰⁰ ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION – EJF. Falling Through the Cracks: a briefing on climate change displacement and international governance frameworks. London: EJF, 2014, p. 13. Tradução livre de: “Although the UNFCCC framework has begun to differentiate scales (national, regional, international) and types (displacement, migration, planned relocation) of human mobility it has yet to fully incorporate migration as a form of climate change adaptation”.

³⁰¹ WARNER, Koko. *Climate Change Induced Displacement: Adaptation Policy in the Context of the UNFCCC Climate Negotiations*. Geneva: UNHCR – Division of International Protection, May 2011, p. 04. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4df9cc309.pdf>>. Consulta: 08/07/2011.

	<p>incluindo o Painel Intergovernamental para Mudança Climática e outros atores, para conduzir, com os recursos existentes, um estudo analítico detalhado sobre a relação entre mudança climática e direitos humanos a ser submetida ao Conselho antes da sua décima sessão; [...]³⁰²</p>
<p>Resolução 10/4 de 2009 (Conselho de Direitos Humanos)</p>	<p>[...] <i>Notando</i> que os impactos relacionados à mudança climática têm amplas implicações, tanto diretas quanto indiretas, para o pleno gozo dos direitos humanos, incluindo, <i>inter alia</i>, o direito à vida, o direito à alimentação adequada, o direito ao mais alto padrão atingível de saúde, o direito à moradia adequada, o direito à autodeterminação e as obrigações de direitos humanos relacionadas ao acesso à água potável e saneamento, e lembrando que em nenhuma situação as pessoas devem ser privadas dos seus próprios meios de subsistência,</p> <p><i>Reconhecendo</i> que enquanto essas implicações afetam indivíduos e comunidades ao redor do mundo, os efeitos da mudança climática serão sentidos mais intensamente por aqueles seguimentos da população que já estão em situação de vulnerabilidade devido a fatores como geografia, pobreza, gênero, idade, comunidades tradicionais, minorias e deficiência,</p> <p><i>Reconhecendo também</i> que a mudança climática é um problema global que requer uma solução global e que a cooperação internacional para permitir a completa, efetiva e sustentável implementação da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, de acordo com as disposições e princípios da Convenção, é importante para apoiar os esforços nacionais para a concretização dos direitos humanos relacionados aos impactos da mudança climática,</p> <p>[...]</p> <p>1. <i>Decide</i> organizar um painel de discussão sobre a relação entre mudança climática e direitos humanos na sua décima-primeira sessão de modo a contribuir para a realização dos objetivos dispostos no Plano de Ação de Bali e convidar todos os atores relevantes a participarem nele;</p> <p>[...]</p> <p>4. <i>Congratula</i> pelas medidas tomadas por parte do Escritório do Alto Comissário e o secretariado da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança Climática para facilitar a troca de informações na área de direitos humanos e mudança do clima; [...]³⁰³</p>

³⁰² UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL – UNHRC. *Resolution 7/23 – Human Rights and Climate Change*. 28 March 2008. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_23.pdf>. Consulta: 05/02/2014. Tradução livre de: “Concerned that climate change poses an immediate and far-reaching threat to people and communities around the world and has implications for the full enjoyment of human rights, Recognizing that climate change is a global problem and that it requires a global solution, [...] Recognizing further that low-lying and other small island countries, countries with low-lying coastal, arid and semi-arid areas or areas liable to floods, drought and desertification, and developing countries with fragile mountainous ecosystems are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change, [...] 1. Decides to request the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, in consultation with and taking into account the views of States, other relevant international organizations and intergovernmental bodies including the Intergovernmental Panel on Climate Change and the secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change, and other stakeholders, to conduct, within existing resources, a detailed analytical study on the relationship between climate change and human rights, to be submitted to the Council prior to its tenth session”.

³⁰³ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL – UNHRC. *Resolution 10/4 – Human Rights and Climate Change*. 25 March 2009. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_4.pdf>. Consulta: 05/02/2014. Tradução livre de: “[...] Noting that climate change-related impacts have a range of implications, both direct and indirect, for the effective enjoyment of human rights including, *inter alia*, the right to life, the right to adequate food, the right to the highest attainable standard of health, the right to adequate housing, the right to self-determination and human rights obligations related to access to safe drinking water and sanitation, and recalling that in no case may a people be deprived of its own means of subsistence, Recognizing that while these implications affect individuals and communities around the world, the effects of climate change will be felt most acutely by those segments of the population who are already in vulnerable situations owing to factors such as geography, poverty, gender, age, indigenous or

<p>Resolução 18/22 de 2011 (Conselho de Direitos Humanos)</p>	<p>[...] <i>Afirmando</i> que as obrigações de direitos humanos, padrões e princípios têm o potencial de informar e fortalecer a construção de políticas internacionais e nacionais na área de mudanças climáticas, promovendo coerência política, legitimidade e resultados sustentáveis,</p> <p>1. <i>Reitera sua preocupação</i> que a mudança do clima impõe uma ameaça imediata e ampla para pessoas e comunidades ao redor do mundo e tem implicações adversas no pleno gozo dos direitos humanos;</p> <p>2. <i>Solicita</i> ao Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos:</p> <p>(a) A convocar, antes da décima-nona sessão do Conselho de Direitos Humanos, um seminário para tratar dos impactos danosos da mudança climática no pleno gozo dos direitos humanos, com a perspectiva de dar seguimento ao pedido de respeito aos direitos humanos em todas as ações e políticas relacionadas à mudança do clima e criar uma maior interface e cooperação entre as comunidades de direitos humanos e mudanças climáticas;</p> <p>(b) A convidar Estados e outros atores relevantes, incluindo especialistas acadêmicos, organizações da sociedade civil e representantes dos seguimentos da população mais vulnerável à mudança do clima para participarem ativamente no seminário;</p> <p>(c) A convidar o secretariado da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança Climática, do Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente e do Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento a ajudar organizar o seminário, informado da melhor ciência disponível, incluindo os relatórios de avaliação e relatórios especiais do Painel Intergovernamental para Mudança Climática; [...]³⁰⁴</p>
--	---

Tabela 5 – Resoluções do Conselho de Direitos Humanos da ONU sobre Direitos Humanos e Mudanças Climáticas

minority status and disability, Recognizing also that climate change is a global problem requiring a global solution, and that effective international cooperation to enable the full, effective and sustained implementation of the United Nations Framework Convention on Climate Change in accordance with the provisions and principles of the Convention is important in order to support national efforts for the realization of human rights implicated by climate change-related impacts, [...] 1. Decides to hold a panel discussion on the relationship between climate change and human rights at its eleventh session in order to contribute to the realization of the goals set out in the Bali Action Plan and to invite all relevant stakeholders to participate therein; [...] 4. Welcomes the steps taken by the Office of the High Commissioner and the secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change to facilitate exchange of information in the area of human rights and climate change; [...]"

³⁰⁴ UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL – UNHRC. *Resolution 18/22 – Human Rights and Climate Change*. 30 September 2011. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/A.HRC.RES.18.22.pdf>>. Consulta: 05/02/2014. Tradução livre de: “[...] Affirming that human rights obligations, standards and principles have the potential to inform and strengthen international and national policymaking in the area of climate change, promoting policy coherence, legitimacy and sustainable outcomes, 1. Reiterates its concern that climate change poses an immediate and far-reaching threat to people and communities around the world and has adverse implications for the full enjoyment of human rights; 2. Requests the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: (a) To convene, prior to the nineteenth session of the Human Rights Council, a seminar on addressing the adverse impacts of climate change on the full enjoyment of human rights, with a view to following up on the call for respecting human rights in all climate change-related actions and policies, and forging stronger interface and cooperation between the human rights and climate change communities; (b) To invite States and other relevant stakeholders, including academic experts, civil society organizations and representatives of those segments of the population most vulnerable to climate change, to participate actively in the seminar; (c) To invite the secretariat of the United Nations Framework Convention on Climate Change, the United Nations Environment Programme and the United Nations Development Programme to help organize the seminar, informed by the best available science, including the assessment reports and special reports of the Intergovernmental Panel on Climate Change; [...]"

A importância das resoluções acima citadas são que o mais alto órgão de direitos humanos da ONU: (i) reconhece a correlação entre o exercício dos direitos humanos e a mudança do clima; (ii) compreende que a mudança climática é um problema global que precisa de solução igualmente global por meio da cooperação entre todos os atores governamentais e não governamentais; (iii) procura conhecer melhor o tema por meio da convocação de seminários e relatórios sobre as implicações das mudanças do clima nos direitos humanos e busca promover maior interação com outros órgãos da ONU que tratam do tema (como UNFCCC, PNUMA e PNUD); e (iv) demonstra, repetidamente, que o tema das mudanças climáticas permanece na sua agenda (de órgão de direitos humanos).

As medidas tomadas pelo Conselho e pelos demais órgãos da ONU em torno das relações entre direitos humanos, meio ambiente e mudanças climáticas é importante do ponto de vista político, em que o tema é levado ao debate e no qual os países (principalmente os mais afetados pela mudança e variabilidade climáticas) têm oportunidade de se fazerem ouvir sobre o tema, e também sob a perspectiva do direito internacional, em que as resoluções têm caráter de *soft law*.

É necessário, no entanto, que os debates e as resoluções não fiquem apenas na retórica e contribuam, de fato, para garantir o pleno gozo dos direitos humanos diante dos eventos ambientais e climáticos adversos, em especial dos grupos vulneráveis, incluídos os “refugiados ambientais” e os “refugiados do clima”.

7. Os “refugiados ambientais” no Direito dos Desastres Ambientais

O Direito dos Desastres Ambientais (ou *Disaster Law*, em inglês) apresenta-se como um novo ramo do direito voltado exclusivamente para os temas relacionados à busca de soluções jurídicas para as situações relacionadas a um desastre ambiental, seja antes, durante ou posteriormente à ocorrência do desastre de causas naturais ou ocasionado pela interferência antrópica no meio ambiente.

O Direito dos Desastres Ambientais tem ganhado maior projeção jurídico-política internacional com os efeitos do tsunami de 2004 no Oceano Índico e com a passagem do furacão Katrina em 2005 nos Estados Unidos, somados aos efeitos do terremoto, seguido de tsunami, em março de 2011 em Fukushima, no Japão³⁰⁵. Isso não significa que outros

³⁰⁵ FARBER, Daniel A. International Law and the Disaster Cycle. In: CARON, David C.; KELLY, Michael J.; TELESETSKY, Anastasia (Eds.). *The International Law of Disaster Relief*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 07.

desastres ambientais não tivessem levantado temores e preocupações de toda sorte antes, inclusive no campo do direito internacional, a exemplo do acidente nuclear de Chernobyl em 1986 e dos testes nucleares franceses nas ilhas do Pacífico na década de 1990.

Por certo que o aumento no número de desastres ambientais, sobretudo daqueles relacionados à mudança do clima, tem gerado maior preocupação em todas as searas, entre elas no direito internacional. A título de exemplo, a Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho instituiu (IFRC)

Um aspecto interessante a analisar a respeito do Direito dos Desastres Ambientais encontra-se quando Ueki chama a atenção para a aplicabilidade e o alcance das normas desse novo ramo do direito: de acordo com o autor,

- (i) em termos de alcance *ratione materiae*, o Direito dos Desastres Ambientais aplica-se a todos os eventos naturais, sejam ou não causados pela interferência antrópica no meio ambiente;
- (ii) sob a perspectiva *ratione temporis*, ele se aplica às três fases do desastre ambiental – antes, durante e depois do desastre;
- (iii) em se tratando de alcance *ratione personae*, esse ramo do direito aplica-se tanto às pessoas vítimas dos desastres quanto aos Estados afetados por eles, as organizações de assistência humanitária, ONGs e atores não estatais; e que
- (iv) o Direito dos Desastres Ambientais deve aplicar-se em termos geográficos (*ratione loci*) não apenas ao território, mas também às águas territoriais, ao espaço aéreo das áreas afetadas, em termos de aplicação nos termos da jurisdição estatal, e ainda ao alto mar e aos fundos oceânicos, na perspectiva das áreas de uso comum da humanidade provenientes do DIMA³⁰⁶.

As percepções sobre os efeitos perversos da intervenção antrópica no meio ambiente, sobretudo aquelas derivadas da mudança e variabilidade climáticas, têm comprovadamente aumentado o número de desastres ambientais que apenas aparentemente não se relacionam com a interferência do homem na natureza (como nos casos de Chernobyl e dos testes nucleares), o que tem levado à necessidade de se repensar o papel do direito e, por consequência, do direito internacional, no que ficaram conhecidas como “estratégias para a redução do risco de desastres ambientais” (DRR, na sigla em inglês).

³⁰⁶ UEKI, Toshiya. Natural Disasters and the Theory of International Law. In: CARON, David D; KELLY, Michael J.; TELESETSKY, Anastasia (Eds.). *The International Law of Disaster Relief*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 21-27.

Os desastres de 2004, do Oceano Índico, de 2005, nos Estados Unidos, e de 2011, no Japão, revelaram uma falta generalizada de preparação para com os desastres ambientais³⁰⁷, especialmente em países como Estados Unidos e Japão que, em tese, têm meios de preparação (como evacuação e *early warning systems*) para lidar com eventos naturais que não são incomuns nos seus países.

O terremoto de janeiro de 2011 no Haiti, por sua vez, talvez tenha impressionado menos pela falta de preparação para um desastre ambiental por se tratar de país que há décadas convive com situação de violência, instabilidade política e com grande parcela da população em situação de vulnerabilidade socioeconômica, o que não se constitui, por si só, num cenário propício para que as políticas de redução de desastres ambientais sejam tratadas de forma prioritária.

No Haiti, o que se viu foram muitas agências internacionais, ONGs, governos e instituições da sociedade civil se mobilizarem rapidamente para responder aos efeitos danosos causados pelo terremoto, assim como em situações não de desastres ambientais, mas de epidemias como a do ebola em alguns países africanos no ano de 2014. O papel dos Médicos Sem Fronteiras, Medical Corps, Cruz Vermelha e de tantas outras organizações governamentais e não governamentais tem sido fundamental na resposta aos desastres ambientais e na garantia do exercício dos direitos humanos das pessoas afetadas por esses desastres.

Na defesa do Direito dos Desastres Ambientais como um novo ramo do direito, Daniel Farber entende ser necessária a designação de um “ciclo do desastre” para que, a partir dele, se possa organizar o aparato segundo o qual serão baseadas as respostas às emergências ambientais (frequentemente tratadas como situações de emergência humanitária, quando afetam a população). Nesse aparato, segundo ele, estariam as ferramentas jurídicas relacionadas aos “ciclos dos desastres”. Esses ciclos, segundo ele, seriam:

- (i) mitigação dos desastres ambientais;
- (ii) resposta emergencial frente aos desastres ambientais;
- (iii) compensação, seguro e responsabilização pelos danos causados; e
- (iv) reconstrução pós-desastre ambiental.

³⁰⁷ FARBER, Daniel A. *Op. cit.*, p. 08.

O que Farber entende por “ciclos” dos desastres também podem ser entendidas como fases dos desastres ambientais, segundo as quais os remédios jurídicos (e os instrumentos das demais áreas do conhecimento) seriam criadas e/ou adaptadas e estariam disponíveis para serem aplicadas diante do caso concreto. Por exemplo, o Direito Internacional do Meio Ambiente já possui normas correspondentes às fases de mitigação dos desastres ambientais (quando impede poluição ou dano sistemático no meio ambiente) e de compensação e responsabilização pelos danos causados pelas atividades danosas ao meio ambiente, desde que comprovado o nexo de causalidade entre o dano e a ocorrência do desastre.

7.1 O Arcabouço Normativo do Direito dos Desastres Ambientais no Direito Internacional e no Direito Interno Brasileiro

Por tratar-se de um ramo do direito internacional em franca construção, baseado atualmente na Declaração e no Plano de Ação de Hyogo de 2005, junto à UNISDR, e no Projeto de Artigos sobre a Proteção de Pessoas em Casos de Desastres Ambientais, da Comissão de Direito Internacional da ONU, o Direito dos Desastres Ambientais é ainda pouco explorado enquanto *corpus juris*, embora seus reflexos no direito internacional (a exemplo dos dois documentos citados) e no direito interno estatal já sejam percebidos sobretudo na primeira década do século XXI com o aumento exponencial dos desastres ambientais e com a necessidade de se impor soluções a elas no campo jurídico.

Embora ainda inexista tratado internacional que disponha sobre redução do risco de desastres e sobre direito de assistência em situação de desastres ambientais, Saunders propõe que os Estados considerem os princípios gerais de direito para a construção desse novo ramo do direito internacional e, sobretudo, para sua efetividade com relação às pessoas, aos Estados e ao meio ambiente afetado³⁰⁸.

O autor sugere que os princípios do direito internacional guiem a ação dos Estados na construção do Direito dos Desastres Ambientais e no que ele chama de “Direito Internacional de Assistência em Situação de Desastres”, a partir de exemplos de atuação

³⁰⁸ SAUNDERS, Imogen. International Disaster Relief Law and Article 38(1)(c) of the Statute of the International Court of Justice: the forgotten source of international law. In: CARON, David D; KELLY, Michael J.; TELESETSKY, Anastasia (Eds.). *The International Law of Disaster Relief*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, p. 29.

estatal na gestão de poluição transfronteiriça³⁰⁹ e nas práticas ecológicas de comunidades tradicionais que se têm provado mitigadoras de desastres³¹⁰.

De acordo com a Declaração de Hyogo, de 2005, sobre Redução do Risco de Desastres, “os Estados têm responsabilidade primária de proteger a população e a propriedade no seu território contra danos e [...] de dar alta prioridade à redução do risco de desastres na política nacional, consistente com suas capacidades e recursos disponíveis”.

No Brasil, o Direito dos Desastres Ambientais pode ser encontrado na Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2002, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres ambientais. De acordo com o artigo 2º, §2º, da Lei: “a incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”.

A legislação nacional estabelece responsabilidade compartilhada na prevenção dos desastres ambientais no Brasil. Segundo o artigo 2º da Lei nº 12.608, de 2012: “é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução do risco de desastre”. Nesse sentido, a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), na qual os entes federativos devem se pautar, “abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil”³¹¹.

Note-se que quando a lei menciona “resposta” ao desastre ambiental, tal ação abrange tanto a assistência às vítimas quanto os possíveis migrantes induzidos pelo desastre enquanto também vítimas, embora a norma não mencione explicitamente o amparo aos “refugiados ambientais” posteriormente à ocorrência do desastre. Entende-se, por isso, que a proteção jurídica dos “refugiados ambientais”, nos termos do Direito dos Desastres Ambientais, deve idealmente dar-se em todas as fases do desastre – antes, durante e depois que ele ocorrer³¹².

³⁰⁹ O autor cita especificamente casos de poluição transfronteiriça causada por incêndios florestais para defender o uso dos princípios gerais de direito internacional na ação estatal, o mesmo sendo aplicado na responsabilidade internacional derivada da ação ou da omissão do Estado em prevenir incêndios e a consequente poluição para além dos seus limites territoriais e aéreos. SAUNDERS, Imogen. *Op. cit.*, p. 44.

³¹⁰ SAUNDERS, Imogen. *Op. cit.*, p. 29.

³¹¹ Artigo 3º da Lei nº 12.608 de 2012.

³¹² A atual legislação brasileira contempla apenas a proteção dos “refugiados ambientais” enquanto vítimas de desastres nas fases anterior e durante a ocorrência do desastre, permanecendo lacuna no que tange à proteção jurídica dessas pessoas na fase posterior ao desastre.

7.2 A Proteção dos Direitos dos “Refugiados Ambientais” pelo Direito dos Desastres Ambientais

Farber afirma que a importância do Direito dos Desastres Ambientais é óbvia, em se considerando a pouca capacidade dos países em se prepararem de forma eficaz contra os efeitos danosos dos desastres ambientais, e completa:

[...] Considerando apenas um país, os Estados Unidos, os custos dos desastres atingiram uma média de US\$ 12 bilhões por ano desde o último meio século. De 1980 a 2004, os Estados Unidos tiveram sessenta e dois eventos climáticos causando um bilhão de dólares ou mais em danos. As médias, no entanto, são enganosas: o furacão Katrina causou sozinho cerca de US\$ 100 bilhões em danos diretos³¹³.

Não se pode, no entanto, pensar no Direito dos Desastres Ambientais apenas com o intuito de se evitar e reparar danos materiais, mas, sobretudo, como forma de se evitar perdas humanas e ambientais e como meio de se garantir o exercício dos direitos humanos das pessoas afetadas no contexto de todas as fases dos desastres, principalmente na mais desafiante delas que é durante e imediatamente após a ocorrência de um desastre ambiental.

Nesse sentido, no da proteção da pessoa humana e, mais especificamente dos migrantes forçados, é que se entende que o nascente Direito dos Desastres Ambientais possui crucial importância no que tange à proteção atual e futura dos “refugiados ambientais” no direito internacional.

³¹³ FARBER, Daniel A. *Op. cit.*, p. 08. Tradução livre de: “[...] Considering just a single country, the United States, disaster costs have averaged \$12 billion per year over the past half-century. From 1980 to 2004, the United States experienced sixty-two weather events causing a billion dollars or more in damages. Averages are misleading, however: Hurricane Katrina alone caused about \$100 billion in direct damage”.

Capítulo 2 – A proteção jurídica internacional dos “refugiados ambientais”: instrumentos atuais e futuros

De acordo com a literatura estudada e com os discursos políticos divulgados nos foros multilaterais sobre o tema dos “refugiados ambientais”, é possível identificar três diferentes núcleos de propostas para a proteção jurídica internacional desse grupo de pessoas: (i) alteração da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados para contemplar os “refugiados ambientais” como refugiados “convencionais”; (ii) um tratado internacional global específico para a proteção jurídica dos “refugiados ambientais”; e (iii) a proteção jurídica internacional dos “refugiados ambientais” por meio de uma resolução da ONU com diretrizes específicas a exemplo dos Princípios Norteadores do Deslocamento Interno, de 1998, diante de lacuna jurídica internacional sobre o tema.

A presente tese de doutorado argumenta que as opções (ii) e (iii) são viáveis, o que não se entende ser o caso da opção (i) por motivos que serão detalhados adiante, mas que, não obstante, existe a possibilidade de proteção internacional por meio de uma governança migratória ambiental global antes mesmo que qualquer instrumento jurídico internacional venha a ser criado e viabilizado na prática dos Estados.

Nesse sentido, ressalta-se a importância do direito dos tratados na proteção jurídica internacional dos “refugiados ambientais”, assim como o papel a ser desempenhado pelos princípios de direito internacional e pelo costume internacional, seja no caso do estabelecimento de dita governança global (que será detalhada no capítulo 5 desta parte da tese) ou mesmo na conformação de um futuro tratado internacional de alcance global para a proteção dos “refugiados ambientais” no direito internacional.

Os argumentos defendidos na presente tese de doutorado, portanto, remontam às fontes do direito internacional, ou seja, às próprias bases da disciplina para, a partir delas, verificar os alicerces da proteção internacional dos “refugiados ambientais” no direito internacional. Ao longo da pesquisa que deu origem a esta tese, percebeu-se uma grande lacuna na literatura no que diz respeito a se voltar aos elementos formadores do direito internacional para se justificar ou não os “novos temas” aqui destacados, notadamente como no caso da afirmação da existência e autonomia do Direito Internacional das Migrações, do embrionário Direito dos Desastres Ambientais e da própria nascente proteção dos “refugiados ambientais”.

Para Hans Kelsen, as fontes do direito podem ser utilizadas (i) para designar os diferentes métodos de se criar o direito, (ii) para caracterizar a razão da validade do direito e também (iii) para demonstrar a razão última do direito³¹⁴. Para Georg Friedrich Von Martens, as fontes essenciais do direito internacional são as convenções expressas ou tácitas concluídas entre os Estados³¹⁵.

As fontes de direito internacional estão contidas no artigo 38(1) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (ECIJ), segundo o qual:

A Corte, cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará:

- a) as convenções internacionais, quer gerais, quer especiais, que estabeleçam regras expressamente reconhecidas pelos Estados litigantes;
- b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito;
- c) os princípios gerais de direito reconhecidos pelas Nações civilizadas;
- d) sob ressalva da disposição do art. 59, as decisões judiciais e a doutrina dos publicistas mais qualificados das diferentes Nações, como meio auxiliar para a determinação das regras de direito³¹⁶.

De acordo com Ian Brownlie, “como objetos de estudo, as fontes do direito internacional e o direito dos tratados [...] devem ser considerados fundamentais: fornecem, entre eles, as partículas básicas do regime jurídico”³¹⁷. Para o autor, a distinção entre as fontes formais – como sendo os “procedimentos e métodos jurídicos para a criação de normas de ampla aplicação vinculantes sobre seus destinatários”³¹⁸ – e as fontes materiais do direito internacional – as fontes que “atestam a existência de regras que, quando

³¹⁴ KELSEN, Hans. *Princípios do Direito Internacional*. Tradução: Ulrich Dressel e Gilmar Antonio Bedin. Ijuí: Editora Unijuí, 2010, p. 375. O autor entende como fontes do direito internacional as formas ou métodos de criação da disciplina. Para ele, são fontes de direito internacional apenas os tratados e os costumes, desconsiderando o papel das demais fontes indicadas no rol do artigo 38(1) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça como formadoras do direito internacional. *Op. cit.*, p. 376-377.

³¹⁵ VON MARTENS, Georg Friedrich. *Précis du Droit des Gens Moderne de l'Europe fondé sur les Traités et L'usage*. 3^{ème} Éd. Gottingue : Librairie de Dieterich, 1821, p. 09-10. A formação do direito internacional derivada exclusivamente da ação estatal se explica, em Martens, pela época da publicação da sua obra – 1788 –, época em que imperava o realismo nas relações internacionais, seguido da formação do Estado-nação com os tratados da Paz de Vestfália pouco mais de um século antes, em 1648, e na qual se fazia presente o positivismo jurídico alicerçado nas normas jurídicas. No prefácio da sua obra, Martens explica que tratará de três questões principais: “1) quais são as fontes do direito das gentes positivo; 2) quais são os objetos sobre os quais esse direito se relaciona; e 3) quais são as formas pelas quais esses direitos podem se perder”. *Op. cit.*, p. viii.

³¹⁶ Redação conforme o anexo do Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945, que promulga a Carta das Nações Unidas e o Estatuto da Corte Internacional de Justiça. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm>. Consulta: 16/11/2014.

³¹⁷ BROWNIE, Ian. *Principles of Public International Law*. 6th Edition. Oxford: Oxford University Press, 2003, p. 3. Tradução livre de: “As objects of study, the sources of international law and the law of treaties [...] must be regarded as fundamental: between them they provide the basic particles of the legal regime”.

³¹⁸ *Idem*. Tradução livre de: “[...] the formal sources of law [...] are those legal procedures and methods for the creation of rules of general application which are legally binding on the addressees”.

comprovadas, têm o status de normas vinculantes de aplicação geral”³¹⁹ – não se mantêm facilmente³²⁰, mas que:

O que importa é a variedade de fontes materiais, os tão importantes *indícios da existência de consenso entre os Estados relativos a determinadas regras ou práticas*. Assim, decisões da Corte Internacional, resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas e processos de elaboração de tratados multilaterais são indícios muito materiais da atitude dos Estados em direção a regras específicas e a presença ou ausência de consenso. Além do mais, existe um processo de interação que dá a esses indícios um status um tanto maior do que meras ‘fontes materiais’. Portanto, nem um tratado não ratificado nem um relatório da Comissão de Direito Internacional para a Assembleia Geral tem alguma força vinculante no direito dos tratados ou de outra forma. No entanto, tais instrumentos permanecem como candidatos à reação pública, aprovando ou não, de acordo com o caso: eles podem ficar no limite do consenso e confrontar os Estados de maneira significativa³²¹. (grifos não estão no original)

A seguir, as fontes de direito internacional serão analisadas na ordem de enumeração do ECIJ para fins de se identificar as formas de proteção jurídica para os “refugiados ambientais”.

1. O direito dos tratados como base normativa para a proteção dos “refugiados ambientais”

A origem do Direito dos Tratados, amparado na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT, 1969), remonta ao direito costumeiro e também ao *Direito das Gentes* de Emmerich de Vattel (1758). A CVDT, no seu artigo 1(A), define tratado internacional da seguinte forma:

“Tratado” significa um acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer

³¹⁹ *Ibid.* Tradução livre de: “[...] The material sources provide evidence of the existence of rules which, when proved, have the status of legally binding rules of general application”.

³²⁰ *Ibid.* Tradução livre de: “[...] in international law the distinction between formal and material sources is difficult to maintain”.

³²¹ BROWNIE, Ian. *Op. cit.*, p. 04. Tradução livre de: “[...] What matters then is the variety of material sources, the all-important *evidences* of the existence of consensus among states concerning particular rules or practices. Thus decisions of the International Court, resolutions of the General Assembly of the United Nations, and ‘law-making’ multilateral treaties are very material evidence of the attitude of states toward particular rules, and the presence or absence of consensus. Moreover, there is a process of interaction which gives these evidences a status somewhat higher than mere ‘material sources’. Thus neither an unratified treaty nor a report of the International Law Commission to the General Assembly has any binding force either in the law of treaties or otherwise. However, such instruments stand as candidates for public reaction, approving or not, as the case may be: they may stand for a threshold of consensus and confront states in a significant way”.

de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica.

Segundo Charlesworth, “tratados multilaterais redigidos por instituições internacionais geralmente possuem um caráter jurídico mais óbvio que tratados bilaterais no sentido de que eles determinam amplas declarações de princípio para serem aplicadas em muitos contextos diferentes”³²². Nesse sentido, vale destacar também o papel do preâmbulo dos tratados internacionais que, embora não sejam juridicamente vinculantes, possuem a função de interpretar e guiar o tratado em questão.

Os tratados enunciam normas jurídicas que, por sua vez, incentivam ou inibem comportamentos quando enunciam um comportamento desejado ou mesmo ao impor sanções quando desrespeitadas. No direito e na política internacionais, não apenas as normas, mas também os princípios indicam o *modus operandi* desejável em relação, por exemplo, ao meio ambiente e aos direitos humanos.

Samantha Besson explica que, como resultado da emergência de atores não estatais na arena internacional e da criação normativa empreendida por eles nas últimas décadas, o direito internacional passou “de mais subjetivo a mais objetivo, de relativo a universal e, em termos de grau normativo, agora ele varia entre baixa intensidade ou *soft law* às normas imperativas”³²³.

No tema dos “refugiados ambientais” há autores que defendem que apenas um tratado internacional específico sobre a condição jurídica desse grupo de pessoas pode garantir o exercício dos seus direitos no plano internacional. Entre esses autores, Lambert³²⁴ afirma que:

Para resolver adequadamente este problema é vital que “migração ambiental”, “refugiados ambientais” e “migrantes ambientais” sejam reconhecidos como um fenômeno por seu próprio direito. É necessário um quadro conceitual para permitir a pesquisa aprofundada e significativa sobre o fenômeno para que o tema seja compreendido e abordado nos níveis local, nacional e internacional e para que mecanismos apropriados sejam implementados a fim de se lidar com as

³²² CHARLESWORTH, Hilary. Law-making and sources. In: CRAWFORD, James; KOSKENNIEMI, Martti (Eds.). *The Cambridge Companion to International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 191. Tradução livre de: “Multilateral treaties drafted by international institutions often have a more obviously legal character than bilateral treaties in the sense that they set out broad statements of principle to be applied in many different contexts”.

³²³ BESSON, Samantha. Theorizing the Sources of International Law. In: BESSON, Samantha; TASIOLAS, John. *The Philosophy of International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 165.

³²⁴ LAMBERT, Jean. *Refugees and the Environment: the forgotten element of sustainability*. Brussels: The Greens/ European Free Alliance in the European Parliament, 2002. Disponível em: <http://www.jeanlambertmep.org.uk/wp-content/uploads/2013/03/0206Ref_Env_Rep.pdf>. Consulta: 10/10/2014.

causas e consequências dessa migração e seus efeitos devastadores nas vidas das pessoas³²⁵.

Embora um acordo internacional específico sobre o tema seja o cenário ideal no direito e na política internacionais, não se pode deixar de considerar a grande resistência que o tema das migrações enfrenta na arena internacional e que a discussão sobre a existência e a proteção dos “refugiados ambientais” nos *fora* internacionais é objeto de oposição ainda maior por parte dos Estados e organismos internacionais.

Ademais, a demasiada demora nas fases de consagração de um tratado internacional³²⁶ sobre o reconhecimento e a proteção jurídica dos “refugiados ambientais” impediria a efetiva proteção dessas pessoas, com instrumentos e instituições existentes, até que tal tratado estivesse em vigor, o que, a julgar sobre os tratados globais sobre migrações internacionais, poderia levar anos ou décadas.

1.1 As propostas de tratados internacionais para a proteção jurídica dos “refugiados ambientais”

A literatura sobre o tema dos “refugiados ambientais” tem crescido consideravelmente nos últimos anos, especialmente desde o final da primeira década do século XXI. Muitos autores ainda insistem em apenas discorrer sobre o fato de que “‘refugiados ambientais’ não são refugiados”, em razão do disposto no Estatuto dos Refugiados, sem elaborar propostas para seu reconhecimento e proteção jurídica³²⁷. Outros, porém, ou utilizam outra nomenclatura para se referirem aos “refugiados ambientais” ou sequer tocam nela, uma vez que se preocupam com a necessidade de proteção desses migrantes.

Por óbvio que interessa a esta tese ultrapassar o debate de que “‘refugiados ambientais’ não são refugiados”, uma vez que se defende aqui que os “refugiados ambientais” são *refugiados não convencionais* e, como consequência, interessa discorrer

³²⁵ Tradução livre do original: “In order to address this problem adequately it is vital that ‘environmental migration’, ‘environmental refugees’ and ‘environmental migrants’ are recognised as a phenomenon in their own right. A conceptual framework is needed to enable thorough and meaningful research into the phenomenon, for the issue to be understood and addressed at local, national and international levels, and for the proper mechanisms to be implemented in order to deal with the causes and consequences of this migration and its devastating effects on people’s lives”.

³²⁶ A existência dos tratados internacionais é acompanhada das seguintes fases: (i) negociação, (ii) conclusão, (iii) ratificação e (iv) entrada em vigor.

³²⁷ A exemplo de:

sobre as formas de proteção jurídica no direito internacional atual e em possível instrumento futuro, de *hard law* ou de *soft law*, sobre o reconhecimento e a proteção deles.

Cournil elaborou interessante quadro com as propostas de proteção encontradas na literatura jurídica internacional sobre “refugiados ambientais” até o ano de 2011. Reproduz-se, abaixo, essa investigação (Tabela 6), adicionados outros autores que publicaram até o final de 2014, incluídos alguns estudiosos brasileiros que já escreveram sobre o tema.

FORMAS DE PROTEÇÃO	AUTORES/ ANO	ATOR(ES)	APLICAÇÃO GEOGRÁFICA	AÇÕES	TIPO DE NORMA	TIPO DE PROPOSTA
Reinterpretar ou emendar o artigo 1(A) da Convenção de 1951 (anexo à Convenção)	Cooper (1998) Especialistas (Maldivas)	Especialistas Acadêmicos	Internacional	Reinterpretar ou emendar norma existente	<i>Hard Law</i>	Proteção
Emendar ou reinterpretar o direito internacional sobre apatridia	ACNUR Ammer e Stadlmayr (2009)	Agência da ONU Especialistas	Internacional	Emendar ou reinterpretar norma existente	<i>Hard Law</i>	Proteção
Ampliar a proteção complementar (modelo suíço)	ACNUR e NRC Kolmannskog e Myrstad (2008)	Agência da ONU e instituição nacional Especialistas	Nacional ou regional (Europa)	Complementar norma existente	<i>Hard Law</i>	Proteção
Reinterpretar, estabelecer ou emendar a proteção temporária (modelos europeu e estadunidense)	-	Governo	Nacional ou regional	Reinterpretar ou complementar norma existente	<i>Hard Law</i>	Proteção

Usar e ampliar os Princípios Norteadores do Deslocamento Interno (anexo aos Princípios)	Kälin (2009; 2010 ³²⁸) Zetter (2010) ³²⁹	Representante Especial para Deslocados Internos	Internacional	Reinterpretar ou complementar norma existente	<i>Soft Law</i>	Proteção
Definir norma sobre intervenção no caso de desastres	CDI (2014)	Órgão da ONU	Internacional	Criar um novo direito	<i>Hard Law</i>	Proteção Responsabilidade
Convenção Internacional sobre Refugiados	McCue (1994) Magniny (1999)	Acadêmicos	Internacional	Criar um novo direito	<i>Hard Law</i>	Proteção Reconhecimento
Convenção Internacional sobre Pessoas Ambientalmente Deslocadas	Prieur <i>et. al.</i> (2010)	Acadêmicos	Internacional	Criar um novo direito	<i>Hard Law</i>	Proteção Responsabilidade

³²⁸ KÄLIN, Walter. Conceptualizing Climate-Induced Displacement. *In: McADAM, Jane. Climate Change and Displacement: multidisciplinary perspectives*. Oxford: Hart Publishing, 2010, pp. 81-103.

³²⁹ ZETTER, Roger. Protecting People Displaced by Climate Change: some conceptual challenges. *In: McADAM, Jane. Climate Change and Displacement: multidisciplinary perspectives*. Oxford: Hart Publishing, 2010, pp. 131-150.

Mecanismo institucional para a coordenação das pessoas ambientalmente deslocadas	King (2006) ³³⁰	Acadêmico	Internacional	Complementar norma existente Criar novo direito	Política e Institucional	Proteção Responsabilidade
Convenção Internacional sobre Refugiados do Clima amparada em regime multidisciplinar	Docherty e Giannini (2009) ³³¹	Acadêmicos	Internacional	Criar novo direito	<i>Hard Law</i>	Proteção Reconhecimento Responsabilidade
Convenção Internacional sobre Deslocamento Climático	Hodgkinson <i>et. al.</i> (2009)	Especialistas	Internacional	Criar novo direito	<i>Hard Law</i>	Proteção Reconhecimento Responsabilidade
Acordos Regionais sobre Refugiados do Clima	Williams (2008) ³³²	Acadêmico	Regional ou Continental	Criar novo direito	<i>Hard Law</i>	Proteção Reconhecimento Responsabilidade

³³⁰ KING, Tracey. Environmental Displacement: coordinating efforts to find solutions. *The Georgetown International Environmental Law Review*, Washington D.C., vol. 18, n° 3, Spring 2006, pp. 543-565.

³³¹ DOCHERTY, Bonnie; GIANNINI, Tyler. Confronting a Rising Tide: a proposal for a convention on climate change refugees. *Harvard Environmental Law Review*, Boston, vol. 33, pp. 349-403.

³³² WILLIAMS, Angela. Turning the Tide: recognizing climate change refugees in international law. *Law and Policy*, Buffalo, vol. 30, n° 4, October 2008, pp. 502-529.

Ampliar a Categoria do Acesso ao Pacífico para os refugiados do clima	Nova Zelândia (2009)	Governo	Nacional	Complementar norma existente	<i>Hard Law</i>	Proteção Responsabilidade
Programa de vistos para refugiados do clima	Emenda de Nettle (2007) Moberg (2009) ³³³	Político Acadêmico	Nacional	Criar novo direito	<i>Hard Law</i>	Proteção Reconhecimento Responsabilidade
Mecanismos de recepção baseado nas emissões estatais de gases de efeito estufa	Byravan e Chella (2006)	Cientistas	Internacional	Criar novo direito	<i>Hard Law</i>	Proteção Reconhecimento Responsabilidade
Protocolo sobre refugiados do clima anexo à Convenção da ONU sobre Mudança Climática	Biermann e Boas (2007)	Especialistas	Internacional	Emendar norma existente Criar novo direito	<i>Hard Law</i>	Proteção Reconhecimento Responsabilidade

³³³ MOBERG, Kara K. Extending Refugee Definitions to Cover Environmentally Displaced Persons Displaces Necessary Protection. Iowa Law Review, Iowa, vol. 94, 2009, pp. 1107-1136.

Proteção junto ao DIMA (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado) e tribunal internacional ambiental	Breitwischer (2009) ³³⁴	Acadêmico	Internacional	Norma existente Tribunal internacional	<i>Hard Law</i>	Proteção Responsabilidade
Protocolo à Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados ou outra norma do DIR e proteção sob o mandato do ACNUR	Pereira (2009) ³³⁵	Acadêmico	Internacional	Emendar norma existente Criar novo direito	<i>Hard Law</i>	Proteção Reconhecimento Responsabilidade
Unificação do conceito de refugiado e proteção no DIR	Raiol (2010) ³³⁶ Anand (2012) ³³⁷	Acadêmicos	Internacional	Emendar norma existente Criar novo direito	<i>Hard Law</i>	Proteção Reconhecimento Responsabilidade

³³⁴ BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves notas sobre sua proteção jurídica internacional. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, ano 14, vol. 56, out/dez 2009, pp. 142-166.

³³⁵ PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009, p. 129-133.

³³⁶ RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. *Op. cit.*, 2010, p. 230-238.

³³⁷ ANAND; Narayan T. *Environmental Refugees: Recognition and Protection under International Refugee Law*. Saarbrücken: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012, p. 106-109.

Adaptar Proteção existente de Direitos Humanos	Fernandes	Especialista	Internacional	Emendar norma existente	<i>Hard Law</i>	Proteção Reconhecimento Responsabilidade
Tratado Internacional para o Reconhecimento e a Proteção dos “Refugiados Ambientais” baseado nos princípios da responsabilidade comum, porém diferenciada, e no princípio da solidariedade	Ramos (2011) ³³⁸	Especialista	Internacional	Emendar norma existente Criar novo direito	<i>Hard Law</i>	Proteção Reconhecimento Responsabilidade
Resolução da AGNU sobre Princípios Norteadores do Deslocamento Ambiental	Mayer (2011) ³³⁹	Acadêmico	Internacional	Criar novo direito	<i>Soft Law</i>	Proteção Distribuição Responsabilidade

Tabela 6 – Resumo das principais opções de proteção para os “refugiados ambientais”

Fonte: CURNIL, Christel. The Protection of ‘Environmental Refugees’ in International Law. In: PIGUET, Étienne; PÉCOUD, Antoine; DE GUCHTENEIRE, Paul. *Migration and Climate Change*. Cambridge : Cambridge University Press/ UNESCO Publishing, 2001, p. 361-363. Com adaptações.

³³⁸ RAMOS, Érika Pires. *Refugiados Ambientais*: em busca de reconhecimento pelo direito internacional. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Prof. Dr. Alberto do Amaral Júnior. São Paulo, 2011, p. 125-129. Inédita.

³³⁹ MAYER, Benoît. *Op. cit.*.

Dessa forma, pode-se verificar que a maior parte das propostas indicadas acima dizem respeito a normas de *hard law*, criadoras de direito por meio de proteção e responsabilidade, e com alcance internacional. A área do DIP mais recorrente para a proteção dos “refugiados ambientais” permanece ligada ao DIR, embora algumas proposições também abarquem o DIMA e o DDHH.

a) Propostas de ampliação da Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados

Dentre as diversas propostas para ampliar a Convenção de 1951, cabe destaque à proposta das Ilhas Maldivas, posto se tratar de país diretamente ameaçado pela migração ambientalmente forçada que já ocorre internamente e externamente ao seu país.

b) Propostas de tratados específicos

Duas propostas de tratado internacional específico para a proteção dos “refugiados ambientais” ganham destaque na literatura sobre o tema: (i) a Convenção para Pessoas Deslocadas pela Mudança do Clima (CCDP, da sigla em inglês), de 2009³⁴⁰, e (ii) o Projeto de Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, de 2010³⁴¹.

A CCDP, cujo projeto tem a liderança de Hodgkinson, da Austrália, foi elaborada na forma de artigos científicos e não propriamente na estrutura de um projeto normativo propriamente dito.

Já a proposta liderada por Prieur, da Universidade de Limoges, na França, não apenas foi estruturada na forma de um projeto de tratado internacional, mas também é a proposta mais completa existente sobre a proteção internacional dos “refugiados ambientais”. O Projeto de Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados

³⁴⁰ HODGKINSON, David. BURTON, Tess. *Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change*. Seminar presentation at the Grantham Research Institute on Climate Change, the London School of Economics, 6 March 2009. Disponível em: <<http://www.ccdpconvention.com/documents/DH%20TB%20LSE%20presentation.pdf>>. Consulta: 10/04/2011.

³⁴¹ CENTRE DE RECHERCHE INTERDISCIPLINAIRE EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DE L'URBANISME – CRIDEAU ; CENTRE DE RECHERCHE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE – CRDP ; OBSERVATOIRE DES MUTATIONS INSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES – OMIJ ; FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE L'UNIVERSITÉ DE LIMONGES ; CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT – CIDCE. *Projet de Convention au Statut International des Déplacés Environnementaux*. Deuxième version, 31 mai 2010. Montaigut, France. Disponível em: <[http://www.cidce.org/pdf/Draft%20Convention%20on%20the%20International%20Status%20on%20environmentally%20displaced%20persons%20\(second%20version\).pdf](http://www.cidce.org/pdf/Draft%20Convention%20on%20the%20International%20Status%20on%20environmentally%20displaced%20persons%20(second%20version).pdf)>. Consulta: 14/06/2011.

Ambientais teve sua primeira versão em 2008 e sua segunda e última versão (mais completa) em 2010.

A nomenclatura utilizada foi a de “deslocado ambiental” que, de acordo com o artigo 2(2) do Projeto, refere-se “às pessoas físicas, às famílias e às populações confrontadas por um distúrbio agudo ou insidioso em seu ambiente, afetando inevitavelmente suas condições de vida, forçando-os a deixar, com urgência ou com o tempo, seus lugares habituais de vida”³⁴².

O “distúrbio agudo” no meio ambiente diz respeito à “degradação repentina de origem natural e/ou humana”³⁴³ e o “distúrbio insidioso” refere-se “a uma degradação de origem natural e/ou humana, lenta, progressiva ou programada”³⁴⁴, abrangendo, portanto, as causas ambientais naturais ou antropogênicas, de início rápido ou de início lento que motivaram a migração.

O Projeto trata, ainda, do deslocamento humano de caráter forçado e não voluntário, de modo que “o caráter forçado do deslocamento se entende como todo deslocamento temporário ou definitivo de pessoas físicas, de famílias ou de populações tornado inevitável pelo distúrbio ambiental, seja no interior do mesmo Estado, seja do Estado de residência para um ou outros Estados de acolhida”³⁴⁵.

Interessante notar que o Projeto de Convenção baseia-se em alguns princípios de direito internacional, tais como: (i) o princípio da solidariedade³⁴⁶, (ii) o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas³⁴⁷, (iii) o princípio da proteção efetiva³⁴⁸, (iv) o princípio da não discriminação³⁴⁹, (v) o princípio do *non-refoulement*³⁵⁰ e (vi) o princípio da cooperação³⁵¹.

³⁴² *Idem*. Tradução livre de: « [...] les personnes physiques, les familles et les populations confrontées à un bouleversement brutal ou insidieux de leur environnement portant inéluctablement atteinte à leurs conditions de vie, les forçant à quitter, dans l’urgence ou dans la durée, leurs lieux habituels de vie ».

³⁴³ *Ibid.* Artigo 2.1 do Projeto. Tradução livre de: « [...] une dégradation soudaine d’origine naturelle et/ou humaine ».

³⁴⁴ *Ibid.* Artigo 2.2 do Projeto. Tradução livre de: « [...] une dégradation d’origine naturelle et/ou humaine, lente, progressive ou programmée ».

³⁴⁵ *Ibid.* Artigo 2.3 do Projeto. Tradução livre de: « [...] Le caractère forcé du déplacement s’entend comme tout déplacement temporaire ou définitif de personnes physiques, de familles ou de populations rendu inévitable par le bouleversement environnemental, soit à l’intérieur d’un même Etat, soit de l’Etat de résidence vers un ou plusieurs autres Etats d’accueil ».

³⁴⁶ *Ibid.* Artigo 4º do Projeto.

³⁴⁷ *Ibid.* Artigo 5º do Projeto.

³⁴⁸ *Ibid.* Artigo 6º do Projeto.

³⁴⁹ *Ibid.* Artigo 7º do Projeto.

³⁵⁰ *Ibid.* Artigo 14 do Projeto.

³⁵¹ *Ibid.* Artigo 26 do Projeto.

O Projeto prevê a criação de uma Agência Mundial para os Deslocados Ambientais (AMDE, na sigla em francês)³⁵², com *status* de agência especializada da ONU, para supervisionar as políticas internas e internacionais, bem como o cumprimento das disposições no Projeto de Convenção, de também uma Alta Autoridade³⁵³, que ficará responsável por reuniões extraordinárias e pela conferência dos Estados-Partes da futura Convenção, e de um Fundo Mundial para os Deslocados Ambientais (FMDE, na sigla em francês)³⁵⁴ para prover assistência financeira e material para os deslocados ambientais.

Cournil e Mayer sintetizam (Figura 2) a estrutura institucional criada pelo Projeto de Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais:

Figura 2 – Estrutura Institucional do Projeto de Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais

Fonte: Cournil, Christel ; Mayer, Benoît. *Les Migrations Environnementales*. Paris : Presses de Sciences Po, 2014, p. 117. Tradução livre.

O Projeto de Convenção garante os seguintes direitos aos deslocados ambientais: (i) direito à informação e à participação³⁵⁵, (ii) direito de migração³⁵⁶, (iii) direito de recusar a migração³⁵⁷, (iv) direito de ser resgatado³⁵⁸, (vii) direito à água e à assistência alimentar de

³⁵² *Ibid.* Artigo 21 do Projeto.

³⁵³ *Ibid.* Artigos 18 e 22 do Projeto.

³⁵⁴ *Ibid.* Artigo 23 do Projeto.

³⁵⁵ *Ibid.* Artigo 8º do Projeto.

³⁵⁶ *Ibid.* Artigo 9º do Projeto.

³⁵⁷ *Ibid.* Artigo 10 do Projeto.

subsistência³⁵⁹, (viii) direito à saúde³⁶⁰, (ix) direito à personalidade jurídica³⁶¹, (x) direitos civis e políticos³⁶², (xi) direito à moradia³⁶³, (xii) direito de retorno³⁶⁴, (xii) direito à união familiar³⁶⁵, (xiii) direito ao trabalho³⁶⁶, (xiv) direito à educação e à informação³⁶⁷, (xv) direito de manter suas características culturais³⁶⁸ e (xvi) direito de manter sua nacionalidade³⁶⁹.

c) Proposta de proteção por meio da *soft law*

Para evitar o impasse político que um tratado internacional geraria desde sua concepção sobre o sensível tema dos “refugiados ambientais”, Mayer formula interessante proposta de elaboração de uma resolução da Assembleia Geral da ONU que “criaria e monitoraria uma estrutura global que seria implementada por meio de negociações bilaterais e regionais e por cooperação e fundos da comunidade internacional através de uma agência da ONU”³⁷⁰.

A proposta de Mayer é interessante na medida em que promove um arcabouço jurídico internacional para a proteção dos “refugiados ambientais” através da *soft law*, a exemplo dos Princípios Norteadores do Deslocamento Interno, aprovados por meio da Resolução E/CN.4/1998/53/Add.2, datada de 11 de fevereiro de 1998. No entanto, a proposta tem o potencial de enfrentar resistências dos Estados da mesma forma que um tratado internacional teria, mesmo em se considerando que tal resolução fosse aprovada pela maioria simples³⁷¹ dos membros da Assembleia Geral da ONU, que é o quórum mínimo de aprovação de uma resolução de acordo com o artigo 18(3) da Carta da ONU³⁷².

³⁵⁸ *Ibid.* Artigo 11(1) do Projeto.

³⁵⁹ *Ibid.* Artigo 11(2) do Projeto.

³⁶⁰ *Ibid.* Artigo 11(3) do Projeto.

³⁶¹ *Ibid.* Artigo 11(4) do Projeto.

³⁶² *Ibid.* Artigo 11(5) do Projeto.

³⁶³ *Ibid.* Artigo 11(6) do Projeto.

³⁶⁴ *Ibid.* Artigo 11(7) do Projeto.

³⁶⁵ *Ibid.* Artigo 11(8) do Projeto.

³⁶⁶ *Ibid.* Artigo 11(9) do Projeto.

³⁶⁷ *Ibid.* Artigo 11(10) do Projeto.

³⁶⁸ *Ibid.* Artigo 11(11) do Projeto.

³⁶⁹ *Ibid.* Artigo 12 do Projeto.

³⁷⁰ Tradução livre do original: “[...] I suggest that a resolution by the United Nations General Assembly (“UNGA”) should create and monitor a global framework that would be implemented through bilateral and regional negotiations and cooperation and funded by the international community through a United Nations (“UN”) agency”. MAYER, Benoît. *Op. cit.*, p. 361.

³⁷¹ A maioria simples corresponde a 50% mais um dos membros presentes e votantes da AGNU. É a redação do artigo 18(3) da Carta da ONU: “As decisões sobre outras questões, inclusive a determinação de categoria adicionais de assuntos a serem debatidos por uma maioria dos membros presentes e que votem”. Redação

Na possibilidade de essa resolução ser aprovada *sem* a maioria qualificada dos países membros da ONU, especialmente sem os principais países de destino dos “refugiados ambientais”, a resolução já pode nascer fadada a não possuir eficácia na ordem internacional. Caso, porém, não apenas a maioria dos Estados aprove a resolução e a insira no seu ordenamento jurídico interno (ou, na ausência de incorporação, que aja como tal), mas também se consiga colocar em prática uma governança migratória-ambiental global para os “refugiados ambientais”, a proposta de *soft law* terá mais chances de possuir eficácia e poderá, de fato, se tornar um meio viável para o reconhecimento e a proteção jurídica dos “refugiados ambientais” no direito internacional.

Ademais, a criação de uma nova estrutura para cuidar dos interesses dos “refugiados ambientais”, embora desejável, pode se tornar inviável no curto prazo diante da atual resistência dos países em aceitar imigrantes no seu território e em negar acolhida aos “refugiados ambientais”, que muitos países nem sequer reconhecem como migrantes forçados em situação peculiar de vulnerabilidade³⁷³.

1.2 A Comissão de Direito Internacional da ONU e a Proteção de Pessoas em Caso de Desastres

Durante sua 58ª sessão, em 2006, a CDI identificou o tema da “Proteção de Pessoas em Caso de Desastres” para inclusão no seu plano de trabalho, reconhecido como tal por meio da Resolução nº 61/34 de 4 de dezembro da Assembleia Geral da ONU. Foi designado como relator especial para o tema o Sr. Eduardo Valencia-Ospina, que produziu

dada pelo Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. BRASIL. *Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945*. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Publicado no Diário Oficial da União em 23 de outubro de 1945.

³⁷² A maioria qualificada correspondente à maioria de dois terços dos membros presentes e votantes da AGNU poderá ser aplicada apenas em situações específicas, nos termos do artigo 18(2) da Carta da ONU: “As decisões da Assembleia Geral, em questões importantes, serão tomadas por maioria de dois terços dos Membros presentes e votantes. Essas questões compreenderão: recomendações relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais; à eleição dos Membros não permanentes do Conselho de Segurança; à eleição dos Membros do Conselho Econômico e Social; à eleição dos Membros do Conselho de Tutela, de acordo como parágrafo 1 (c) do Artigo 86; à admissão de novos Membros das Nações Unidas; à suspensão dos direitos e privilégios de Membros; à expulsão dos Membros; questões referentes ao funcionamento do sistema de tutela e questões orçamentárias”. *Idem*.

³⁷³ O que pode ser demonstrado pela escassez de normas internas sobre o tema, pela falta de proteção e recepção desses migrantes e nas práticas violadoras de direitos humanos contra os “refugiados ambientais”, a exemplo dos centros de detenção em países como a Austrália.

sete relatórios entre 2008 e 2014, ano em que o Projeto de Artigos sobre a Proteção de Pessoas em Caso de Desastres foi aprovado na sua totalidade pela Comissão.

O Projeto de Artigos sobre a Proteção de Pessoas em Caso de Desastres³⁷⁴, aprovado pelo Comitê de Redação da CDI e, posteriormente, em Plenária³⁷⁵, contém 21 artigos, que têm como alcance a proteção de pessoas em caso de desastres³⁷⁶ e têm como propósito “facilitar uma resposta adequada e efetiva para desastres que satisfaça as necessidades das pessoas de interesse, com total respeito por seus direitos”³⁷⁷.

A definição de desastre adotada pela CDI está em dissonância com a terminologia adotada nas ciências ambientais³⁷⁸, assim como faz menção ao tema o Projeto de Lei de Migrações da Comissão de Especialistas do Ministério da Justiça, que vê os desastres como “calamidades”³⁷⁹. De qualquer maneira, *para os fins* do projeto de artigos,

“Desastre” significa um evento calamitoso ou séries de eventos resultando em perda generalizada de vida, grande sofrimento e angústia ou dano material ou ambiental de larga escala, seriamente perturbando, desse modo, o funcionamento da sociedade³⁸⁰.

O Projeto de Artigos da CDI também enumera definições de “Estado afetado”³⁸¹ por desastres, “Estado de assistência”³⁸² (Estado que provê assistência), “outros atores de

³⁷⁴ UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION – ILC. *Protection of Persons in the Event of Disasters: Texts and titles of draft articles adopted by the Drafting Committee on first reading*. International Law Commission, Geneva, Sixty-sixth Session, 5 May – 6 June and 7 July – 8 August 2014. A/CN.4/L.831, 15 May 2014. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G14/030/20/PDF/G1403020.pdf?OpenElement>>. Consulta: 20/11/2014.

³⁷⁵ Aprovado no segundo período de sessões da 66ª Sessão da CDI (julho/ agosto de 2014).

³⁷⁶ Artigo 1º do Projeto de Artigos. UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION – ILC. *Op. cit.*, 2014, p. 1. Redação original em inglês: “Article 1 – Scope: The present draft articles apply to the protection of persons in the event of disasters”.

³⁷⁷ Artigo 2º do Projeto de Artigos. *Idem*. Tradução livre de: “Article 2 – Purpose: The purpose of the present draft articles is to facilitate an adequate and effective response to disasters that meets the essential needs of the persons concerned, with full respect for their rights”.

³⁷⁸ Conforme discutido no capítulo 4 da parte I desta tese de doutorado.

³⁷⁹ De acordo com o artigo 27, II, do Projeto de Lei.

³⁸⁰ UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION – ILC. *Op. cit.*, 2014, p. 1. Tradução livre de: “Article 3 – Definition of disaster: “Disaster” means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society”.

³⁸¹ De acordo com o artigo 4º(a) do Projeto, “‘Estado afetado’ significa um Estado em cujo território, ou de outra forma sob sua jurisdição ou controle, pessoas, propriedade e meio ambiente são afetados por um desastre”. *Idem*, p. 2. Tradução livre de: “‘affected State’ means the State in the territory or otherwise under the jurisdiction or control of which persons, property or the environment are affected by a disaster”.

³⁸² Conforme o artigo 4º(b) do Projeto, “‘Estado de assistência’ significa um Estado que provê assistência a um Estado afetado sob sua solicitação ou com seu consentimento”. *Ibid*. Tradução livre de: “‘assisting State’ means a State providing assistance to an affected State at its request or with its consent”.

assistência”³⁸³ (atores que proveem assistência), “assistência externa”³⁸⁴, “pessoal de assistência”³⁸⁵ (trabalhadores que prestam assistência em situação de desastre) e de “equipamento e bens”³⁸⁶. As definições enumeradas no artigo 4º do Projeto demonstram o âmbito de aplicabilidade dos artigos seguintes, bem como servem para eventual necessidade de interpretação do futuro tratado, parcial ou totalmente.

O Projeto de Artigos trata de uma perspectiva fundamental no que tange à proteção de pessoas e à assistência nas três fases que envolvem um desastre³⁸⁷: ao mesmo tempo em que assegura a dignidade humana³⁸⁸ e o respeito aos direitos humanos das pessoas afetadas³⁸⁹, guia-se pelos princípios humanitários da humanidade, neutralidade e imparcialidade e da não discriminação³⁹⁰, e “leva em consideração as necessidades dos mais vulneráveis”³⁹¹.

³⁸³ São definidos no artigo 4º(c), da seguinte forma: “‘outro ator de assistência’ significa organização intergovernamental competente ou organização não governamental relevante ou qualquer outra entidade ou indivíduo externo ao Estado afetado que provê assistência ao Estado sob sua solicitação ou com seu consentimento”. *Ibid.* Tradução livre de: “‘other assisting actor’ means a competent intergovernmental organization, or a relevant non-governmental organization or any other entity or individual external to the affected State, providing assistance to that State at its request or with its consent”.

³⁸⁴ Segundo o artigo 4º(d) do Projeto, “‘assistência externa’ significa pessoal de assistência, equipamentos e bens e serviços providos ao Estado afetado pelos Estados assistentes ou outros atores assistentes para a assistência no desastre ou para a redução do risco de desastre”. *Ibid.* Tradução livre de: “‘external assistance’ means relief personnel, equipment and goods, and services provided to an affected State by assisting States or other assisting actors for disaster relief assistance or disaster risk reduction”.

³⁸⁵ O artigo 4º(e) do Projeto dispõe que “‘pessoal de assistência’ significa pessoal civil ou militar enviado por um Estado assistente ou outro ator assistente para prover assistência no desastre ou redução do risco de desastre”. *Ibid.* Tradução livre de: “‘relief personnel’ means civilian or military personnel sent by an assisting State or other assisting actor for the purpose of providing disaster relief assistance or disaster risk reduction”.

³⁸⁶ Nos termos do artigo 4º(f), “‘equipamentos e bens’ significam suprimentos, ferramentas, máquinas, animais especialmente treinados, gêneros alimentícios, água potável, suprimentos médicos, formas de abrigo, roupas, cama, veículos e outros objetos para a assistência em desastre ou redução do risco de desastre”. *Ibid.* Tradução livre de: “‘equipment and goods’ means supplies, tools, machines, specially trained animals, foodstuffs, drinking water, medical supplies, means of shelter, clothing, bedding, vehicles and other objects for disaster relief assistance or disaster risk reduction”.

³⁸⁷ Antes, durante e depois que um desastre ocorra.

³⁸⁸ Conforme o artigo 5º do Projeto, “Na resposta aos desastres, Estados, organizações intergovernamentais competentes e organizações não governamentais relevantes devem respeitar e proteger a inerente dignidade da pessoa humana”. *Ibid.* Tradução livre de: “In responding to disasters, States, competent intergovernmental organizations and relevant non-governmental organizations shall respect and protect the inherent dignity of the human person”.

³⁸⁹ De acordo com o artigo 6º do Projeto de Artigos, “pessoas afetadas por desastres têm o direito de terem seus direitos humanos respeitados”. *Ibid.* Tradução livre de: “Persons affected by disasters are entitled to respect for their human rights”.

³⁹⁰ Embora o Projeto de Artigos seja guiado por princípios advindos do DIH, seu artigo 21 expressamente assinala que “o presente projeto de artigos não se aplicam em situações em que as regras de direito internacional humanitário sejam aplicáveis” como forma de distinguir a resposta humanitária em situações de desastre ambiental daquelas em contexto de conflito armado interno ou internacional. *Ibid.*, p. 04. Tradução livre de: “Article 21 – Relationship to international humanitarian law. The present draft articles do not apply to situations to which the rules of international humanitarian law are applicable”.

³⁹¹ Segundo o artigo 7º do Projeto, a “resposta a desastres deve ocorrer de acordo com os princípios da humanidade, neutralidade e imparcialidade e na base da não discriminação, ao mesmo tempo em que leva em

O Projeto também estabelece deveres aos Estados que sofreram o desastre e aos demais Estados da comunidade internacional de acordo com os seguintes deveres específicos:

- (i) dever de cooperar;
- (ii) dever de reduzir o risco de desastres; e
- (iii) dever do Estado afetado em buscar ajuda externa.

O dever de cooperar diz respeito a todos os Estados cooperando entre si, com a ONU e outros organismos internacionais³⁹² e também ONGs “relevantes”³⁹³ para atingir o propósito do Projeto, que é o da proteção de pessoas nas três fases do desastre. A cooperação também é destacada na redução do risco de desastre da seguinte forma:

Artigo 10 – Cooperação para redução do risco de desastre

Cooperação deve ser estendida para a tomada de medidas com a finalidade de reduzir o risco de desastre³⁹⁴.

Artigo 11 – Dever de reduzir o risco de desastre

1. Cada Estado deve reduzir o risco de desastres tomando medidas necessárias e apropriadas, incluindo por meio de legislação e regulações para prevenir, mitigar e preparar para desastres.
2. Medidas de redução do risco de desastre incluem a condução de análises de risco, coleta e disseminação de informação sobre risco e de situações de perda no passado, e a instalação e operação de sistemas de alerta antecipado³⁹⁵.

consideração as necessidades dos mais vulneráveis”. *Ibid.* Tradução livre de: “Response to disasters shall take place in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality, and on the basis of non-discrimination, while taking into account the needs of the particularly vulnerable”.

³⁹² O texto destaca a Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC) e o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) como organismos internacionais cooperantes; ambos já lidam com proteção humanitária de pessoas envolvidas em conflitos e em desastres pelo mundo.

³⁹³ Nos termos do artigo 8º do Projeto, “De acordo com o presente projeto de artigos, Estados devem, conforme apropriado, cooperar entre si, com as Nações Unidas e com outras organizações intergovernamentais competentes, a Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e com organizações não governamentais relevantes”. *Ibid.* Tradução livre de: “In accordance with the present draft articles, States shall, as appropriate, cooperate among themselves, and with the United Nations and other competent intergovernmental organizations, the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and the International Committee of the Red Cross, and with relevant non-governmental organizations”.

³⁹⁴ UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION – ILC. *Op. cit.*, 2014, p. 3. Tradução livre de: “Article 10 – Cooperation for disaster risk reduction. Cooperation shall extend to the taking of measures intended to reduce the risk of disasters”.

³⁹⁵ *Idem.* Tradução livre de: “Article 11 – Duty to reduce the risk of disasters. 1. Each State shall reduce the risk of disasters by taking the necessary and appropriate measures, including through legislation and regulations, to prevent, mitigate, and prepare for disasters. 2. Disaster risk reduction measures include the conduct of risk assessments, the collection and dissemination of risk and past loss information, and the installation and operation of early warning systems”.

O artigo 11 do Projeto impõe o dever de tratar de DRR sob o aspecto normativo na forma de leis que compõem o Direito dos Desastres que, como já visto³⁹⁶, é área em franca expansão no direito internacional e já amplamente encontrado nas políticas e legislações nacionais pelo mundo.

Os sistemas de alerta antecipado (*early warning systems*) são particularmente importantes no contexto dos desastres, uma vez que, através deles, é possível obter algum grau de precisão sobre o epicentro do evento ambiental (no caso de terremotos, tufões e ciclones, por exemplo), prever parte das suas consequências e evacuar a população antes que o evento ocorra.

Outros dois deveres cruciais encontrados no Projeto de Artigos sobre a Proteção de Pessoas em Caso de Desastres dizem respeito ao (i) dever do Estado em assegurar proteção das pessoas e de prover assistência aos desastres no seu território³⁹⁷, além de ter o (ii) dever de buscar assistência internacional caso não tenha capacidade de pronta resposta ao desastre ou caso já a tenha esgotado³⁹⁸. Dessa forma, o Estado afetado é obrigado a oferecer ajuda e, caso não possa, buscar de outros Estados para cumprir com seus deveres frente aos desastres.

O tema da obrigação do Estado em oferecer e pedir ajuda surgiu de casos em que países voluntariamente deixaram de prestar assistência às pessoas no seu território e impediram que pessoal e mantimentos externos alcançassem as pessoas atingidas por desastres quando um conflito existia antes do desastre ou em situações de franca oposição ao governo nas regiões atingidas pelos desastres.

Uma preocupação largamente discutida na CDI com relação ao dever que o Estado tem em buscar ajuda internacional foi com relação à possível intervenção nos assuntos internos dos Estados potencialmente promovida pela assistência internacional a ser provida por países vizinhos ou por países da comunidade internacional com os quais o Estado afetado possa não ter bom histórico político ou relações cordiais.

³⁹⁶ No capítulo 1 desta parte II da tese.

³⁹⁷ Artigo 12 (1) do Projeto de Artigos. Redação original em inglês: “Article 12 – Role of the affected State. 1. The affected State, by virtue of its sovereignty, has the duty to ensure the protection of persons and provision of disaster relief and assistance on its territory”. UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION – ILC. *Op. cit.*, 2014, p. 3.

³⁹⁸ Artigo 13 do Projeto de Artigos. Redação original em inglês: “Article 13 – Duty of the affected State to seek external assistance. To the extent that a disaster exceeds its national response capacity, the affected State has the duty to seek assistance from among other States, the United Nations, other competent intergovernmental organizations and relevant non-governmental organizations, as appropriate”. *Idem*.

Por esse motivo, o Projeto de Artigos afirma que “o Estado afetado tem papel central na direção, controle, coordenação e supervisão da ajuda e assistência”³⁹⁹ e que, antes de receber ajuda externa, o Estado afetado deve consentir com essa ajuda, o que tampouco isenta o Estado de pedi-la ou de arbitrariamente negar assistência, mas lhe permite escolher quais Estados podem ou não provê-la⁴⁰⁰. Não obstante, o Estado afetado deve facilitar o envio e o alcance da assistência externa, inclusive por meio da isenção de vistos de entrada para as pessoas envolvidas em prestar assistência⁴⁰¹.

Embora o Projeto de Artigos da CDI sobre Proteção de Pessoas em Caso de Desastre não reconheça ou tampouco confira proteção específica aos “refugiados ambientais”, ele certamente os abarca, principalmente os “refugiados ambientais” provenientes de desastres ambientais de início rápido no que tange à proteção dos seus direitos e à satisfação das suas necessidades humanas imediatas quando da ocorrência do desastre.

Ademais, na medida em que todos os Estados passam a ter o dever de reduzir o risco de desastres no seu território e de prover e buscar assistência para as pessoas envolvidas no desastre que se encontrem no seu território ou sob sua jurisdição, eles passam também a conferir respaldo jurídico para os “refugiados ambientais” que já migraram ou que podem potencialmente migrar em razão de eventos naturais de início lento ou rápido que de alguma forma atinjam a sua morada habitual ou “que seriamente afetem sua qualidade de vida”⁴⁰², para parafrasear El-Hinnawi.

³⁹⁹ UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION – ILC. *Op. cit.*, 2014, p. 3. Tradução livre de: “Article 12 – Role of the affected State. [...] 2. The affected State has the primary role in the direction, control, coordination and supervision of such relief and assistance”.

⁴⁰⁰ Conforme artigo 14 do Projeto de Artigos. Redação original em inglês: “Article 14 – Consent of the affected State to external assistance. 1. The provision of external assistance requires the consent of the affected State. 2. Consent to external assistance shall not be withheld arbitrarily. 3. When an offer of assistance is extended in accordance with the present draft articles, the affected State shall, whenever possible, make its decision regarding the offer known”. *Idem*.

⁴⁰¹ Artigo 17 do Projeto de Artigos. Redação original em inglês: “Article 17 – Facilitation of external assistance. 1. The affected State shall take the necessary measures, within its national law, to facilitate the prompt and effective provision of external assistance regarding, in particular: (a) civilian and military relief personnel, in fields such as privileges and immunities, visa and entry requirements, work permits, and freedom of movement; and (b) equipment and goods, in fields such as customs requirements and tariffs, taxation, transport, and disposal thereof. 2. The affected State shall ensure that its relevant legislation and regulations are readily accessible, to facilitate compliance with national law”.

⁴⁰² EL-HINNAWI, Essam. *Op. cit.*, p. 04.

2. O papel do costume internacional na proteção jurídica dos “refugiados ambientais”

O costume internacional constitui exceção ao consentimento dos Estados em se vincularem às normas internacionais, uma vez que terceiros Estados podem estar vinculados aos tratados ou ao costume não normatizado mesmo que não expressem formalmente sua concordância.

No que diz respeito ao valor jurídico e ao “peso” político internacional dos tratados internacionais, é importante considerar que “alguns tratados codificam normas costumeiras de direito internacional e possuem, portanto, um status mais amplo do que meros acordos contratuais”⁴⁰³, a exemplo da CVDT e das convenções internacionais em matéria diplomática⁴⁰⁴.

Com relação aos tratados internacionais de direitos humanos, eles podem não apenas consagrar costume internacional como também identificar normas válidas para Estados não contratantes, como no caso das normas cogentes de direito internacional, cuja validade está prescrita no artigo 53 da CVDT:

[...] Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza⁴⁰⁵.

O artigo vai mais além para afirmar a validade e a superioridade das normas cogentes de direito internacional sobre tratados internacionais que sejam contrárias a elas: “É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral”⁴⁰⁶.

Não obstante os dizeres da CVDT, o tema das normas cogentes de direito internacional permanece objeto de discussão, incerteza e críticas não apenas por parte de Estados⁴⁰⁷, mas também pela doutrina. Na tentativa de melhor esclarecer o tema, na sua 66ª

⁴⁰³ CHARLESWORTH, Hilary. *Op. cit.*, p. 191. Tradução livre de: “[...] Some treaties codify customary rules of international law and thus have a status beyond mere contractual agreement”.

⁴⁰⁴ A Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas (1961) e a Convenção de Viena sobre Relações Consulares (1963).

⁴⁰⁵ Redação dada pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.

⁴⁰⁶ *Idem*.

⁴⁰⁷ Resolução A/CN.4/657 da Assembleia Geral da ONU de 18 de janeiro de 2013, itens 47 a 52.

sessão (2014) a CDI decidiu incluir o tema na agenda e, para tanto, designou um relator para tratar do assunto⁴⁰⁸.

Assim como o costume, as normas cogentes são aplicáveis a terceiros Estados. Tal é o caso da Convenção para a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (1948), cujo conteúdo vincula tanto os Estados-partes quanto terceiros Estados, já que a punição do crime de genocídio é norma cogente de direito internacional.

Qual é, portanto, o papel do costume internacional no reconhecimento e na proteção jurídica dos “refugiados ambientais” e quais os reflexos das normas cogentes de direito internacional na proteção jurídica dessas pessoas?

Em primeiro lugar, deve-se considerar as falas de Goodwill-Gill e McAdam segundo a qual “os Estados têm consistentemente reconhecido um direito ao refúgio em casos de necessidade grave ou urgente, mesmo quando, por vezes, eles resistiram a formalmente classificar tais pessoas como *refugiadas* quando fora do escopo da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967”⁴⁰⁹ e “crucialmente, nenhum Estado tem negado que tal direito existe”⁴¹⁰.

Em segundo lugar, o costume internacional na proteção internacional da pessoa humana, demonstrado por meio da prática dos Estados (elemento material do costume) somada ao *opinio juris* (elemento subjetivo do costume) com relação às formas de proteção em tempo de guerra ou de paz e em situações das mais diversas, indica que o costume internacional pode oferecer proteção para os “refugiados ambientais” da mesma forma em que opera com relação a qualquer outra pessoa, mesmo que não em condição de migração.

3. Os princípios de Direito Internacional e seu papel na proteção jurídica dos “refugiados ambientais”

Os princípios de direito internacional fornecem as bases sobre as quais se assentam as normas e as condutas dos atores internacionais, diante ou não da existência de um arcabouço normativo internacional. Eles servem de guia, de alicerce e de interpretação da disciplina jurídica do direito internacional. Enquanto fonte do DIP, eles atuam de forma

⁴⁰⁸ Trata-se de Dire Tladi, membro sul-africano da CDI.

⁴⁰⁹ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane. *Op. cit.*, p. 289. Tradução livre de: “[...] States have consistently recognized a right of refuge in cases of grave and urgent necessity (even if at times they have resisted formally classifying such people as *refugees* when outside the terms of the 1951 Convention/ 1967 Protocol)”.

⁴¹⁰ *Idem*. Tradução livre de: “[...] Crucially, no State has formally denied such a right exists”.

autônoma com relação aos tratados e aos costumes e são constituídos como fonte primária e supletiva de direito internacional⁴¹¹.

O artigo 38(1), c, do ECIJ menciona os “princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas”⁴¹² na atuação jurisdicional da CIJ, “cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas”⁴¹³. A falta de enumeração dos princípios gerais de direito no Estatuto significa que eles não estão sujeitos a nenhuma limitação no que diz respeito à sua utilização para fins de a Corte basear seus julgamentos. Ressalva deve ser feita à palavra “reconhecidos”, que indica que os princípios não podem ser criados apenas para fins de decisão da CIJ diante do caso concreto, mas utilizados os princípios existentes de direito internacional⁴¹⁴.

A Carta da ONU menciona claramente alguns princípios de direito internacional, notadamente no que diz respeito à convivência pacífica dos Estados. São eles: (i) princípio da cooperação⁴¹⁵, (ii) princípio da igualdade de direitos⁴¹⁶, (iii) princípio da autodeterminação dos povos⁴¹⁷, (iv) princípio da proibição da ameaça ou do uso da força⁴¹⁸, (v) princípio da solução pacífica de controvérsias⁴¹⁹, (vi) princípio da não intervenção⁴²⁰, (vii) princípio da igualdade soberana entre Estados⁴²¹ e (viii) princípio da boa-fé nos compromissos assumidos⁴²² pelos Estados⁴²³.

Alguns autores argumentam que o caráter aberto, impreciso e abrangente dos princípios de direito internacional contribuem ou para enfraquecer os princípios como fonte normativa ou mesmo para sustentar a ideia de fragmentação do direito internacional. Outros valoram o papel dos princípios no *law-making process* e, por isso, dão maior ou menor peso a eles na prática normativa.

Apesar das críticas, os princípios de direito internacional têm-se sobressaído principalmente para afirmar o caráter político que existe na aplicação do direito

⁴¹¹ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Op. cit.*, p. 357.

⁴¹² A expressão “nações civilizadas” está em desuso e, conforme Dinh, Pellet e Daillier, “[...] a torto ou a direito, todos os Estados são considerados hoje em dia como respondendo a esse apelo”. *Idem*, p. 358.

⁴¹³ Artigo 38 *caput* do ECIJ.

⁴¹⁴ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Op. cit.*, p. 356.

⁴¹⁵ Artigos 1(3), 11(1), 13(1) *a e b*, 55 *b*, 56 e 73 *d* da Carta da ONU.

⁴¹⁶ Preâmbulo e artigos 1(2), 8, 55 *caput* e 76 *d* da Carta da ONU.

⁴¹⁷ Artigos 1(2) e 55 da Carta da ONU.

⁴¹⁸ Preâmbulo e artigo 2(4) da Carta da ONU.

⁴¹⁹ Artigos 33(1), 35(2), 38, 52(2), 52(3) da Carta da ONU.

⁴²⁰ Artigo 2(7) da Carta da ONU.

⁴²¹ Artigos 2(1), 76 *d* e 78 da Carta da ONU.

⁴²² Artigo 2(2) da Carta da ONU.

⁴²³ A Resolução A/Res/17/1815, de 18 de dezembro de 1962 da AGNU, determina o aprofundamento do estudo dos citados princípios de DIP contidos na Carta da ONU para fins de incentivar o desenvolvimento progressivo do direito internacional com relação às relações amistosas e de cooperação entre os Estados.

internacional em temas de grande complexidade que, ao mesmo tempo em que requerem maior período de amadurecimento político, no sentido de serem debatidos, negociados e aplicados, também demandam uma resposta pronta e urgente da comunidade internacional. É exatamente aí onde entram os princípios de direito internacional como forma não de imposição, mas de liberdade normativa para que, diante do caso concreto, a execução dos direitos seja assegurada por meio da liberalidade presente nos princípios.

Por isso, pode-se afirmar que os princípios de direito internacional correspondem à liberdade na aplicação do direito diante de uma situação de impasse político e normativo internacional. Eles são, antes de tudo, fonte de aplicação moral do direito e a via da liberdade frente à lacuna jurídica. Seu caráter de libertação reside justamente na amplitude com que podem ser tratados sob a perspectiva da consagração de direitos, desde que de boa fé e que não constituam um ilícito internacional.

Considerando-se a urgência que o tema demanda na esfera jurídica e sabendo-se das dificuldades de negociação e ratificação de um tratado internacional específico para a proteção jurídica internacional dos “refugiados ambientais”, os princípios de direito internacional, portanto, constituem fonte importante e central na consagração de direitos para esse grupo de pessoas diante da lacuna jurídica sobre o tema.

Entende-se, ainda, que mesmo no caso de um futuro tratado internacional que venha a contemplar os direitos dos “refugiados ambientais”, os princípios de direito internacional ainda representarão um papel de fundamental importância nesse instrumento jurídico na medida em que os princípios permitem formas de proteção e interpretação do direito aplicado ao caso concreto.

O artigo 38(1), *c*, do ECJI menciona os princípios como forma de decisão da CIJ. Nesta tese, sua análise se dá sob a ótica da justificativa moral, jurídica e política para a proteção dos “refugiados ambientais” no direito internacional, seja para que os princípios sirvam de alicerce e guia para normas futuras, seja para serem utilizados em julgamentos perante tribunais internos ou internacionais ou para embasarem a atuação de atores estatais e não estatais em prol desses migrantes.

Conforme seu uso, reconhecimento e prática reiterada pelos Estados, os princípios acabam por se tornarem normas consuetudinárias e eles passam a ser “mascarados por normas costumeiras tendo o mesmo conteúdo”⁴²⁴. Ademais, “verificam-se novos apelos

⁴²⁴ DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Op. cit.*, p. 360.

aos princípios gerais de direito em *novos domínios* das relações internacionais, em que os problemas têm de ser resolvidos sem que se possam invocar precedentes internacionais”⁴²⁵.

No que toca ao tema das migrações internacionais, Badie *et. al.* defendem a necessidade de se estabelecer um conjunto de princípios gerais e comuns para proteger os migrantes, sobretudo aqueles em situação de vulnerabilidade, como forma de “superar o bloqueio da Convenção Internacional de 1990”⁴²⁶ sobre os trabalhadores migrantes. Segundo eles, os princípios, inscritos sobre um acordo comum, teriam a função de harmonizar as condutas estatais e de preparar para uma normativa futura mais ampla para a proteção de todos os migrantes internacionais⁴²⁷.

A seguir, serão enumerados alguns princípios do direito internacional atinentes ao reconhecimento e à proteção jurídica dos “refugiados ambientais” sem a pretensão de que o tema seja esgotado e sem que os demais princípios sejam desconsiderados como importantes no que diz respeito ao tema central desta tese.

1.1 Princípio da Humanidade, Princípio da Proteção Humanitária e Princípio da Acolhida Humanitária

O princípio da humanidade é frequentemente confundido com o princípio da proteção humanitária⁴²⁸: trata-se, porém, de princípios distintos, mas intimamente conectados por valores (ou raízes) comuns. O princípio da humanidade baseia-se no imperativo moral de respeito à pessoa humana, sobretudo no que se refere ao tratamento, à proteção da vida e da incolumidade física e psíquica de todos os seres humanos, cuja origem remonta aos filósofos da Antiguidade.

Esse princípio permanece atual e relevante, sendo que no final do século XIX e no início do século XX desdobrou-se em dois outros princípios: (i) o princípio da proteção humanitária e (ii) o princípio da acolhida humanitária. Nesta tese, portanto, os três

⁴²⁵ *Idem.*

⁴²⁶ BADIE, Bertrand; BRAUMAN, Rony; DECAUX, Emmanuel; DEVIN, Guillaume; WIHTOL DE WENDEN, Catherine. *Op. cit.*, 2008, p. 81. Tradução livre de : « Un moyen de surmonter le blocage posé par la Convention internationale de 1990 serait d'énoncer un certain nombre de principes généraux et communs ».

⁴²⁷ *Idem.*

⁴²⁸ Vide, por exemplo: ARAI-TAKAHASHI, Yutaka. The Principle of Humanity under International Humanitarian Law in the “is/ ought” Dichotomy. *Japanese Yearbook of International Law*, Tokyo, vol. 54, 2011, pp. 333-364; LARSEN, Kjetil Mujezinović. A ‘principle of humanity’ or a ‘principle of human-rightism’? In: LARSEN, Kjetil Mujezinović; COOPER, Camilla Guldahl; NYSTUEN, Gro (Eds.). *Searching for a ‘Principle of Humanity’ in International Humanitarian Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013, pp. 124-148; MERON, Theodor. The Humanization of Humanitarian Law. *The American Journal of International Law*, vol. 94, 2000, pp. 239-278.

princípios serão tratados separadamente para fins da sua análise e no que diz respeito à proteção atual e futura dos “refugiados ambientais”.

a) Princípio da Humanidade

O princípio da humanidade relaciona-se aos fundamentos da proteção internacional de direitos humanos e diz respeito à proteção de todas as pessoas, em tempo de paz e de guerra, contra qualquer ato ou fato que lhes possa causar detrimento da sua condição humana. Esse princípio tem sido largamente explorado sob a perspectiva da filosofia desde a Antiguidade e, nas palavras de Cançado Trindade

As palavras do Alto Comissário da ONU para Direitos Humanos, Zeid Ra’ad Al Hussein, a respeito dos campos de concentração nazistas da Segunda Guerra Mundial, resumem o *leitmotif* do princípio da humanidade: “Não somos todos humanos? Como é possível não nos preocuparmos com o que acontece com os nossos semelhantes?”⁴²⁹.

A decisão da CIJ no *Caso do Estreito de Corfu* mencionou a existência de “considerações elementares de humanidade, mais exigentes durante a paz do que na guerra”⁴³⁰. Ao referir-se às “condições elementares de humanidade” a Corte apela para o fundamento moral do princípio incutido na consciência humana de solidariedade e de compaixão pelo próximo⁴³¹. A Corte também entendeu que “armas nucleares são, por natureza, ilegais sob o direito internacional costumeiro, em razão do princípio fundamental da humanidade”⁴³², uma vez que “no caso da sua utilização, armas nucleares seriam incapazes de estabelecer qualquer distinção entre população civil e combatentes ou entre

⁴²⁹ UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. *Keynote speech by Mr. Zeid Ra’ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights at the Conference on “Education for Peace”*. Palais des Nations, Geneva, 14 January 2015. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15482&LangID=E>>. Consulta: 15/01/2015. Tradução livre de: “Are we not all people? How is it possible not to care what happens to our fellow human beings?”.

⁴³⁰ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE – ICJ. *The Corfu Channel Case (Merits)*. International Court of Justice, The Hague, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, Judgment of April 9th, 1949, p. 22. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/1/1645.pdf>>. Consulta: 16/12/2014. Tradução livre de: “[...] elementary considerations of humanity, even more exacting in peace than in war”.

⁴³¹ No *Caso do Estreito de Corfu*, a CIJ entendeu que “a República Popular da Albânia foi responsável, diante do direito internacional, pelas explosões que ocorreram em 22 de outubro de 1946 em águas albanesas e pelo dano e perda de vidas humanas resultantes”. *Idem*, p. 36. Tradução livre de: “[...] the People’s Republic of Albania is responsible under international law for the explosions which occurred on October 22nd, 1946, in Albanian waters, and for the damage and loss of human life that resulted therefrom [...]”.

⁴³² INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE – ICJ. *Legality of the Threat or use of Nuclear Weapons*. Advisory Opinion of 8 July 1996. The Hague, p. 262. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf>>. Consulta: 14/12/2014. Tradução livre de: “[...] nuclear weapons are by their nature illegal under customary international law, by virtue of the fundamental principle of humanity”.

objetos civis e objetivos militares, e seus efeitos, em grande medida incontroláveis, não poderiam ser restritos, no tempo ou no espaço, a alvos militares lícitos”⁴³³.

No que diz respeito ao reconhecimento e à proteção jurídica dos “refugiados ambientais”, o princípio da humanidade deve servir de alicerce no arcabouço jurídico específico (seja em forma de *soft law* ou de *hard law*) para essas pessoas e deve servir de diretriz para Estados, organismos internacionais e atores respeitarem os direitos de migrantes forçados por motivos ambientais (quer de início rápido ou de início lento, ocasionados naturalmente ou pela interferência humana) devido, acima de qualquer circunstância, à condição humana dos “refugiados ambientais”.

b) Princípio da Proteção Humanitária

O princípio da proteção humanitária tem suas origens no Direito Internacional Humanitário e nas Convenções de Genebra de 1864, 1929 e 1949, originalmente aplicável a todas as pessoas em situação de conflito armado interno ou internacional. A partir da atuação do CICV, da IFRC e das federações nacionais, o princípio da proteção humanitária passou a ser aplicado também em situações de desastres ambientais,

Enquanto o princípio da humanidade engloba toda situação de proteção à pessoa humana, o princípio da proteção humanitária diz respeito diretamente à proteção de pessoas em situação de conflito armado ou por ocasião de desastres ambientais.

O princípio da proteção humanitária, juntamente com o princípio da humanidade e o princípio da solidariedade, tem sido a justificativa política da comunidade internacional (Estados, organismos internacionais, ONGs de alcance internacional e sociedade civil) em prover assistência às vítimas de desastres ambientais, incluídos os “refugiados ambientais”, antes ou durante a migração forçada em razão do desastre.

Ocorre, porém, que o princípio da humanidade, nesse caso, não é revestido de nenhuma obrigatoriedade internacional (política ou jurídica) para se prestar assistência às vítimas de desastres: ele decorre da consciência humana (ou consciência de humanidade) diante de situações extremas que causam grande sofrimento humano. O princípio da proteção humanitária, por sua vez, possui obrigatoriedade questionável perante o direito internacional, motivo pelo qual projetos de tratados internacionais tentam relacionar o

⁴³³ *Idem*. Tradução livre de: “[...] In the event of their use, nuclear weapons would in all circumstances be unable to draw any distinction between the civilian population and combatants, or between civilian objects and military objectives, and their effects, largely uncontrollable, could not be restricted, either in time or in space, to lawful military targets”.

dever dos Estados em proteger as pessoas sob sua jurisdição, seja em situação de conflitos ou de desastres.

O princípio da humanidade também é mencionado na Convenção de Kampala (2009), segundo a qual os Estados devem “respeitar e assegurar o respeito aos princípios da humanidade e dignidade humana dos deslocados internos”⁴³⁴.

Dentro do princípio da proteção humanitária encontra-se o *direito de assistência* das pessoas em situações de emergência humanitária ou de situação que potencial ou efetivamente viole seus direitos humanos. Tal é o caso do direito de assistência em situações de desastres ambientais.

O direito de assistência está disposto no artigo 5º da Convenção de Kampala (2009), segundo o qual “os Estados-Partes devem ter o dever primário e a responsabilidade de prover proteção e assistência humanitária para as pessoas internamente deslocadas dentro do seu território ou jurisdição sem nenhum tipo de discriminação”⁴³⁵. Esse direito é também aplicável diretamente aos “refugiados ambientais” quando a Convenção dispõe que “os Estados devem tomar medidas para proteger e assistir pessoas que foram internamente deslocadas devido a desastres naturais ou de causas antrópicas, incluindo a mudança do clima”⁴³⁶.

A exemplo do Projeto de Artigos sobre Proteção de Pessoas em Caso de Desastres (2014), da CDI, a Convenção de Kampala (2009) também impõe o dever de cooperação aos Estados no que tange ao seu dever de assistência aos deslocados internos por motivos de conflito armado ou ambientais, da seguinte forma:

2. Os Estados-Partes devem cooperar uns com os outros, a pedido do Estado-Parte em questão ou da Conferência dos Estados-Partes, para proteger e assistir os deslocados internos.
3. Os Estados-Partes devem respeitar os mandatos da União Africana e das Nações Unidas, assim como os papéis das organizações internacionais humanitárias em prover proteção e assistência aos deslocados internos, de acordo com o direito internacional.
- [...]
5. Os Estados-Partes devem alcançar ou facilitar o alcance das necessidades e vulnerabilidades dos deslocados internos e das comunidades de acolhida, em cooperação com organizações e agências internacionais.

⁴³⁴ Artigo 3º(c) da Convenção de Kampala (2009). *Op. cit.* Tradução livre de: “[...] respect and ensure respect for the principles of humanity and human dignity of internally displaced persons”.

⁴³⁵ Artigo 5º(1) da Convenção de Kampala (2009). *Op. cit.* Tradução livre de: “States Parties shall bear the primary duty and responsibility for providing protection of and humanitarian assistance to internally displaced persons within their territory or jurisdiction without discrimination of any kind”.

⁴³⁶ Artigo 5º(4) da Convenção de Kampala (2009). *Idem.* Tradução livre de: “States Parties shall take measures to protect and assist persons who have been internally displaced due to natural or human made disasters, including climate change”.

6. Os Estados-Partes devem prover proteção e assistência suficiente para os deslocados internos e, quando os recursos disponíveis forem inadequados a permitir que eles a façam, eles devem cooperar em buscar assistência de organizações internacionais e agências humanitárias, organizações da sociedade civil e outros atores relevantes. Tais organizações podem oferecer serviços para todos aqueles que necessitem.

[...]

8. Os Estados-Partes devem apoiar e garantir respeito aos princípios humanitários da humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência de atores humanitários.

9. Os Estados-Partes devem respeitar o direito dos deslocados internos de pacificamente requerer ou buscar proteção e assistência de acordo com normas nacionais e internacionais relevantes, direito pelo qual eles não devem ser perseguidos, julgados ou punidos. [...] ⁴³⁷

Assim, a Convenção de Kampala, ao mesmo tempo em que confere (i) um direito de assistência aos deslocados internos, (ii) impõe deveres aos Estados que possuem IDPs, (iii) reconhece as formas de cooperação interestatais e com organismos internacionais, bem como (iv) respeita o papel das OIs e das ONGs de assistência e proteção humanitária, todos em prol do direito de assistência e de proteção humanitária dos deslocados internos no continente africano.

c) Princípio da Acolhida Humanitária

O princípio da acolhida humanitária origina-se do Direito Internacional dos Refugiados, tendo nascido mais precisamente com o Escritório Nansen para os Refugiados Russos.

De acordo com esse princípio, não é apenas indispensável a proteção às pessoas que dela necessitam por motivos de humanidade ou por razões humanitárias (pessoas que se encontram em situação de conflitos ou desastres), mas também é imperativo o acolhimento dessas pessoas protegidas: em outras palavras, não basta conferir proteção, é preciso

⁴³⁷ Artigo 5º da Convenção de Kampala (2009). *Ibid.* Tradução livre de: “2. States Parties shall cooperate with each other upon the request of the concerned State Party or the Conference of State Parties in protecting and assisting internally displaced persons. 3. States Parties shall respect the mandates of the African Union and the United Nations, as well as the roles of international humanitarian organizations in providing protection and assistance to internally displaced persons, in accordance with international law. [...] 5. States Parties shall assess or facilitate the assessment of the needs and vulnerabilities of internally displaced persons and of host communities, in cooperation with international organizations or agencies. 6. States Parties shall provide sufficient protection and assistance to internally displaced persons, and where available resources are inadequate to enable them to do so, they shall cooperate in seeking the assistance of international organizations and humanitarian agencies, civil society organizations and other relevant actors. Such organizations may offer their services to all those in need. [...] 8. States Parties shall uphold and ensure respect for the humanitarian principles of humanity, neutrality, impartiality and independence of humanitarian actors”.

executá-la na forma de moradia, de prestação de serviços básicos e de segurança, o que comumente ocorre nos campos de refugiados supervisionados pelo ACNUR.

Além dos campos de refugiados, outra forma de acolhida proporcionada por intermédio do ACNUR (em conjunto com governo dos países envolvidos) é o reassentamento, conhecido como a “quarta solução duradoura” do refúgio, operada por meio da cooperação internacional entre Estados.

1.2 Princípio da Igualdade

O princípio da igualdade pode ser concebido a partir da perspectiva dos Estados, segundo o qual eles possuem igualdade soberana na ordem internacional⁴³⁸, ou também sob a perspectiva das pessoas, de forma que se assegura igualdade perante a lei para fins de direitos e obrigações.

Inúmeras leis e tratados dispõe sobre o princípio da igualdade como forma de assegurar direitos. A Convenção de Kampala (2009), por exemplo, afirma que os Estados devem “respeitar e assegurar o respeito dos direitos humanos dos deslocados internos, incluindo o tratamento humanitário, a não discriminação, a igualdade e a igual proteção da lei”⁴³⁹.

Conforme ensina o professor Cançado Trindade,

Há que se ter em mente que a ideia de igualdade humana já estava presente nos primórdios do direito das gentes (*droit des gens*), bem antes de encontrar expressão nos instrumentos internacionais que conformam o seu *corpus juris gentium*, tal como o conhecemos [...]. Assim, a ideia de *igualdade humana* era subjacente à concepção da *unidade do gênero humano* [...]. O princípio fundamental da igualdade e não discriminação é um dos pilares básicos do *corpus juris* da proteção internacional dos direitos humanos. [...]⁴⁴⁰

1.3 Princípio da Não Discriminação

Como consequência do princípio da igualdade humana deriva a obrigação de não discriminação dos Estados, obrigação esta positiva, ou seja, “de assegurar a proteção dos

⁴³⁸ A exemplo do artigo 2(1) da Carta da ONU.

⁴³⁹ Artigo 3º(d) da Convenção de Kampala. *Op. cit.*. Tradução livre de: “[...] respect and ensure respect and protection of the human rights of internally displaced persons, including humane treatment, non-discrimination, equality and equal protection of law”.

⁴⁴⁰ TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A Proteção dos Vulneráveis como Legado da II Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993-2013)*. Fortaleza: IBDH/ IIDH/ SLADI, 2014, vol. III, p. 95-96.

seres humanos sob sua jurisdição contra a discriminação em todos os âmbitos das relações humanas (inclusive no plano interindividual)”⁴⁴¹.

Considerando que a discriminação é entendida como “uma distinção arbitrária ou injustificável”⁴⁴² e que “sua proibição se dá em relação ao exercício de todos os direitos consagrados como imanescentes à pessoa humana, em razão do princípio fundamental da igualdade e não discriminação”⁴⁴³, seria juridicamente aceitável negar proteção jurídica eficaz aos “refugiados ambientais” porque (i) eles não são *refugiados convencionais* ou porque (ii) se desconhecem as causas que motivaram a migração por razões ambientais, ou seja, o nexo de causalidade entre o meio ambiente e a migração humana.

A Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados dispõe no seu artigo 3º sobre a não discriminação dos refugiados, assim como o fazem outros instrumentos do direito internacional. A não discriminação aplica-se a todas as pessoas indistintamente, incluindo os “refugiados ambientais” diante da sua própria condição humana.

1.4 Princípio do *Non-Refoulement*

O princípio do *non-refoulement* (ou princípio da não devolução) está disposto no artigo 33 da Convenção de 1951 que afirma:

Segundo Goodwin-Gill e McAdam,

O princípio do *non-refoulement* é mais amplo do que sua expressão no artigo 33 da Convenção de 1951 sobre Refugiados. Enquanto os Estados sempre reconheceram, em graus diferentes, as necessidades de proteção de pessoas que se encontram fora da definição de ‘refugiado’ do artigo 1(A)2 da Convenção, foi apenas na última década que eles conscientemente tentaram articular tal proteção por uma questão de direito internacional baseados nas obrigações estatais de direitos humanos voluntariamente assumidas, ao invés de deixarem o tema sob a discricionariedade da boa vontade humanitária dos governos nacionais⁴⁴⁴.

O *non-refoulement* é expressão máxima do DIR no sentido de que os Estados estão por ele obrigados e as pessoas (refugiadas ou solicitantes de refúgio) por ele protegidas. O

⁴⁴¹ *Idem*, p. 98.

⁴⁴² *Ibid*, p. 99.

⁴⁴³ *Ibid*.

⁴⁴⁴ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane. *Op. cit.*, p. 285. Tradução livre de: “The principle of *non-refoulement* is wider than its expression in article 33 of the 1951 Refugee Convention. While States have always recognized, to varying degrees, the protection needs of people falling outside the ‘refugee’ definition in article 1(A)2 of the Convention, it is only in the last decade that they have consciously sought to articulate such protection as a matter of international law, based on States’ voluntarily assumed human rights obligations, rather than as a matter left to the discretion and humanitarian goodwill of national governments”.

non-refoulement é oponível também aos Estados que não são partes da Convenção de 1951, uma vez que ele é considerado costume internacional, justificado pelo fato de que todos os países têm o dever intrínseco de proteger pessoas sob sua jurisdição ou dentro dos seus limites territoriais contra qualquer forma de perseguição que possa causar-lhes dano ou leva-los à morte.

Tanto Farmer⁴⁴⁵ quanto Allain⁴⁴⁶ defendem que o *non-refoulement* ultrapassa o aspecto normativo da Convenção de 1951 e mesmo o aspecto de norma consuetudinária para ser considerado uma norma cogente de direito internacional. Como norma cogente, o *non-refoulement* não apenas deve ser respeitado, como qualquer derrogação ou norma contrária a ele não são permitidas⁴⁴⁷.

Embora os “refugiados ambientais” sejam *refugiados não convencionais* e, portanto, não sejam protegidos nos termos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, o fato de o princípio do *non-refoulement* ser visto como norma costumeira faz com que sua obrigatoriedade de não devolução também se aplique a esses migrantes. Scott defende a aplicabilidade do *non-refoulement* para “refugiados ambientais” induzidos por desastres ambientais ou pela mudança e variabilidade climáticas, desde que provado o nexo de causalidade entre o evento ambiental e a migração forçada para fins de determinação de violação do artigo 3º da Convenção Europeia de Direitos Humanos em casos levados perante a CEDH⁴⁴⁸.

1.5 Princípio da Cooperação

O princípio da cooperação comporta todas as formas de assistência e ajuda nos campos político, social, econômico, cultural e tecnológico. Ele é amplo e abrange todas as esferas das relações internacionais, desde os incentivos econômicos até as formas de se

⁴⁴⁵ FARMER, Alice. *Non-refoulement* and *jus cogens*: limiting anti-terror measures that threaten refugee protection. *Georgetown Immigration Law Journal*, Washington D.C., vol. 23, nº 1, pp. 01-38.

⁴⁴⁶ ALLAIN, Jean. The *jus cogens* nature of *non-refoulement*. *International Journal of Refugee Law*, Oxford, vol. 13, nº 4, 2001, pp. 533-558.

⁴⁴⁷ De acordo com o artigo 53 da CVDT: “É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza”. Redação dada pelo Decreto nº 7.030, de 14 de dezembro de 2009.

⁴⁴⁸ SCOTT, Matthew. Natural Disasters, Climate Change and *Non-Refoulement*: what scope for resisting expulsion under articles 3 and 8 of the European Convention on Human Rights? *International Journal of Refugee Law*, Oxford, vol. 26, nº 3, 2014, pp. 404-432.

evitar e resolver conflitos ou mesmo para garantir eleições livres e democráticas ou fazer chegar medicamentos e mantimentos em regiões assoladas por desastres.

Em última instância, todos os princípios que regem as relações amistosas entre os Estados e aqueles que garantem o exercício dos direitos humanos são, de alguma forma, relacionados ao princípio da cooperação ou desdobramentos dele.

De acordo com a *Declaração de Princípios sobre Relações Amistosas e Cooperação entre Estados de Acordo com a Carta da ONU*, de 24 de outubro de 1970:

Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros, a despeito das diferenças nos seus sistemas político, econômico e social, nas várias esferas das relações internacionais, com o objetivo de manter a paz internacional e a segurança e para promover estabilidade econômica internacional e progresso e o bem-estar geral das nações em cooperação livre de discriminação baseada nessas diferenças.

Para esse fim:

- (a) Os Estados devem cooperar com outros Estados na manutenção da paz internacional e segurança;
- (b) Os Estados devem cooperar na promoção do respeito por e na observância dos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, e para a eliminação de todas as formas de discriminação racial e de todas as formas de intolerância religiosa;
- (c) Os Estados devem conduzir suas relações internacionais nos campos econômico, social, cultural, técnico e comercial de acordo com os princípios da igualdade soberana e não intervenção;
- (d) Os Estados Membros das Nações Unidas têm o dever de tomar ações conjuntas e em separado de cooperação com as Nações Unidas de acordo com os dispositivos relevantes da Carta⁴⁴⁹.

O princípio da humanidade, juntamente com o princípio da cooperação, é provavelmente o princípio estrutural do reconhecimento e da proteção jurídica dos “refugiados ambientais” na medida em que (i) a condição humana e o imperativo moral de respeito ao ser humano na sua totalidade justificam a proteção desse grupo vulnerável de

⁴⁴⁹ UNITED NATIONS – UN. *Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations*. 1883rd plenary meeting, 24 October 1970, p. 08. Disponível em: <<http://www.unrol.org/files/3dda1f104.pdf>>. Consulta: 15/11/2014. Tradução livre de: “States have the duty to co-operate with one another, irrespective of the differences in their political, economic and social systems, in the various spheres of international relations, in order to maintain international peace and security and to promote international economic stability and progress, the general welfare of nations and international co-operation free from discrimination based on such differences. To this end: (a) States shall co-operate with other States in the maintenance of international peace and security; (b) States shall co-operate in the promotion of universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all, and in the elimination of all forms of racial discrimination and all forms of religious intolerance; (c) States shall conduct their international relations in the economic, social, cultural, technical and trade fields in accordance with the principles of sovereign equality and non-intervention; (d) State Members of the United Nations have the duty to take joint and separate action in co-operation with the United Nations in accordance with the relevant provisions of the Charter”.

migrantes forçados e (ii) a cooperação entre todos os atores e em todos os níveis⁴⁵⁰ é essencial para se alcançar o reconhecimento e a proteção dos “refugiados ambientais”, bem como para se garantir e assegurar a aplicabilidade desses direitos.

Os demais princípios de direito internacional aqui estudados também são imprescindíveis para o reconhecimento e a proteção jurídica dos “refugiados ambientais”, porém todos eles se sustentam (e de alguma forma se desdobram) nos princípios da humanidade e da cooperação.

1.6 Princípio da Solidariedade

De acordo com Nigoul e Torrelli, “a solidariedade é uma noção que combina com ambiguidade ingredientes tanto morais (a equidade), jurídicos (a legalidade), materiais (os interesses comuns) e naturais (a interdependência)”⁴⁵¹.

A solidariedade aparece como princípio norteador em leis internas e em tratados internacionais, tais como no artigo 3º da Carta da OEA, segundo o qual “a solidariedade dos Estados americanos e os altos fins a que ela visa requerem a organização política dos mesmos, com base no exercício efetivo da democracia representativa”⁴⁵². O princípio da solidariedade, na OEA, diz respeito à organização política dos Estados, por meio do alcance da democracia, e também no campo da segurança coletiva⁴⁵³.

Para o reconhecimento e a proteção jurídica dos “refugiados ambientais”, no entanto, o princípio da solidariedade possui duas abordagens: (i) no campo do reconhecimento, a solidariedade é importante para se consagrar a condição migratória, mesmo que de forma temporária, desses migrantes⁴⁵⁴; e (ii) sob a perspectiva da proteção, a solidariedade

⁴⁵⁰ Global, regional, local e comunitário.

⁴⁵¹ NIGOUL, C.; TORRELLI, M. *Les mystifications du nouvel ordre international*. Perspectives Internationales. Paris : PUF, 1984, p. 57-58. *Apud* BOURICHE, Marie. *Les Instruments de Solidarité en Droit International*. Paris : Éditions Connaissances et Savoir, 2012, p. 31-32. Tradução livre de: « La solidarité est une notion qui combine avec ambiguïté des ingrédients à la fois moraux (l'équité), juridiques (l'égalité), matériels (les intérêts communs) et naturels (l'interdépendance) ».

⁴⁵² ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Carta da Organização dos Estados Americanos (Reformada). Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm>. Consulta: 16/12/2014.

⁴⁵³ A exemplo dos artigos 2 d e 3 g da Carta da OEA

⁴⁵⁴ A exemplo da Resolução Normativa nº 97 de 2012 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que conferiu visto *por motivos humanitários* aos haitianos vindos ao Brasil após o terremoto de 12 de janeiro de 2010 no Haiti. O reconhecimento dado pela Resolução Normativa não foi dos haitianos como “refugiados ambientais”, mas sim como migrantes em situação de vulnerabilidade que não faziam jus ao instituto do refúgio da Lei nº 9.474, de 1997, mas que precisavam de reconhecimento da sua condição para não se tornarem irregulares perante a lei e, conseqüentemente, sujeitos à deportação nos termos da Lei nº 6.815, de 1980.

justifica tanto o arcabouço normativo, atual e futuro, baseado em normas de *soft law* ou de *hard law*, quanto a ajuda e assistência promovidas diante das causas que forçaram os “refugiados ambientais” a migrarem do seu local de origem.

1.7 Princípio da Precaução

O princípio 15 da Declaração do Rio de Janeiro⁴⁵⁵, aprovada por ocasião da Rio-92, afirma:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

De acordo com Meirelles,

Mais do que um conjunto de normas jurídicas perfeitamente delineadas em sua aplicação e execução, o princípio da precaução traz uma base teórica, com parâmetros que devem servir como as linhas de orientação, aos Estados, para as atividades governamentais de planejamento econômico, político, social, científico e tecnológico - e, por consequência, balizar o desenvolvimento de um arcabouço jurídico adequado.

Por envolver a questão da certeza científica e os modelos necessários para a avaliação das políticas públicas e atividades dos particulares e, quando possível, o cálculo do risco envolvido em um dado produto ou atividade, o seu conteúdo e formulação estão entre os temas mais polêmicos do Direito Internacional desde a Conferência do Rio de Janeiro.

No entanto, é como decorrência desses fatores e do fato de que sua análise depende essencialmente das pesquisas e conhecimentos originários de áreas científicas e técnicas - e, portanto, não jurídicas - que a discussão jurídica do princípio da precaução, seus elementos informadores e limites, mas uma discussão livre de ideias preconcebidas ou sem o embasamento teórico necessário, torna-se tão importante⁴⁵⁶.

Mais do que um conceito jurídico, portanto, o princípio da precaução envolve a análise do risco, das vulnerabilidades socioambientais e da investigação científica a respeito de fatores ambientais que influenciam e podem ser influenciados pela interferência humana. A precaução, por esse motivo, deve ser tomada como questão chave nas políticas públicas de cunho doméstico e internacional a respeito do meio ambiente, dentro ou fora

⁴⁵⁵ Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 04/05/2012.

⁴⁵⁶ MEIRELLES, Elizabeth de Almeida. O Princípio da Precaução e o Aporte de Guido Fernando Silva Soares. In: CASELLA, Paulo Borba et. al. (Orgs.). Direito Internacional, Humanismo e Globalidade – Guido Fernando Silva Soares: Amicorum Discipulorum Liber. São Paulo: Atlas, 2008, pp. 353-372.

do contexto das mudanças do clima, pois têm a possibilidade de influenciar diretamente os “refugiados ambientais” no seu deslocamento e na preservação das suas condições de vida tanto no local de origem quanto no local de destino.

1.8 Princípio da Reciprocidade

De acordo com Bolewski, a “reciprocidade é um princípio norteador do direito interno e também do direito internacional, mas é também um tema normativo e prático das relações internacionais”⁴⁵⁷, que “já foi chamado de alma, maquinaria e força motriz da diplomacia”⁴⁵⁸. O autor ainda afirma:

[...] A reciprocidade serve como lógica para tratados internacionais assim como a emergência do direito costumeiro. **A força construtiva e estabilizadora da reciprocidade como princípio jurídico se baseia na soberania e igualdade dos Estados e no *quid pro quo* contratual [...] das interações entre eles.** A reciprocidade pode ser considerada uma meta-regra para o sistema de direito internacional, mas ela não é uma panaceia para resolver todos os problemas de direito internacional⁴⁵⁹. (grifos não estão no original)

Keohane lembra que a cooperação pode fazer parte do sistema anárquico entre Estados mesmo de forma limitada no caso daqueles que não reconhecem uma autoridade comum⁴⁶⁰, a exemplo dos organismos internacionais interestatais. Segundo o autor,

[...] A estrutura anárquica da política mundial significa, no entanto, que o alcance da cooperação não depende nem do respeito à autoridade hierárquica nem da aplicação centralizada. Pelo contrário: se a cooperação surgir, o que quer que a produza deve ser consistente com os princípios da soberania e da autoajuda⁴⁶¹.

⁴⁵⁷ BOLEWSKI, Wilfried. *Diplomacy and International Law in Globalized Relations*. Berlin: Springer, 2007, p. 45. Tradução livre de: “Reciprocity is a guiding principle in domestic as well as international law, but it is also a normative theme and practice in international relations”.

⁴⁵⁸ *Idem*. Tradução livre de: “[...] It has been called the soul, machinery or driving force of diplomacy”.

⁴⁵⁹ *Ibid*. Tradução livre de: “[...] Reciprocity serves as a rational for international treaties as well as the emergence of customary law. The constructive force and stabilizing function of reciprocity as a legal principle rely on the sovereign equality of states and the contractual *quid pro quo* [...] of their interactions. Reciprocity can be considered a meta-rule for the system of international law, but it is not a panacea to resolve all issues in international law”.

⁴⁶⁰ KEOHANE, Robert O. Reciprocity in International Relations. *International Organization*, Cambridge, vol. 40, nº 1, winter 1986, p. 01.

⁴⁶¹ *Idem*. Tradução livre de: “[...] The anarchic structure of world politics does mean, however, that the achievement of cooperation can depend neither on deference to hierarchical authority nor on centralized enforcement. On the contrary, if cooperation is to emerge, whatever produces it must be consistent with the principles of sovereignty and self-help”.

No direito internacional, a reciprocidade pode ser definida como “a situação que se apresenta quando um Estado assegura ou promete a outro Estado, aos seus agentes, aos seus nacionais, ao seu comércio etc., um tratamento igual ou equivalente àquele que o último Estado lhe assegurou ou prometeu”⁴⁶².

Além de amplamente utilizada nas relações interestatais por meio da diplomacia e do direito internacional público, a reciprocidade também é bastante comum no DIPri. Segundo Lagarde,

A reciprocidade em direito internacional privado designa o fato pelo qual a ação de um Estado depende do tratamento que ele dará às questões de direito internacional privado que surgem no seu território ao tratamento dado pelos Estados estrangeiros para os mesmos problemas que poderão surgir no território deles⁴⁶³.

A reciprocidade, portanto, pode ser positiva, quando ela se torna uma modalidade de cooperação política, legislativa e judicial, ou negativa, quando ela se reveste de caráter de retorsão em direito internacional.

Na migração internacional, a reciprocidade pode se referir (i) à concessão ou isenção de vistos de entrada, (ii) à exigência de documento de viagem alternativo ao passaporte⁴⁶⁴, (iii) como forma de cooperação judicial em casos envolvendo retirada compulsória de estrangeiro e com relação (iv) ao igual tratamento dado aos nacionais do Estado A no Estado B com relação ao tratamento que o Estado B confere aos nacionais no Estado A nos procedimentos de entrada, permanência e saída do seu território ou no tocante aos direitos e às restrições aos direitos desses estrangeiros⁴⁶⁵.

⁴⁶² UNION ACADÉMIQUE INTERNATIONALE. *Dictionnaire de la Terminologie du Droit International*. Paris : Sirey, 1960, p. 504. *Apud* VIRALLY, Michel. Le Principe de Réciprocité en Droit International Contemporain. *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye*, La Haye, vol. 122, tome III, 1967, p. 11. Tradução livre de : « Situation qui se présente quand un État assure ou promet à un autre État, à ses agents, à ses nationaux, à son commerce, etc., un traitement égal ou équivalent à celui que ce dernier État lui assure ou lui promet ».

⁴⁶³ LAGARDE, Paul. La Réciprocité en Droit International Privé. *Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye*, La Haye, vol. 154, tome I, 1977, p. 111. Tradução livre de : « La réciprocité en droit international privé désigne le fait pour un État de faire dépendre le traitement qu'il donnera aux problèmes de droit international privé qui se posent dans son territoire du traitement donné par les États étrangers à des problèmes identiques qui se posent dans leur territoire ».

⁴⁶⁴ A exemplo da prática adotada no MERCOSUL, segundo a qual os nacionais dos Estados-Partes podem ser admitidos no território de outro Estado-Parte com documento de identidade nacional por um período não superior a 90 dias.

⁴⁶⁵ Exemplo dessa modalidade de reciprocidade-retorsão foi dada, mesmo que em menor medida, aos espanhóis que buscavam ingressar em território brasileiro quando, em 2008, a Espanha passou a unilateralmente aumentar as exigências para brasileiros que pretendessem entrar em território espanhol, além dos repatriamentos e deportações de brasileiros por parte da Espanha. Em outro episódio, em que os Estados Unidos passaram a coletar digitais e tirar fotografias de estrangeiros nos seus controles migratórios, o Brasil

No que tange ao tema dos “refugiados ambientais”, a reciprocidade é particularmente importante sob quatro aspectos: (i) para o reconhecimento do “refugiado ambiental” como uma categoria específica de migrante em situação de vulnerabilidade; (ii) para a proteção dos “refugiados ambientais” por meio de normas gerais existentes no direito internacional e as que porventura existirem na ordem internacional, seja por meio de *soft law* ou de *hard law*; (iii) para a proteção dos “refugiados ambientais” nas normas internas estatais, especialmente quando o país de destino ou de acolhida não possui reconhecimento ou proteção desse migrante; e (iv) para recebimento dos “refugiados ambientais” no território de Estado no qual eles não possuem nacionalidade ou residência habitual, sobretudo quando o país de destino é incapaz de oferecer abrigo a esses migrantes seja por diminuição significativa da sua massa territorial ou em decorrência de um desastre ambiental, ambos tanto sob a categoria da migração temporária quanto da migração permanente.

No último caso, do recebimento de “refugiados ambientais” no território de Estado do qual eles não possuem nacionalidade, a reciprocidade não seria uma via de mão-dupla, pelo menos no que diz respeito à acolhida da população migrante. Nesse caso, um acordo bilateral ou regional poderia determinar os termos da acolhida, as circunstâncias em que ela ocorreria e alguma forma de compensação ou outra modalidade de reciprocidade que não o igual recebimento de estrangeiros no território do país de destino dos “refugiados ambientais”.

1.9 Princípio da Responsabilidade: Responsabilidade Compartilhada e Responsabilidade Comum Porém Diferenciada

O princípio da responsabilidade pode ser entendido sob a perspectiva geral da responsabilidade internacional, segundo a qual um Estado pode ser responsável por ação ou omissão que, de alguma forma, seja oponível perante o direito internacional por meio da demonstração do nexo de causalidade entre a ação ou a omissão e o dano causado.

Outra faceta do princípio da responsabilidade encontra-se no princípio da responsabilidade compartilhada ou do *burden-sharing*, aplicável por meio, por exemplo, da

passou a adotar a mesma medida, temporariamente apenas para estadunidenses que passassem pelos controles migratórios brasileiros.

cooperação internacional em matéria migratória e como parte do regime internacional do refúgio⁴⁶⁶. De acordo com Alexander Betts,

[...] O princípio da responsabilidade compartilhada é de longe o aspecto mais fraco do regime do refúgio. Sob uma perspectiva normativa e jurídica, existem poucas obrigações dos Estados em contribuir para a proteção dos refugiados para além do seu território. [...] Numa perspectiva global, apenas o preâmbulo da Convenção de 1951 e a Conclusão 85 (1998) do Comitê Executivo do ACNUR (ExCom) proporcionam orientação não vinculante com relação à necessidade para uma alocação mais equitativa da responsabilidade internacional na proteção do refúgio [...]. Consequentemente, a responsabilidade compartilhada é um ato totalmente discricionário sujeito às contribuições voluntárias e interesses de cada Estado⁴⁶⁷.

O princípio da responsabilidade pode, ainda, ser analisado diante da responsabilidade comum, porém diferenciada do DIMA, que, de acordo com Sands, inclui dois elementos: (i) a responsabilidade comum dos Estados na proteção do meio ambiente nos níveis local, nacional, regional e internacional; e (ii) a necessidade de se levar em consideração circunstâncias diferenciadas, particularmente no que diz respeito à contribuição de cada Estado na criação de um problema ambiental particular e sua capacidade de prevenir, reduzir e controlar a ameaça⁴⁶⁸.

Com relação aos “refugiados ambientais”, o princípio da responsabilidade é passível de ser aplicado segundo as três perspectivas supra mencionadas: (i) a da responsabilidade internacional geral por ação ou omissão que venha a afetar diretamente os “refugiados ambientais”; (ii) a do *burden-sharing* no que diz respeito às migrações internacionais e seus reflexos na política e no direito nacional e internacional; e (iii) a responsabilidade comum, porém diferenciada do DIMA no que se refere à prevenção dos motivos que ensejam a migração forçada relacionada a eventos ambientais.

⁴⁶⁶ Conforme brevemente discutido na parte I desta tese.

⁴⁶⁷ BETTS, Alexander. *Protection by Persuasion: international cooperation in the refugee regime*. Ithaca: Cornell University Press, 2009, p. 12. Tradução livre de: “[...] The principle of burden-sharing is by far the weakest aspect of the refugee regime. From a normative and legal perspective, there are few obligations on states to contribute to refugee protection beyond their territory. [...] On a global level, only the preamble to the 1951 Convention and the Conclusion 85 (1998) of the UNHCR Executive Committee (ExCom) offer nonbinding guidance in relation to the need for a more equitable allocation of international responsibility for refugee protection [...]. Consequently, burden-sharing is an entirely discretionary act subject to the voluntary contributions and interests of each state”.

⁴⁶⁸ SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. 2nd Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 233.

Capítulo 3 – As boas práticas na proteção jurídica internacional dos “refugiados ambientais”

Este capítulo pretende indicar as formas de proteção já colocadas em prática para a proteção dos “refugiados ambientais” no direito interno e internacional. Por boas práticas entendam-se:

Os meios para reforçar a aplicação de normas e princípios existentes, tanto no nível internacional quanto nacional. Boas práticas podem ser traduzidas em diretrizes operacionais, códigos de conduta ou outras manifestações da *soft law*, mas não devem levar ao enfraquecimento ou à erosão da norma positiva. **Elas são caracterizadas por: serem inovadoras, criarem soluções criativas, mostrarem um impacto positivo no nível de implementação dos direitos humanos dos migrantes, terem um efeito sustentável, especialmente por envolverem os próprios migrantes, e terem um potencial de replicação**⁴⁶⁹. (grifos não estão no original)

A partir de situações específicas ora de migrações em massa causadas por algum evento ambiental ora como ocorrência de desastres ambientais desde o início do século XXI, foram identificadas boas práticas em prol dos “refugiados ambientais” sob sete aspectos: (i) a via da ação humanitária; (ii) a via da proteção complementar; (iii) a via da legislação nacional; (iv) a via da justiça climática; (v) a via da responsabilidade compartilhada; (vi) a via da judicialização do “refúgio ambiental” e; (vii) a via do tratado internacional.

Ressalta-se que essas boas práticas não excluem outras formas de proteção, atuais e futuras, mas que são indicadas nesta tese a título de exemplo de como os “refugiados ambientais” podem receber amparo diante das situações que exigiram e exigem a adaptação, consciente ou não, de normas e métodos jurídicos e políticos diante do caso concreto.

A existência dessas sete vias (ação humanitária, proteção complementar e legislação nacional, justiça climática, responsabilidade compartilhada, judicialização do “refúgio ambiental” e tratado internacional) demonstra que existe a real possibilidade de proteção dos “refugiados ambientais” nos planos nacional e internacional, bastando, portanto,

⁴⁶⁹ INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM. *Op. cit.*, 2011, p. 13. Tradução livre de: “Means to further the application of existing norms and principles, both at the international and the national levels. Best practices may be translated into operational directives, codes of conduct or other manifestations of soft law, but should not lead to a weakening or erosion of positive law. They are characterized by: being innovative, developing creative solutions; showing a positive impact on the level of implementation of the human rights of migrants; having a sustainable effect, especially by involving migrants themselves; and having the potential for replication”.

vontade e esforços políticos para que o debate em torno dos “refugiados ambientais” alcance o plano da ação e da formalização normativa.

1. A via da ação humanitária

Elizabeth Ferris narra sua experiência como *humanitarian worker* desde 1985 e, como cientista política, dizia nada saber sobre direito internacional, mas que, para ela, no campo (portanto, na prática do direito internacional) “a essência da iniciativa humanitária era a proteção”⁴⁷⁰:

Proteção englobava temas reais de vida ou morte: tomar medidas para impedir que refugiados fossem empurrados de volta entre fronteiras, civis de serem massacrados por justiceiros ou insurgentes, mulheres de serem estupradas por gangues de saqueadores e fornecendo apoio para pessoas desesperadas que usam meios desesperados para tentar encontrar segurança em terras distantes⁴⁷¹.

Hoje muito se fala em proteção humanitária⁴⁷², que se tornou sinônimo de praticamente qualquer ação que vise a proteger pessoas nas mais diversas situações, para muito além dos princípios humanitários evocados desde 1864 pelo Direito Internacional Humanitário. É preciso compreender, por isso, o significado e o alcance da proteção, da ação e dos princípios humanitários para fins de promover um real aparato jurídico (e por que não factual a ser utilizado pelos atores humanitários) em prol dos “refugiados ambientais” e para as vítimas de desastres ambientais de uma forma geral, que não necessariamente se tornem migrantes em função daquele desastre.

No contexto da batalha de Solferino, ocorrida em 24 de junho de 1859, Henry Dunant questionava se “não seria possível, em tempo de paz e calmaria, formar sociedades de assistência com o propósito de prover ajuda aos feridos de guerra por voluntários zelosos, devotos e extremamente qualificados?”⁴⁷³.

⁴⁷⁰ FERRIS, Elizabeth G. *The Politics of Protection: the limits of humanitarian action*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2011, p. xi. Tradução livre de: “[...] the essence of the humanitarian enterprise was protection”.

⁴⁷¹ *Idem*. Tradução livre de: “[...] Protection encompassed the real life-and-death issues: taking action to stop refugees from being pushed back across borders, civilians from being massacred by vigilantes or insurgents, and women from being raped by marauding gangs and providing support to desperate people who use desperate measures to try to find safety in distant lands”.

⁴⁷² FERRIS, Elizabeth. *Op. cit.*, p. xii.

⁴⁷³ DUNANT, Henry. *Op. cit.*, p. 115. Tradução livre de: “Would it not be possible, in time of peace and quiet, to form relief societies for the purpose of having care given to the wounded in wartime by zealous, devoted and thoroughly qualified volunteers?”.

Com este pensamento, Dunant não apenas deu início à construção do Direito Internacional Humanitário⁴⁷⁴, mas também incentivou a criação de organismos e instituições não governamentais que cuidam especificamente do tema da ação humanitária pelo mundo como os Médicos sem Fronteiras (MSF) e o Medical Corps, por exemplo, além de organismos internacionais e agências do sistema ONU que também se relacionam diretamente ao tema⁴⁷⁵.

Para fins de definição, utilizam-se, aqui, “ajuda humanitária” e “assistência humanitária” como expressões sinônimas que fazem parte de uma “ação humanitária”. A ação humanitária será considerada conforme definida pela OCHA como sendo “uma intervenção para ajudar pessoas que são vítimas de um desastre natural ou conflito alcançar suas necessidades básicas”⁴⁷⁶. Os objetivos da ação humanitária, por sua vez, são:

1. Os objetivos da ação humanitária são de salvar vidas, aliviar o sofrimento e manter a dignidade humana durante e logo após as crises provocadas pelo homem e desastres naturais, assim como prevenir e fortalecer a preparação para a ocorrência de tais situações.
2. A ação humanitária deve ser guiada pelos princípios humanitários da *humanidade*, significando a prioridade de salvar vidas e de aliviar o sofrimento aonde ele seja encontrado; *imparcialidade*, significando a implementação de ações apenas com bases na necessidade, sem discriminação entre ou dentro das populações afetadas; *neutralidade*, significando que a ação humanitária não deve favorecer nenhum lado do conflito armado ou da disputa onde tal ação ocorre; e *independência*, significando a autonomia dos objetivos humanitários dos objetivos políticos, econômicos, militares ou outros objetivos que qualquer ator pode ter com relação a áreas onde a ação humanitária é implementada.
3. A ação humanitária inclui proteção dos civis e daqueles que não mais fazem parte das hostilidades, e as provisões de comida, água e saneamento, abrigo, serviços de saúde e outros itens de assistência, realizados para o benefício das pessoas afetadas e para facilitar seu retorno normal à vida e aos meios de subsistência⁴⁷⁷.

⁴⁷⁴ Conforme tratado no capítulo 2 da parte II desta tese.

⁴⁷⁵ Os atores envolvidos na ação humanitária serão explorados no capítulo 5 da parte II desta tese.

⁴⁷⁶ ORGANIZATION FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS – OCHA. *Criteria for inclusion of reported humanitarian contributions into the Financial Tracking Service database, and for donor/ appealing agency reporting to FTS*. September 2004. Disponível em: <http://fts.unocha.org/exception-docs/aboutfts/fts_criteria_for_posting_contributions.pdf>. Consulta: 02/01/2015. Tradução livre de: “An intervention to help people who are victims of a natural disaster or conflict meet their basic needs and rights”.

⁴⁷⁷ *Idem*. Tradução livre de: “1. The objectives of humanitarian action are to save lives, alleviate suffering and maintain human dignity during and in the aftermath of man-made crises and natural disasters, as well as to prevent and strengthen preparedness for the occurrence of such situations. 2. Humanitarian action should be guided by the humanitarian principles of humanity, meaning the centrality of saving human lives and alleviating suffering wherever it is found; impartiality, meaning the implementation of actions solely on the basis of need, without discrimination between or within affected populations; neutrality, meaning that humanitarian action must not favour any side in an armed conflict or other dispute where such action is carried out; and independence, meaning the autonomy of humanitarian objectives from the political, economic, military or other objectives that any actor may hold with regard to areas where humanitarian action is being implemented. 3. Humanitarian action includes the protection of civilians and those no longer

Os princípios regentes da ação humanitária são os mesmos que guiam o DIH e as organizações que atuam em prol dele⁴⁷⁸, assim como os objetivos de ambos, ação humanitária e Direito Internacional Humanitário, também se encontram em aliviar o sofrimento humano e a prover as necessidades básicas das pessoas afetadas por conflitos armados e desastres ambientais. Por isso, a ação humanitária tem relação direta e intrínseca com o DIH e a proteção de pessoas em situações de desastres ambientais, nas quais os “refugiados ambientais” se encontram, tem o potencial de contribuir para o aprimoramento da própria disciplina no que tange aos contornos da ação humanitária para além dos conflitos armados.

Em discurso proferido perante a Conferência de Alto-Nível do Fundo Central de Resposta de Emergência (CERF, na sigla em inglês)⁴⁷⁹, em 17 de dezembro de 2014, o Secretário-Geral da ONU, Ban Ki-Moon, afirmou:

Assistência humanitária é uma das funções mais importantes das Nações Unidas. Nós trabalhamos arduamente para prevenir e resolver crises. Nós reconhecemos a importância da preparação para terremotos e tufões. Mas quando surgem desastres naturais e conflitos, é nosso dever de fazer todo o possível para as mulheres, crianças e homens atingidos pela crise⁴⁸⁰.

Em contraposição à solução humanitária, “ação humanitária” diz respeito às ações de longo prazo (pegar definição). Portanto, “ação humanitária” e “solução humanitária” não são aqui entendidas como expressões sinônimas, embora ambas comportem “respostas humanitárias” para situações de desastres ambientais aqui referidas.

A essência da resposta humanitária está em se prover, o mais rápido possível, ajuda para aliviar o sofrimento das pessoas diante de uma situação específica de conflito ou de desastre ambiental, ao mesmo tempo em que os atores envolvidos na resposta humanitária precisam respeitar a soberania estatal e guiar suas ações pelos direitos humanos das pessoas assistidas.

taking part in hostilities, and the provision of food, water and sanitation, shelter, health services and other items of assistance, undertaken for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods”.

⁴⁷⁸ CICV, IFRC e federações nacionais.

⁴⁷⁹ O Fundo é discutido no capítulo 5 da parte 2 desta tese.

⁴⁸⁰ UNITED NATIONS. *Secretary-General's remarks at CERF High-Level Conference*. New York, 17 December 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8289>>. Consulta: 18/12/2014. Tradução livre de: “Humanitarian assistance is one of the most important functions of the United Nations. We work hard to prevent and resolve crises. We recognize the importance of preparing for earthquakes and typhoons. But when natural disasters strike and conflict rages, it is our duty to do everything possible for the women, children and men caught up in crisis”.

No caso dos desastres ambientais de início rápido como tsunamis, ciclones e terremotos, as ONGs, os grupos de voluntários e os organismos internacionais de ajuda humanitária “imediatamente após o desastre, focam seus esforços, como deve ser esperado, na busca e no salvamento, em levar água potável, comida, roupas, assistência médica e abrigo para os sobreviventes, e identificar e enterrar o vasto número de mortos”⁴⁸¹.

Para o direito, é também legítimo considerar a “abordagem de direitos humanos” na resposta humanitária. Essa perspectiva, segundo Marks, engloba:

[...] Sob uma perspectiva de direitos humanos, caridade e benevolência são substituídos pelo reconhecimento de que existem direitos universais e inalienáveis que impõem obrigações legais sobre Estados e outros; que tais obrigações devem ser implementadas numa base não discriminatória e com particular atenção para os grupos sociais mais vulneráveis; que os direitos humanos são interdependentes, então os programas devem ser estruturados de uma maneira que assegure que nenhum direito será rebaixado ou enfraquecido; e que subjacente a tudo está a dignidade humana e a exigência moral de respeitá-la, apoiá-la e protegê-la⁴⁸².

Já em 1758, Vattel afirmava que “a Nação deve assistir um povo desolado pela fome e por outras calamidades”⁴⁸³ e que “qualquer que seja a calamidade que aflige um povo, a mesma assistência lhe é devida”⁴⁸⁴. O autor tratava do tema a partir do dever dos Estados, uns para com os outros, de assistência e solidariedade desde que tais ações não levem seus próprios cidadãos à penúria. Segundo ele:

Os ofícios de humanidade são esses socorros, esses deveres, a que os homens estão obrigados reciprocamente, na qualidade de homens, ou seja, na qualidade de serem feitos para viver em sociedade, os quais têm necessidade de ajuda mútua, para a própria preservação e felicidade e para viverem de maneira adequada à sua natureza. Ora, desde que as Nações não estão menos submetidas que os particulares às leis naturais [...], os deveres que um homem tem para com

⁴⁸¹ OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS – OHCHR. *Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disaster: a working visit to Asia by the Representative of the United Nations Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Walter Kälin*. 27 February to 5 March 2005. Geneva: United Nations, 2005, p. 07. Tradução livre de: “In the immediate aftermath of the disaster, efforts have focused, as might be expected, on search and rescue, bringing clean water, food, clothing, medical care and shelter to survivors, and identifying and burying the vast number of dead”.

⁴⁸² MARKS, Susan. *Op. cit.*, p. 313. Tradução livre de: “[...] Under a human rights approach, charity and benevolence are replaced by the recognition that there exist universal and inalienable entitlements which impose legal obligations on states and others; that those obligations must be implemented on a non-discriminatory basis, and with particular regard for the most vulnerable social groups; that human rights are interdependent, so that programmes must be framed in a manner which ensures that no right is downgraded or impaired; and that underpinning all this are human dignity and the moral demand to respect, uphold and protect it”.

⁴⁸³ VATTEL, Emer de. *O Direito das Gentes*. Tradução: Vicente Marotta Rangel. Brasília: IPRI/ UnB, 2004, p. 195.

⁴⁸⁴ *Idem*.

outros homens, uma Nação os tem de maneira própria para com outras nações [...]. Tal é o fundamento desses deveres comuns, desses ofícios de humanidade, aos quais as Nações estão mutuamente obrigadas umas para com as outras. Em geral, eles consistem em fazer tudo o que está em nosso poder para o bem-estar e felicidade alheios, à medida que esse dever possa conciliar-se com os deveres acerca de nós mesmos⁴⁸⁵.

Existe um dever de prevenir a existência dos “refugiados ambientais”? Entende-se que sim, embora ela não seja normatizada ou ainda reconhecida amplamente pelos Estados e organismos internacionais. Entende-se aqui que o dever de prevenir a existência de “refugiados ambientais” está diretamente relacionado (i) ao princípio da precaução do DIMA e (ii) à mitigação dos efeitos danosos da mudança e variabilidade climáticas, nos quais estão contidos a responsabilidade estatal tanto com relação ao meio ambiente quanto para às pessoas.

2. A via da proteção complementar

A proteção complementar é parte integrante da proteção conferida pelo DIR e “descreve as obrigações de proteção dos Estados decorrentes dos instrumentos jurídicos internacionais e do costume que complementa – ou suplementa – a Convenção de Refugiados de 1951”⁴⁸⁶. De acordo com Goodwin-Gill e McAdam, o instituto da proteção complementar é “uma expressão abreviada do âmbito de aplicação alargado do *non-refoulement* do direito internacional”⁴⁸⁷. Os autores explicam, ainda que:

A ‘proteção complementar’ é, assim, um conceito jurídico que deve ser distinguido da proteção conferida apenas por motivos de compaixão como idade, saúde ou conexões familiares não relacionadas a uma necessidade de proteção internacional ou por razões práticas, como a incapacidade de obtenção de documentos de viagem. Embora esse tipo de proteção seja humanitária por natureza, ela não é baseada numa obrigação internacional e, portanto, não pertence aos limites legais da ‘proteção complementar’⁴⁸⁸.

⁴⁸⁵ *Idem*, p. 193.

⁴⁸⁶ GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane. *Op. cit.*, p. 285. Tradução livre de: “[...] describes States’ protection obligations arising from international legal instruments and custom that complement – or supplement – the 1951 Refugee Convention”.

⁴⁸⁷ *Idem*. Tradução livre de: “[...] a shorthand term for the widened scope of *non-refoulement* under international law”.

⁴⁸⁸ *Idem*, p. 286. Tradução livre de: “‘Complementary protection’ is thus a legal concept that must be distinguished from protection granted solely on compassionate grounds, such as age, health, or family connections unrelated to an international protection need, or for practical reasons, such as the inability to obtain travel documents. Even though this type of protection is humanitarian in nature, it is not based on an international protection obligation and therefore does not come within the legal boundaries of ‘complementary protection’”.

O instituto da proteção complementar ganhou projeção internacional na década de 1980, embora sua história remonte à proteção concedida para pessoas ou grupos que não fossem abarcados pela proteção de refugiados no período da Liga das Nações⁴⁸⁹. A proteção complementar teve significativa evolução no âmbito regional, inclusive no que tange à judicialização do refúgio⁴⁹⁰.

Mas foi a partir da Conclusão nº 103 do Comitê Executivo do ACNUR, em 2005, que a proteção complementar passou a ser formalizada sob a perspectiva global como documento de *soft law* pertencente ao DIR. De acordo com o documento:

[...] *Reconhecendo* que, em diferentes contextos, pode haver necessidade de proteção internacional em casos que não são abarcados pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967; [...]

Reafirmando o princípio de que todos os seres humanos devem gozar de direitos humanos e liberdades fundamentais sem discriminação, incluindo o direito a solicitar e gozar de refúgio,

Destacando o valor dos instrumentos regionais, como e quando aplicáveis, incluindo notadamente a Convenção da OUA de 1969 sobre os Aspectos Específicos do Problema de Refugiados na África, assim como a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, que inclui entre refugiados as pessoas que não podem retornar aos seus países devido a ameaças indiscriminadas resultantes de situações de violência generalizada, conflito armado ou eventos que gravemente perturbam a ordem pública, e a legislação de refúgio adotada pela União Europeia que reconhece certas necessidades de proteção além da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967,

[...]

Reconhecendo que em muitos países vários mecanismos administrativos ou legislativos estão em vigor para regularizar, por diversos motivos, a estada de pessoas, incluindo aquelas que podem não ser elegíveis para a proteção de refúgio, mas que pode precisar de proteção internacional,

Constatando o valor de se estabelecer princípios gerais sobre os quais formas de proteção complementar para aqueles em necessidade de proteção internacional podem ser baseados, para as pessoas que podem dela se beneficiar e a compatibilidade dessas formas de proteção com a Convenção de 1951, com o Protocolo de 1967 e outros instrumentos internacionais e regionais relevantes,

[...]

(c) *Reconhece* que o direito dos refugiados é um *corpus juris* dinâmico baseado nas obrigações dos Estados-Partes à Convenção de 1951, ao Protocolo de 1967 e, quando aplicável, aos instrumentos regionais de refúgio, e que é informado pelos objetivos desses instrumentos e pelos desenvolvimentos em áreas afins do direito internacional, como os direitos humanos e o direito internacional humanitário aplicados diretamente na proteção do refúgio;

[...]

(h) *Reconhece* que as formas complementares de proteção concedidas pelos Estados para assegurar que pessoas em necessidade de proteção internacional de fato a recebam são uma forma positiva de pragmaticamente responder a certas necessidades de proteção;

(i) *Incentiva* o uso das formas complementares de proteção para pessoas em necessidade de proteção internacional que não fazem jus à definição de refugiado da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967;

[...]

⁴⁸⁹ À época, o conceito de refugiado era baseado em categorias nacionais. *Ibid*, p. 287.

⁴⁹⁰ *Ibid*, p. 286-295.

(n) *Incentiva os Estados*, quando conceder formas complementares de proteção para as pessoas que dela necessitam, a proverem o maior grau de estabilidade e certeza, assegurando os direitos humanos e as liberdades fundamentais dessas pessoas sem discriminação, levando em consideração os instrumentos internacionais relevantes e dando atenção devida aos princípios do melhor interesse da criança e da unidade familiar; [...] ⁴⁹¹

No tema dos “refugiados ambientais”, o ACNUR tem concedido proteção a um número crescente desses migrantes, de forma a alcançar soluções pragmáticas para a efetiva proteção de pessoas que não fazem jus à proteção convencional do refúgio e tampouco recaem sobre as pessoas de interesse do órgão.

Deve-se notar que o ACNUR permanece sem considerar os “refugiados ambientais” como *refugiados convencionais*, mas que ele, ao longo dos anos, tem provido assistência a esses migrantes por motivos humanitários, por respeito aos direitos humanos e ao princípio do *non-refoulement* quando a situação no país ou região de origem não permite retorno seguro a essas pessoas.

Nesse sentido, a atitude do ACNUR com relação aos “refugiados ambientais” deve ser aplaudida e reconhecida como forma viável, embora temporária, de proteção de pessoas

⁴⁹¹ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. *Conclusion on the Provision of International Protection Including Through Complementary Forms of Protection*. EXCOM Conclusions, Conclusion nº 103 (LVI), 7 October 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/43576e292.html>>. Consulta: 02/01/2015. Tradução livre de: “[...] *Recognizing* that, in different contexts, there may be a need for international protection in cases not addressed by the 1951 Convention and its 1967 Protocol; [...] Reaffirming the principle that all human beings shall enjoy human rights and fundamental freedoms without discrimination, including the right to seek and enjoy asylum, [...] *Underlining* the value of regional instruments, as and where applicable, including notably the 1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, as well as the 1984 Cartagena Declaration on Refugees, which include among refugees persons who cannot return to their countries due to indiscriminate threats resulting from situations such as generalized violence, armed conflict or events seriously disturbing public order, and the asylum legislation adopted by the European Union, which recognizes certain international protection needs beyond the 1951 Convention and its 1967 Protocol, [...] *Acknowledging* that in many countries a number of administrative or legislative mechanisms are in place for regularizing, on a variety of grounds, the stay of persons, including those who may not be eligible for refugee protection but who may be in need of international protection, *Noting* the value of establishing general principles upon which complementary forms of protection for those in need of international protection may be based, on the persons who might benefit from it, and on the compatibility of these forms of protection with the 1951 Convention and its 1967 Protocol and other relevant international and regional instruments, [...] (c) Recognizes that refugee law is a dynamic body of law based on the obligations of State Parties to the 1951 Convention and its 1967 Protocol and, where applicable, on regional refugee protection instruments, and which is informed by the object and purpose of these instruments and by developments in related areas of international law, such as human rights and international humanitarian law bearing directly on refugee protection; [...] (h) Acknowledges that complementary forms of protection provided by States to ensure that persons in need of international protection actually receive it are a positive way of responding pragmatically to certain international protection needs; (i) Encourages the use of complementary forms of protection for individuals in need of international protection who do not meet the refugee definition under the 1951 Convention or the 1967 Protocol; [...] (n) Encourages States, in granting complementary forms of protection to those persons in need of it, to provide for the highest degree of stability and certainty by ensuring the human rights and fundamental freedoms of such persons without discrimination, taking into account the relevant international instruments and giving due regard to the best interest of the child and family unity principles; [...]”.

em situações de migração forçada por motivos ambientais. A esse respeito, o Alto Comissário do ACNUR, António Guterres, afirmou:

Alguns cenários de movimentos transfronteiriços poderão ser tratados no marco internacional dos refugiados atualmente existentes, que têm demonstrado muita flexibilidade com o passar dos anos. Não obstante, é possível que outras situações requeiram novos enfoques baseados em novas formas de cooperação entre os Estados, na solidariedade internacional e no compartilhamento das responsabilidades⁴⁹².

No Brasil, a proteção complementar por razões humanitárias foi utilizada para conferir proteção para os imigrantes haitianos que chegaram ao país depois do terremoto de 12 de janeiro no Haiti, a partir da Resolução nº 97 do CNIg. De acordo com Godoy,

[...] o “visto humanitário” concedido aos haitianos no Brasil pretende ser uma resposta complementar frente ao deslocamento de pessoas vítimas dos efeitos de desastres naturais. Desta maneira, e na medida em que se avance em sua formalização, tal prática pode vir a incorporar um sistema integrado com a Lei de refúgio e as demais obrigações internacionais em matéria de refugiados e direitos humanos que assegure no Brasil a proteção de pessoas que se vejam obrigadas a abandonar seu lar⁴⁹³.

3. A via da legislação nacional

Alguns países já reconhecem e dispõem de proteção específica para os “refugiados ambientais” nas suas legislações nacionais, situação em que esses migrantes ora são reconhecidos e protegidos como (i) refugiados, (ii) migrantes climáticos, (iii) pessoas de outra forma em necessidade de proteção, (iv) residentes transitórios especiais ou (v) migrantes por razões humanitárias.

3.1 “Refugiados ambientais” como *refugiados*

A Lei de Migração de Cuba, Lei nº 1.312, de 20 de setembro de 1976, e sua regulamentação, Decreto nº 26, de 19 de julho de 1978, foi reformulada por meio do

⁴⁹² UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. *Op. cit.*, 2009. Tradução livre de: “Algunos escenarios de movimientos transfronterizos se podrán tratar en el marco internacional de los refugiados que existe actualmente, que ha demostrado mucha flexibilidad con el paso de los años. No obstante, es posible que otras situaciones requieran nuevos enfoques basados en nuevas formas de cooperación entre los Estados, en la solidaridad internacional y en la repartición de responsabilidades”.

⁴⁹³ GODOY, Gabriel Gualano. O Caso dos Haitianos no Brasil e a Via da Proteção Humanitária Complementar. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo: ACNUR/ ANDHEP/ CLA Cultural, 2011, p. 65.

Decreto-Lei nº 302, de 16 de outubro de 2012, e passou a reconhecer os “refugiados ambientais” como refugiados. De acordo com o artigo 80 do regulamento atualizado,

Serão considerados refugiados aqueles estrangeiros e pessoas sem cidadania cuja entrada se autorize no território nacional por ter que emigrar do seu país por motivos de calamidade social, bélica, por cataclismo ou outros fenômenos da natureza e que permaneçam temporariamente em Cuba, até que se restabeleçam as condições normais no seu país de origem⁴⁹⁴.

A legislação migratória cubana, portanto, considera que “refugiados ambientais” são refugiados enquanto migrantes internacionais forçados por motivos de conflito armado, social ou devido a fenômenos da natureza, abarcando os desastres naturais e aqueles de causas antropogênicas. Perante a lei de Cuba, então, os “refugiados ambientais” são dessa forma considerados sem os usos das aspas, posto que são refugiados legalmente reconhecidos.

Para fins da lei, os refugiados (incluídos os “refugiados ambientais”) são residentes temporários⁴⁹⁵, têm permissão para exercer atividades laborais enquanto durar sua estada no país⁴⁹⁶ e seus filhos menores de idade e cônjuges podem fazer *jus* à mesma condição por motivos de reunião familiar⁴⁹⁷.

3.2 “Refugiados ambientais” como *migrantes climáticos*

Em 08 de maio de 2013, foi aprovada a Lei de Migração na Bolívia, Lei nº 370⁴⁹⁸, que, em seu artigo 4º(16), define migrantes climáticos como sendo “grupos de pessoas que se veem obrigadas a se deslocarem de um Estado a outro por efeitos climáticos, quando

⁴⁹⁴ CUBA. *Decreto-Lei nº 302 Modificativo de la Ley n 167 I.312, “Ley de Migración” de 20 de septiembre de 1976*. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Ministério de Justicia, 16 de octubre de 2012. Disponível em: <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria_cuba_2012.pdf>. Consulta: 02/01/2015. Tradução livre de: “Se considerarán refugiados aquellos extranjeros y personas sin ciudadanía cuya entrada se autorice en el territorio nacional por tener que emigrar de su país a causa de calamidad social, bélica, por cataclismo u otros fenómenos de la naturaleza y que permanecerán temporalmente en Cuba, en tanto se restablezcan las condiciones normales en su país de origen”.

⁴⁹⁵ Artigo 3º, *ch*, e 80 *caput* do Decreto nº 302 de 2012.

⁴⁹⁶ Artigo 80 do Decreto nº 302 de 2012.

⁴⁹⁷ Artigo 85 do Decreto nº 302 de 2012.

⁴⁹⁸ BOLÍVIA. *Lei de Migración*. Ley 370, 8 Mayo, 2013. Disponível em: <http://bolivia.infoleyes.com/show_norm.php?id=4429>. Consulta: 30/12/2014.

existe risco ou ameaça à sua vida, seja por causas naturais, desastres socioambientais, nucleares, químicos ou fome”⁴⁹⁹.

Segundo o artigo 65 da Lei de Migração,

O Conselho Nacional de Migração promoverá a assinatura de convênios e acordos internacionais em temas de mudança climática e de meio ambiente com os diferentes Estados para a proteção de bolivianas e de bolivianos afetados; também coordenará as políticas públicas que viabilizem, se necessário, a admissão de populações deslocadas por efeitos climáticos quando existir risco ou ameaça à vida e sejam por causas naturais ou desastres ambientais, nucleares, químicos ou fome⁵⁰⁰.

Portanto, a legislação migratória boliviana: (i) reconhece a existência de “refugiados ambientais” relacionados às mudanças climáticas (chamados por ela de “migrantes climáticos”) como migrantes internacionais e migrantes forçados; (ii) as causas ambientais que motivam a migração podem ser tanto os eventos naturais quanto aqueles de causas antrópicas; (iii) o país promoverá acordos internacionais sobre meio ambiente e mudanças climáticas para proteger os(as) bolivianos(as) afetados; e (iv) coordenará políticas públicas para receber eventuais migrantes climáticos que imigrem para a Bolívia.

Embora a Lei de Migração boliviana tenha reconhecido os migrantes climáticos, ela falhou em regulamentar o tipo de visto e a forma de proteção que será outorgada a esses migrantes. O Regulamento da Lei de Migração, Decreto Supremo nº 1.923, de 13 de março de 2014, silencia sobre o tema e concede vistos humanitários por um período de 30 dias apenas nas seguintes situações (artigo 9º, d)⁵⁰¹:

1. Necessidade de proteção internacional amparadas pelo princípio da não devolução;
2. Vítima de tráfico de pessoas ou outras modalidades de exploração;
3. Ser acompanhante de pessoa enferma que requiera tratamento médico⁵⁰².

⁴⁹⁹ *Idem*. Tradução livre de: “Migrantes Climáticos. Grupos de personas que se ven obligadas a desplazarse de un Estado a otro por efectos climáticos, cuando existe riesgo o amenaza a su vida, sea por causas naturales, desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna”.

⁵⁰⁰ *Ibid*. Tradução livre de: “El Consejo Nacional de Migración promoverá la suscripción de convenios y acuerdos internacionales en temas de cambio climático y medioambiental con los diferentes Estados, para la protección de bolivianas y bolivianos afectados; asimismo, coordinará las políticas públicas que viabilicen, de ser necesario, la admisión de poblaciones desplazadas por efectos climáticos, cuando exista riesgo o amenaza a la vida, y sean por causas naturales o desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna”.

⁵⁰¹ BOLÍVIA. *Reglamento de la Ley de Migración, DS nº 1923, de 13 de marzo de 2014*. Disponível em: <<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N1923.html>>. Consulta: 01/01/2015.

⁵⁰² *Idem*. Tradução livre de: “Visa Humanitaria: Es de carácter gratuito y es otorgada por treinta (30) días calendario, por las siguientes razones humanitarias: 1. Necesidad de protección internacional amparadas por el principio de no devolución; 2. Víctima de trata y tráfico de personas u otras modalidades de explotación; 3. Ser acompañante de persona enferma que requiera tratamiento médico”.

No restante do regulamento à Lei nº 370 não há menção aos migrantes climáticos e não fica claro se o visto humanitário poderá ser aplicado a essa categoria de migrantes conforme o item 1 do artigo 9º, *d*, ocasião em que o migrante climático estaria amparado pelo princípio da não devolução do Direito Internacional dos Refugiados.

3.3 “Refugiados ambientais” como pessoa de outra forma em necessidade de proteção

A Lei de Estrangeiros da Suécia, Lei nº 716 de 2005⁵⁰³, emendada pelo Código de Estatutos nº 16 de 2009 e regulada pela Portaria sobre Estrangeiros nº 97 de 2006⁵⁰⁴, prevê proteção para os “refugiados ambientais” como categoria de pessoas que não se encontram em situação de refúgio e que tampouco fazem jus ao instituto da proteção complementar do Direito Internacional dos Refugiados.

O artigo 4º da lei, cujo título é *refugiados e outros em necessidade de proteção*, é dividido em duas seções: (i) a seção 1 dispõe sobre refugiados e apátridas em situação de refúgio, (ii) a seção 2 dispõe sobre o instituto da proteção complementar, (iii) a seção 2a menciona as pessoas que, de outra forma, têm necessidade de proteção e (iv) as seções 2b e 2c discorrem sobre as pessoas excluídas da proteção por meio do refúgio e da proteção complementar, notadamente em situações em que o estrangeiro foi considerado culpado pelo cometimento de crimes contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crimes de natureza não política, atos contrários aos propósitos e princípios da ONU, crimes brutais ou quando o estrangeiro impõe ameaça à segurança nacional⁵⁰⁵.

Para fins da lei sueca,

‘Refugiado’ significa todo estrangeiro que
- está fora do país de nacionalidade do estrangeiro, porque ele ou ela sente um fundado temor de perseguição por motivos de raça, nacionalidade, crenças religiosas ou políticas, ou por motivos de gênero, orientação sexual e pertencimento a outro grupo social particular e

⁵⁰³ Em vigor desde 31 de março de 2006. SWEDEN. *Aliens Act n. 716 of 2005, issued on 29 September 2005 with amendments up to and including the Swedish Code of Statutes 2009:16*. Disponível em: <<http://www.government.se/content/1/c6/06/61/22/bfb61014.pdf>>. Consulta: 01/01/2015.

⁵⁰⁴ Datada de 23 de fevereiro de 2006. SWEDEN. *Aliens Ordinance (2006:97)*. With amendments up to and including Swedish Code of Statutes 2008::982. Disponível em: <<http://www.government.se/content/1/c6/07/56/18/7cbd265a.pdf>>. Consulta: 01/01/2015.

⁵⁰⁵ SWEDEN. *Aliens Act. Op. cit.*

- está impedido ou ele ou ela não está disposto em razão do seu medo para se valer da proteção daquele país⁵⁰⁶.

As disposições sobre refugiados aplicam-se “independentemente se são as autoridades do país responsáveis pelo estrangeiro em risco de ser submetido à perseguição ou se as autoridades não podem assumir ou oferecer proteção contra perseguição por agentes privados”⁵⁰⁷.

A respeito da apatridia *ex situ*⁵⁰⁸, a mesma seção 1 do capítulo 4º da lei sueca afirma que:

Um estrangeiro apátrida também deve ser considerado um refugiado se ele ou ela - é, pelas mesmas razões especificadas no primeiro parágrafo, fora do país em que ele ou ela já teve previamente seu local de residência habitual e - está impedido ou, em razão do medo, não está disposto a retornar para ele⁵⁰⁹.

A seção 2 do mesmo capítulo 4º parte da seguinte definição:

Uma ‘pessoa de outra forma em necessidade de proteção’ é um estrangeiro que, em casos outros que aqueles referidos na Seção 1 [sobre refugiados], está fora do país de nacionalidade do estrangeiro porque ele ou ela:

1. Necessita de proteção em razão de conflito armado interno ou externo ou, devido a outros conflitos severos no país de origem, sente um fundado temor de ser sujeito a sérios abusos ou
2. **Está impedido de retornar ao país de origem em razão de um desastre ambiental.**

[...]

O primeiro e o segundo parágrafos também se aplicam ao estrangeiro apátrida que está fora do país em que ele ou ela tinha previamente seu lugar de residência habitual⁵¹⁰. (grifos não estão no original)

⁵⁰⁶ *Idem*. Tradução livre de: “[...] ‘refugee’ means an alien who: – is outside the country of the alien’s nationality, because he or she feels a well-founded fear of persecution on grounds of race, nationality, religious or political belief, or on grounds of gender, sexual orientation or other membership of a particular social group and – is unable, or because of his or her fear is unwilling, to avail himself or herself of the protection of that country”.

⁵⁰⁷ *Idem*. Tradução livre de: “This applies irrespective of whether it is the authorities of the country that are responsible for the alien risking being subjected to persecution or whether these authorities cannot be assumed to offer protection against persecution by private individuals”.

⁵⁰⁸ Tema abordado no capítulo 1 da parte I desta tese.

⁵⁰⁹ *Ibid*. Tradução livre de: “A stateless alien shall also be considered refugee if he or she: - is, for the same reasons that are specified in the first paragraph, outside the country in which he or she has previously had his or her usual place of residence and - is unable or, because of fear, unwilling to return there”.

⁵¹⁰ *Ibid*. Tradução livre de: “[...] a ‘person otherwise in need of protection’ is an alien who in cases other than those referred to in Section 1 and 2 is outside the country of the alien’s nationality, because he or she: 1 – needs protection because of external or internal armed conflict or, because of other severe conflicts in the country of origin, feels a well-founded fear of being subjected to serious abuses or 3 – is unable to return to the country of origin because of an environmental disaster. [...] The first and second paragraphs also apply to a stateless alien who is outside the country in which he or she has previously had his or her usual place of residence”.

Os “refugiados ambientais”, enquanto migrantes internacionais, terão *status* de *pessoa de outra forma em necessidade de proteção* e poderão pedir autorização de residência na Suécia, na forma do artigo 3a da Lei de Estrangeiros⁵¹¹, podendo o governo emitir normas sobre residência permanente para categorias de imigrantes que se encontrem em necessidade de outras formas de proteção que não o refúgio ou a proteção complementar⁵¹².

De acordo com o Ministério da Justiça sueco,

A Suécia não opera uma política de fronteiras abertas. Imigração é regulada, significando que o Parlamento estabeleceu normas sobre quem pode chegar à Suécia e sob quais condições. Imigração regulada significa que qualquer pessoa que quiser se estabelecer na Suécia deve cumprir critérios estabelecidos para obter permissão de residência. **A base para a aplicação da permissão de residência pode ser a necessidade de proteção, um trabalho ou uma reunião familiar**⁵¹³. (grifos não estão no original)

Apesar de as disposições favoráveis aos “refugiados ambientais” estarem presentes na legislação sueca, chama atenção a seção 25 do mesmo capítulo 4º da lei, que resguarda o país caso ele se encontre diante de um fluxo maciço de imigrantes que se enquadrem na proteção específica para os imigrantes *de outra forma em necessidade de proteção*:

O governo pode emitir regulamentações determinando que permissões de residência não sejam concedidas a pessoas de outra forma em necessidade de proteção do capítulo 4, seção 2a, se isso for necessário devido às limitações na capacidade da Suécia em receber estrangeiros⁵¹⁴.

Com a reforma da lei de estrangeiros em 2009⁵¹⁵, não apenas essa disposição foi incluída como também a determinação do capítulo 5a, seção 4, de que “refugiados segundo

⁵¹¹ *Ibid.*

⁵¹² Seção 24 do capítulo 4º da Lei de Estrangeiros Sueca. *Ibid.*

⁵¹³ SWEDEN REGERINGSKANSLIET – GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN. *Migration Policy*. Stockholm: Sweden Ministry of Justice, August 2014. Disponível em: <<http://www.government.se/content/1/c6/24/55/96/1acc82b1.pdf>>. Consulta: 01/01/2015. Tradução livre de: “Sweden does not operate an open-borders policy. Immigration is regulated, meaning that the Riksdag has established rules about who can come to Sweden and under what conditions. Regulated immigration means that any person who wishes to settle in Sweden must fulfil established criteria to obtain a residence permit. The basis for an application for a residence permit may be the need for protection, a job or a family reunification”.

⁵¹⁴ *Ibid.* Tradução livre de: “The Government may issue regulations stating that residence permits may not be granted to persons otherwise in need of protection under Chapter 4, Section 2a, if this is necessary because limitations have arisen in Sweden’s capacity to receive aliens”.

⁵¹⁵ O texto das seções 24 e 25 do capítulo 4º da lei sueca não existiam no texto original da lei em 2005 e o título do capítulo 4 original da lei era “refugiados e pessoas de outra forma em necessidade de proteção”. A esse respeito, vide: <<http://www.government.se/content/1/c6/06/61/22/bfb61014.pdf>>. Consulta: 01/01/2015.

o capítulo 4, seção 1, e outros em necessidade de proteção sob o capítulo 4, seção 2 ou 2a, não devem receber status de residência de longo prazo na Suécia”⁵¹⁶.

3.4 “Refugiados ambientais” como *residentes transitórios especiais*

A Lei de Migrações argentina, Lei nº 25.871, de 17 de dezembro de 2003, regulamentada pelo Decreto nº 616 de 2010⁵¹⁷, não reconhece ou cria uma categoria de “refugiados ambientais”, mas permite a admissão dos mesmos por meio do seu artigo 24, *h*, como *residentes transitórios especiais*. De acordo com a redação original da Lei, o artigo informa que:

Os estrangeiros que ingressem ao país como “residentes transitórios” poderão ser admitidos em algumas das seguintes categorias:

[...]

h) Especiais: Estrangeiros que invoquem razões que justifiquem, a juízo da Direção Nacional de Migrações, um tratamento especial⁵¹⁸.

O regulamento, promulgado pelo Decreto de 2010, especifica melhor o tema da seguinte forma:

Os estrangeiros que ingressem ao país como “residentes transitórios” poderão ser admitidos nas subcategorias estabelecidas pelo artigo 24 da Lei nº 25.871, com os seguintes alcances:

[...]

h) Especiais: para os casos em que se justifique um tratamento especial, a Direção Nacional de Migrações poderá determinar disposições de caráter geral que prevejam as exigências a cumprir para serem admitidos como residentes transitórios especiais.

Também se levará em conta a situação daquelas pessoas que, apesar de não requererem proteção internacional, temporariamente não podem retornar aos seus países de origem em razão das condições humanitárias prevalentes ou devido às consequências geradas pelos desastres naturais ou ambientais ocasionados pelo homem. Para este fim poderão levar-se em conta as recomendações de não retorno que formular o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)⁵¹⁹. (grifos não estão no original)

⁵¹⁶ SWEDEN. *Aliens Act. Op. cit.* Tradução livre de: “Refugees under Chapter 4, Section 1, and others in need of protection under Chapter 4, Section 2 or 2a, are not to be granted long-term resident status in Sweden”.

⁵¹⁷ ARGENTINA. *Ley de Migraciones nº 25.871 y Decreto 616/2010*. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf>. Consulta: 30/12/2014.

⁵¹⁸ *Idem*. Tradução livre de: “Los extranjeros que ingresen al país como “residentes transitórios” podrán ser admitidos en algunas de las siguientes subcategorias: [...] h) Especiales: Extranjeros que invoquen razones que justifiquen a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones un tratamiento especial”.

⁵¹⁹ *Ibid*. Tradução livre de: “Los extranjeros que ingresen al país como “residentes transitórios” podrán ser admitidos en las subcategorias establecidas por el artículo 24 de la Ley nº 25.871, con los siguientes alcances: [...] Especiales: para los casos en que se justifique un tratamiento especial, la Dirección Nacional de

No que tange à admissão e à proteção dos “refugiados ambientais” na Argentina, no entanto, será necessário, diante do caso concreto, analisar em que medida (i) o governo disporá sobre a admissão dessas pessoas e se, na prática, criará impedimentos, limitações ou cotas de ingresso para esses migrantes; e (ii) qual o peso que terão as recomendações do ACNUR (que poderão, mas que não necessariamente serão levadas em consideração) no que tange à decisão governamental sobre a admissão e proteção desse grupo de pessoas, tendo em vista que o mandato do órgão não abrange os “refugiados ambientais” e que apenas muito recentemente ele passou a tratar (ainda com cautela) do assunto.

3.5 “Refugiados ambientais” como *migrantes por razões humanitárias*

A Finlândia possui duas formas de proteção jurídica para os “refugiados ambientais”: (i) por meio da *proteção humanitária*, em que pode ser concedida permissão de residência no país ou (ii) por meio da *proteção temporária*, em que residência permanente pode ser concedida por um período de até três anos.

De acordo com a seção 88a(1) da Lei de Estrangeiros Finlandesa nº 321, de 2004, emendada até a Lei nº 1.152, de 2010⁵²⁰,

Um estrangeiro residente da Finlândia recebe permissão de residência com base na proteção humanitária se não há fundamentos nas seções 87 e 88 para reconhecimento de refúgio ou para prover proteção complementar, mas ele ou ela não pode retornar ao seu país de origem ou último país de residência habitual como resultado de uma catástrofe ambiental ou uma situação de má segurança que pode ser decorrente de um conflito armado internacional ou interno ou de uma má situação de direitos humanos⁵²¹.

Já o artigo 109(1) da mesma Lei dispõe que:

Migraciones podrá dictar disposiciones de carácter general que prevean los recaudos a cumplimentar para ser admitidos como residentes transitorios especiales. Asimismo, se tendrá en cuenta la situación de aquellas personas que, a pesar de no requerir protección internacional, transitoriamente no pueden retornar a sus países de origen en razón de las condiciones humanitarias prevalecientes o debido a las consecuencias generadas por desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre. A este fin podrán tomarse en cuenta las recomendaciones de no retorno que formular el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)”.

⁵²⁰ FINLAND – MINISTRY OF THE INTERIOR. *Aliens Act (301/2004, amendments up to 1152/2010 included)*. Disponível em: <<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>>. Consulta: 01/01/2015.

⁵²¹ *Idem*. Tradução livre de: “An alien residing in Finland is issued with a residence permit on the basis of humanitarian protection, if there are no grounds under section 87 or 88 for granting asylum or providing subsidiary protection, but he or she cannot return to his or her country of origin or country of former habitual residence as a result of an environmental catastrophe or a bad security situation which may be due to an international or internal armed conflict or a poor human rights situation”.

Proteção temporária pode ser concedida a estrangeiros que necessitem de proteção internacional e que não podem retornar em segurança para seu país de origem ou país de residência permanente em razão de ter havido um grande deslocamento de pessoas no país ou nas regiões vizinhas como resultado de um conflito armado, outra situação violenta ou um desastre ambiental. Conceder proteção temporária requer que a necessidade de proteção deva ser de curta duração. A proteção temporária perdura por um máximo de três anos no total⁵²².

A proteção temporária será concedida mediante decisão governamental de acordo com grupos populacionais que necessitem de tal proteção, ocasião em que será determinado o período da residência permanente desse grupo em território finlandês⁵²³.

Isso significa dizer que, diante de uma situação de desastre ambiental de grandes proporções somado à possibilidade de nacionais do país onde ocorreu o desastre migrarem para a Finlândia, o governo poderá decidir pela concessão ou não desse instituto e, em caso positivo, determinará o período, de no máximo três anos, para a proteção de “refugiados ambientais” por meio do instituto da proteção temporária, ressalvadas as situações em que a pessoa seja suspeita de ter cometido crimes contra a paz, crime de guerra, crimes contra a humanidade, crime hediondo ou atos contrários aos propósitos e princípios da ONU⁵²⁴.

Embora a Lei de Estrangeiros da Costa Rica, Lei nº 8.764, de 2009, não mencione expressamente uma categoria migratória de “refugiados ambientais”, tanto ela quanto seu decreto regulamentador, o Decreto nº 37.112, de 2012, permitem a admissão e a proteção de imigrantes por razões humanitárias. Segundo o artigo 94 da Lei de Estrangeiros,

Serão categorias especiais [de imigrantes], entre outras, as seguintes:

- 1) Trabalhadores transfronteiriços.
- 2) Trabalhadores temporários.
- 3) Trabalhadores de ocupação específica, visitantes de negócios, pessoa de transferência dentro de uma mesma empresa e pessoal atribuído aos serviços de venda, assim como os trabalhadores autônomos.
- 4) Estudantes, pesquisadores, docentes e voluntários.
- 5) Convidados especiais do Estado, suas instituições e os que por razões de segurança pública o Ministério da Defesa entenda sua pertinência, assim como denunciantes ou testemunhas em processos judiciais ou administrativos.

⁵²² *Ibid.* Tradução livre de: “Temporary protection may be given to aliens who need international protection and who cannot return safely to their home country or country of permanent residence, because there has been a massive displacement of people in the country or its neighbouring areas as a result of an armed conflict, some other violent situation or an environmental disaster. Providing temporary protection requires that the need for protection may be considered to be of short duration. Temporary protection lasts for a maximum of three years in total”.

⁵²³ Artigo 109(2) da Lei de Estrangeiros. *Ibid.*

⁵²⁴ Conforme redação do artigo 88a(2) da lei finlandesa. *Ibid.*

- 6) Artistas, desportistas e integrantes de espetáculos públicos, profissionais ou técnicos de destaque ou pessoas convidadas para que realizem atividades de importância para o país.
- 7) Refugiados.
- 8) Asilados.
- 9) Apátridas.
- 10) Vítima de tráfico de pessoas.
- 11) Trabalhadores ligados a projetos específicos e projetos de interesse público.
- 12) **Os demais que a Direção Geral de Migração e Estrangeiros entenda conveniente por razões humanitárias, em conformidade com os instrumentos internacionais de direitos humanos, assim como os determinados no Regulamento da presente Lei**⁵²⁵.

A “razão humanitária” é conceituada no artigo 2º do Decreto nº 37.112, de 2012, como sendo a “circunstância na qual se encontra uma pessoa estrangeira com alto grau de vulnerabilidade em detrimento da sua condição humana”⁵²⁶. A solicitação de permanência na Costa Rica por motivos humanitários será procedida por um estudo da situação específica do migrante ou do grupo de migrantes pela Diretoria Geral de Migração e Estrangeiros⁵²⁷.

Uma hipótese em que o governo costa-riquenho já admite a permanência no seu território por razões humanitárias diz respeito à situação migratória irregular de pais de crianças nascidas na Costa Rica. Dessa forma, e para salvaguardar o melhor interesse da criança bem como a unidade familiar, o governo emitiu em abril 2014 uma diretriz permitindo a regularização migratória desses genitores no prazo de seis meses⁵²⁸.

⁵²⁵ COSTA RICA. *Ley General de Migración y Extranjería – Ley 8764 de 04 de agosto de 2009*. Disponível em: <<http://www.migracion.go.cr/institucion/leyes%20migratorias/Ley%208764%20Migracion%20y%20Extranjeria.pdf>>. Consulta: 02/01/2015. Tradução livre de: “Serán categorías especiales, entre otras, las siguientes: 1) Trabajadores transfronterizos. 2) Trabajadores temporales. 3) Trabajadores de ocupación específica, visitantes de negocios, personal de transferencia dentro de una misma empresa y personal adscrito a los servicios posteriores a la venta, así como trabajadores por cuenta propia. 4) Estudiantes, investigadores, docentes y voluntarios. 5) Invitados especiales del Estado, sus instituciones y los que por razones de seguridad pública el Ministerio de Seguridad estime su pertinencia, así como denunciantes o testigos en procesos judiciales o administrativos. 6) Artistas, desportistas e integrantes de espectáculos públicos, profesionales o técnicos destacados o personas invitadas para que realicen actividades de importancia para el país. 7) Refugiados. 8) Asilados. 9) Apátridas. 10) Víctima de trata de personas. 11) Trabajadores ligados a proyectos específicos y proyectos de interés público. 12) Los demás que la Dirección General de Migración y Extranjería estime conveniente por razones humanitarias, de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como los determinados en el Reglamento de la presente Ley”.

⁵²⁶ COSTA RICA. *Decreto nº 37.112 de la Presidenta de la República y el Ministro de Gobernación y Policía*. 21 de marzo de 2012. Disponível em: <<http://www.migracion.go.cr/institucion/leyes%20migratorias/Reglamento%20Extranjeria.pdf>>. Consulta: 02/01/2015. Tradução livre de: “Circunstancia en la que se encuentra una persona extranjera con alto grado de vulnerabilidad en detrimento de su condición de persona humana”.

⁵²⁷ Artigos 57 e 136 do Decreto nº 37.112 de 2012.

⁵²⁸ COSTA RICA – DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA. *Circular DF-0014-04-2014*. Categorías Especiales por Razones Humanitarias. 24 de abril de 2014. Disponível em: <<http://www.migracion.go.cr/institucion/leyes%20migratorias/Circular%20casos%20por%20razones%20de%20humanidad.pdf>>. Consulta: 02/01/2015.

Não obstante a atual ausência de regulamentação expressa de proteção dos “refugiados ambientais” por meio da proteção humanitária (apesar de a legislação permitir, em tese, esses migrantes na categoria humanitária), a Política Migratória da Costa Rica, datada de setembro de 2013, reconhece repetidas vezes a relação entre deslocamento humano e questões ambientais para fins de orientação de política para estrangeiros⁵²⁹.

A Lei de Migração mexicana, de 25 de maio de 2011 e reformada até 30 de outubro de 2014, não prevê proteção específica para os “refugiados ambientais”, no entanto abre uma brecha para protegê-los por meio do instituto da proteção humanitária. De acordo com o com artigo 52, v, da Lei, são “visitantes por razões humanitárias” os estrangeiros que se encontrem nas seguintes situações:

- a) Ser ofendido, vítima ou testemunha de algum delito cometido em território nacional. [...]
- b) Ser criança ou adolescente migrante desacompanhado, nos termos do artigo 74 desta Lei. [...]
- c) Ser solicitante de asilo político, de reconhecimento da condição de refugiado ou de proteção complementar do Estado Mexicano, desde que não se resolva sua situação migratória. Se a solicitação é positiva, lhes será outorgada a condição de estadia de residente permanente, nos termos do artigo 54 desta Lei.

Também a Secretaria poderá autorizar a condição de estadia de visitante por razões humanitárias aos estrangeiros que não se encontrem nas condições anteriores, quando exista uma causa humanitária ou de interesse público que faça necessária sua recepção ou regularização no país, em cujo caso contarão com autorização para trabalhar em troca de uma remuneração⁵³⁰. (grifos não estão no original)

No Brasil, nem o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815, de 1980) nem a Lei de Refúgio (Lei nº 9.474, de 1997) preveem qualquer tipo de proteção jurídica para os “refugiados ambientais”, da mesma forma que não o fazem os projetos de lei que pretendem substituir a atual lei migratória⁵³¹. Com a maciça imigração de haitianos para o

⁵²⁹ O documento chega a mencionar que a fase mais recente do fluxo migratório no país se deu por motivos laborais, sociais e ambientais combinados, com migrantes tradicionalmente vindos da América Central para o país. COSTA RICA – CONSEJO NACIONAL DE MIGRACIÓN. *Política Migratoria Integral para Costa Rica*. San José, septiembre de 2013. Disponível em: <<http://www.migracion.go.cr/institucion/leyes%20migratorias/Politica%20Migratoria.pdf>>. Consulta: 02/01/2015.

⁵³⁰ MÉXICO. *Ley de Migración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011 – última reforma publicada DOF 30-10-2014*. Disponível em: <<http://www.sre.gob.mx/images/stories/marcnormativodoc/leyes/dof250511.pdf>>. Consulta: 02/01/2015.

⁵³¹ Tratam-se do Projeto de Lei nº 5.655 de 2009 (em tramitação na Câmara dos Deputados), do Projeto de Lei do Senado nº 288 de 2013 (que está em fase de votação pelo Senado Federal) e do Projeto de Lei de Migrações da Comissão de Especialistas convocada pelo Ministério da Justiça em 2012 e cujo projeto data de 31 de julho de 2014. Este último chega a sugerir proteção para os “refugiados ambientais”, sem, no entanto, especificar essa proteção ou reconhecer a categoria de migrantes por motivos ambientais, quando menciona, no seu artigo 27, o mecanismo de acolhida humanitária por meio da concessão de “visto para fins humanitários nos casos em que a ordem pública ou a paz social for ameaçada, em território estrangeiro, por

país depois do terremoto de 12 de janeiro ocorrido no Haiti, a lacuna jurídica precisou ser temporariamente sanada para se evitar a deportação em massa do que atualmente estima-se sejam mais de 20 mil haitianos no Brasil⁵³².

Com isso em mente e na tentativa de controlar o fluxo migratório de haitianos para o Brasil, o CNIg institui a Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, que estabeleceu a concessão de vistos permanentes “por razões humanitárias”⁵³³, condicionados ao prazo de cinco anos de duração⁵³⁴, e desde que fossem expedidos na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe em quantidade não superior a 1.200 vistos por ano⁵³⁵.

A Resolução Normativa criou, na prática, um sistema de cotas de vistos “por razões humanitárias” e não contribuiu para diminuir o fluxo de haitianos indocumentados que chegam ao Brasil por meio da fronteira com a Bolívia (cidade de Cobija)⁵³⁶, depois de muitos serem vítimas de coiotes até atingirem seu primeiro destino no Brasil, na cidade de Brasileia, no estado do Acre⁵³⁷.

Em 26 de abril de 2013, os limites do número de vistos concedidos pela Resolução Normativa foram revogados por meio da Resolução Normativa nº 102, do CNIg, e, em 24 de outubro de 2013, o prazo de dois anos de vigência da Resolução Normativa nº 97 foi prorrogado por mais doze meses⁵³⁸, vigente até 12 de janeiro de 2015.

Considera-se, em suma, que as legislações nacionais são tão importantes quanto os tratados internacionais no curto prazo para o reconhecimento e a proteção jurídica dos “refugiados ambientais”, desde que criem mecanismo de proteção que respeite na

[...] calamidade de grandes proporções”. Os demais projetos (PL 5.655/2009 e PLS 288/2013) sequer tocam no assunto.

⁵³² FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação Gomes de. *Op. cit.*, p. 52.

⁵³³ O parágrafo único do artigo 1º da Resolução Normativa define o termo da seguinte forma: “Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010”.

⁵³⁴ De acordo com o artigo 1º da Resolução Normativa: “Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro”.

⁵³⁵ Conforme o artigo 2º da Resolução Normativa nº 97 de 2012.

⁵³⁶ De acordo com Peraza-Breedy e Lussi: “O fluxo migratório do Haiti ao Brasil tem assumido proporções muito maiores das que haviam sido previstas inicialmente, quando o país iniciou a abrir canais regulares para a entrada e permanência de haitianos e a regularizar a condição migratória de quantos entravam de forma irregular. [...] Além de esconder formas de contrabando de migrantes e riscos de tráfico de pessoas, o fluxo tão intenso por vias irregulares tem criado tensões sociais e políticas na fronteira norte”. *Op. cit.*, p. 112-113.

⁵³⁷ Passados cinco anos do terremoto no Haiti, o governo brasileiro questiona as razões humanitárias que deram ensejo à Resolução Normativa nº 97, mas, mesmo assim, a imigração de haitianos para o Brasil continua e as dificuldades de o país lidar com esse fluxo de migrantes no sentido de garantir condições de vida dignas para eles quando admitidos no país também permanecem.

⁵³⁸ Conforme redação dada pela Resolução Normativa nº 106, de 24 de outubro de 2013, do CNIg.

integralidade os direitos humanos desses migrantes e caso o alcance da proteção não seja condicionada de tal forma a impedir seu acesso.

A *via da legislação nacional* de forma alguma exclui a *via do tratado internacional* ou qualquer outra forma de proteção dos “refugiados ambientais”, mas a publicação e vigência de normas de direito interno tendem a ser menos morosas que sua contrapartida no direito internacional, a depender, claro, da importância que se dá ao tema sob a perspectiva doméstica e do sistema legislativo do país em questão.

4. A via da justiça climática

Justiça ambiental e justiça climática nasceram como movimentos sociais⁵³⁹ que se caracterizam pela reivindicação de que a *injustiça ambiental* e a *injustiça climática* sejam superadas. Os quadros de injustiça com relação ao meio ambiente e ao clima, por sua vez, dizem respeito à “imposição desproporcional dos riscos ambientais às populações menos dotadas de recursos financeiros, políticos e informacionais”⁵⁴⁰ para superar a situação de *racismo ambiental*.

De acordo com Park, *racismo ambiental* pode ser conceituado como “discriminação racial intencional ou não intencional na formulação de políticas, aplicação de regulamentos e leis e direcionamento do descarte de lixo tóxico e na localização de indústrias poluidoras para determinadas comunidades”⁵⁴¹. Schlosberg lembra que “o movimento contra racismo ambiental, que popularizou o termo *justiça ambiental*, foca-se em questões ambientais que dizem respeito a pessoas de cor e o risco desproporcional que essas comunidades constantemente enfrentam”⁵⁴².

Exemplos de racismo ambiental podem ser encontrados em situações de descarte de lixo nas periferias das cidades e na importação de material reciclável de países mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos, situações em que, frequentemente, as

⁵³⁹ O movimento por justiça ambiental teve início nos Estados Unidos a partir da década de 1970 e ganhou *status* de luta por direitos civis na década de 1980, com as principais reivindicações sendo relativas às diferentes formas de poluição que afetavam a população de renda mais baixa.

⁵⁴⁰ ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecilia Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 09.

⁵⁴¹ PARK, Chris. *Op. cit.*, p. 154. Tradução livre de: “Intentional or unintentional racial discrimination in environmental policy-making, enforcement of regulations and laws, and targeting of communities for the disposal of toxic waste and siting of polluting industries”.

⁵⁴² SCHLOSBERG, David. *Defining Environmental Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 47. Tradução livre de: “The movement against environmental racism, which popularized the term environmental justice, focuses on environmental issues as they pertain to communities of color and the disproportionate risk those communities often face”.

populações com menos recursos financeiros são aquelas levadas a conviver mais diretamente com as formas de poluição ambiental e os riscos à saúde a ela associados⁵⁴³.

A justiça climática se impõe, atualmente, mais como um movimento do que propriamente uma solução já posta em prática para solucionar a questão dos “refugiados ambientais” e especialmente dos “refugiados do clima”. Não obstante, cabe aqui verificar qual seria seu alcance num futuro tratado internacional sobre a proteção jurídica dos “refugiados ambientais” ou mesmo na governança migratória ambiental global para os “refugiados ambientais”.

Mary Robinson afirma que “é imperativo que qualquer ação voltada para mudanças climáticas não prejudique ainda mais os direitos humanos, mas que os proteja e os respeite”⁵⁴⁴. Para alcançar esse objetivo, ela defende a *via da justiça climática* explicando que:

Justiça climática liga direitos humanos e desenvolvimento para alcançar uma abordagem centrada no ser humano, garantindo os direitos dos mais vulneráveis e dividindo os ônus e benefícios da mudança do clima e sua resolução equitativa e justa. Justiça climática é informada pela ciência, responde à ciência e reconhece a necessidade de um manejo equitativo dos recursos do mundo⁵⁴⁵.

Vale notar que a justiça climática é baseada no imperativo moral e legal dos direitos humanos e no respeito à dignidade da pessoa humana, que são, por isso, considerados *princípios da justiça climática*⁵⁴⁶.

No que toca à proteção dos “refugiados ambientais”, a justiça climática pode ser construída como argumento em possíveis ações judiciais (sejam no plano interno dos Estados ou internacional, perante a Corte Internacional de Justiça, por exemplo) de responsabilidade internacional pela mudança e variabilidade climáticas com a finalidade de se buscar reparação para os danos sofridos por países que pouco ou quase nada

⁵⁴³ COPETTI, Camila; LOTTERMANN, Osmar. Em Busca da Justiça Ambiental e do Desenvolvimento Sustentável na Sociedade de Risco. *Desenvolvimento em Questão*, Ijuí, ano 8, nº 5, jan./jun. de 2010, p. 140.

⁵⁴⁴ ROBINSON, Mary. Position Paper: Human Rights and Climate Justice. Mary Robinson Foundation for Climate Justice, 27 June 2014. Disponível em: <<http://www.mrfcj.org/media/pdf/PositionPaperHumanRightsandClimateChange.pdf>>. Consulta: 20/10/2014. Tradução livre do original: “It is imperative that any action to address climate change should not further undermine human rights, but protect and respect them. This can be achieved with a climate justice approach [...]”.

⁵⁴⁵ *Idem*. Tradução livre do original: “[...] climate justice links human rights and development to achieve a human-centred [*sic*] approach, safeguarding the rights of the most vulnerable and sharing the burdens and benefits of climate change and its resolution equitably and fairly. Climate justice is informed by science, responds to science and acknowledges the need for equitable stewardship of the world’s resources”.

⁵⁴⁶ *Ibid.*

contribuíram para o aumento da temperatura no planeta com a propagação de gases de efeito estufa na atmosfera.

A dificuldade, porém, é se provar a relação entre o dano causado e os efeitos climáticos de longo prazo que atingem populações que pouco ou quase nada contribuíram para os efeitos danosos causados no ecossistema dos seus países e regiões, como no caso das pequenas ilhas do Pacífico. O nexo de causalidade entre a ação ou a omissão estatal deve estar claramente provado para que uma ação judicial em torno dos efeitos danosos causados pela mudança climática possa ter chances de prosperar nos tribunais internos ou internacionais.

A Aliança dos Pequenos Países Insulares (AOSIS), por exemplo, cogita ingressar com processo contencioso na Corte Internacional de Justiça contra os países mais poluidores do mundo, já que esses pequenos países passaram a sofrer diretamente com efeitos ambientais adversos causados supostamente pela mudança do clima de causas antrópicas⁵⁴⁷.

A Corte Internacional de Justiça já julgou casos contenciosos envolvendo danos ambientais provenientes de ações estatais. No *Caso dos Testes Nucleares*, a título de exemplo, foram causados à saúde humana quando dos testes nucleares perpetrados pela França no fundo do mar nos atóis de Fangataufa e Mururoa, no Oceano Pacífico. Na época, a radiação espalhou-se pela água e pelo ar atingindo comunidades de ilhas a centenas de quilômetros de distância. Comprovado o nexo de causalidade entre a ação francesa e os danos diretos causados à população e ao meio ambiente, a Corte determinou a responsabilidade internacional e a consequente reparação dos danos causados⁵⁴⁸.

Outro aspecto que se deve considerar na *via da justiça climática* para a proteção jurídica dos “refugiados ambientais” é o tema da equidade nas políticas das mudanças climáticas, sobretudo com relação à mitigação dos danos e à adaptação ao meio. Nesse sentido, Soltau defende duas dimensões da equidade nas políticas climáticas: (i) a equidade processual e (ii) a equidade no contexto da adaptação aos efeitos adversos da mudança e variabilidade climáticas⁵⁴⁹.

⁵⁴⁷ (fonte: informação prestada para mim em Columbia, maio-junho 2011; procurar link com notícia internet)

⁵⁴⁸ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE – ICJ. *Nuclear Tests Case (Australia vs. France)*. Judgment of 20 December 1974, The Hague. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/58/6093.pdf>>. Consulta: 14/12/2014.

⁵⁴⁹ SOLTAU, Friedrich. *Fairness in International Climate Change Law and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 149.

5. A via da responsabilidade compartilhada

A via do *burden-sharing*, ou da responsabilidade compartilhada a ser aplicável para a proteção jurídica dos “refugiados ambientais” no direito internacional, segue a linha do que Alexander Betts defende com relação a uma solução prática para os migrantes indocumentados⁵⁵⁰. O autor constrói sua teoria de proteção internacional em prol dos migrantes indocumentados a partir da normativa geral do DIDH e do princípio da responsabilidade compartilhada do DIR.

Segundo ele, “a proteção de migrantes vulneráveis pode ser ligada a alguma forma de mecanismo de responsabilidade compartilhada”⁵⁵¹, uma vez que

Em muitas situações, [...], migrantes irregulares que ficam à margem da proteção oferecida pelo direito internacional dos refugiados e pelo ACNUR, podem ter necessidade de proteção e, em alguns casos, direito à proteção pelo direito internacional dos direitos humanos. Tal necessidade de proteção pode resultar de condições no país de origem ou como resultado de circunstâncias no país de acolhida ou de trânsito⁵⁵².

Atualmente, a responsabilidade compartilhada entre Estados no que diz respeito aos refugiados *convencionais* “não tem sido baseadas em altruísmo ou em proteção *per se*: ao contrário, ela tem sido baseada na percepção de que a proteção dos refugiados relaciona-se a interesses mais amplos em outras áreas, notadamente na imigração, segurança e comércio”⁵⁵³. Quando os entes estatais percebem essa relação, eles cooperam entre si; do contrário, a cooperação é bastante limitada.

A cooperação interestatal no que diz respeito à via da proteção compartilhada tem dois aspectos: (i) o positivo, em que a proteção das pessoas é realizada e garantida de forma a beneficiar todas as partes igualmente e pode ocorrer por meio da coordenação ou

⁵⁵⁰ Faz-se a ressalva de que o autor não utiliza a teoria que será a exposta a seguir especificamente para solucionar a lacuna jurídica dos “refugiados ambientais”, mas entende-se, na presente tese, que a ideia levantada pelo autor é totalmente plausível também para esse grupo de migrantes.

⁵⁵¹ BETTS, Alexander. Towards a ‘Soft Law’ Framework for the Protection of Vulnerable Irregular Migrants. *International Journal of Refugee Law*, vol. 22, nº 2, 2010, p. 235. Tradução livre de: “The protection of vulnerable migrants could be linked to some form of burden-sharing mechanism”.

⁵⁵² BETTS, *Op. cit.*, 2010, p. 209. Tradução livre de: “In a range of situations, though, irregular migrants, who fall outside of the protection offered by international refugee law and UNHCR, may have protection needs and, in some cases, an entitlement to protection under international human rights law. Such protection needs may result from conditions in the country of origin or as a result of circumstances in the host or transit countries”.

⁵⁵³ BETTS, Alexander. *Op. cit.*, 2009b, p. 3-4. Tradução livre de: “[...] The contribution of Northern states to burden-sharing have not been based on altruism or a concern with refugee protection *per se*; rather, they have been based on a perception that refugee protection is related to their wider interests in other issue areas, notably immigration, security and trade. When the perception of this relationship has been present, cooperation has taken place; when it has been absent, cooperation has been extremely limited”.

mediação de organismo internacional ou de instituições da sociedade civil respeitadas na assistência aos refugiados; e (ii) o negativo, em que Estados cooperam apenas para se eximirem das suas obrigações internacionais de proteção ou acolhida de refugiados e solicitantes de refúgio.

Exemplos dessas duas perspectivas encontram-se, sob o aspecto positivo, nas políticas estatais de reassentamento de refugiados, geralmente intermediadas pelos escritórios locais do ACNUR⁵⁵⁴; e, de forma negativa, quando Estados interceptam barcos de imigrantes em alto-mar e os entregam para terceiros países, estes que geralmente não ratificaram ou sequer assinaram a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967⁵⁵⁵. Outro aspecto negativo (para os indivíduos) dessa cooperação em forma de *burden-sharing* se dá quando um Estado mantém instalações de detenção de imigrantes e/ou de solicitantes de refúgio no território de outro Estado, quando este frequentemente também não assumiu as obrigações convencionais do DIR⁵⁵⁶.

Da mesma forma pela qual as normas gerais do Direito Internacional de Direitos Humanos são capazes de oferecer um padrão mínimo de proteção para os migrantes indocumentados e os tratados internacionais de migrações, quer regionais ou globais, podem oferecer proteção específica no país de trânsito ou de acolhida, também existe uma lacuna normativa e institucional no direito internacional capaz de lidar com as necessidades, vulnerabilidades e direitos específicos que esse grupo de pessoas demanda.

Tal situação não é diferente no que tange à proteção dos “refugiados ambientais” e à falta de amparo normativo e institucional capazes de ampará-los na esfera internacional. Frequentemente, inclusive, os “refugiados ambientais” também são considerados migrantes indocumentados, uma vez que muitas vezes podem deixar seus locais de origem às pressas e sem documentação apropriada para cruzar fronteiras estatais ou mesmo para circular livremente no território de um mesmo país.

A respeito da proteção dos migrantes vulneráveis em situação documental irregular, Betts pondera que:

⁵⁵⁴ Por exemplo, o reassentamento de refugiados entre Equador e Brasil, negociado por intermédio dos escritórios locais do ACNUR em ambos países ou o recebimento, pelo Brasil, de refugiados palestinos reconhecidos sob o mandato da UNRWA.

⁵⁵⁵ Como ocorrido no contexto do *Caso Jamaa e outros vs. Itália* perante a CEDH, em que a Itália interceptou barco de imigrantes eritreus e somalis em alto mar e os entregou à Líbia, que não é signatário dos tratados de DIR.

⁵⁵⁶ A exemplo da manutenção de centros de detenção de imigrantes (entre ele, solicitantes de refúgio e “refugiados ambientais”) em Nauru e na Ilha de Manus, na Papua Nova Guiné, por parte do governo australiano.

Migrantes vulneráveis em situação irregular identificados no território de um determinado Estado não necessariamente deveriam permanecer no território daquele Estado. **Ao contrário, a proteção poderia ser des-relacionada de território e formas de proteção temporária ou subsidiária [poderiam ser] providas por meio de reassentamento**⁵⁵⁷. (grifos não estão no original)

Isso significa que Betts defende que os migrantes vulneráveis e indocumentados (o que é frequentemente o caso de “refugiados ambientais” que migram internacionalmente em virtude de desastres ambientais de início rápido) devem receber proteção desvinculada do território do Estado em que se encontram para que o Estado de acolhida busque alternativas de proteção temporária ou permanente. Tal situação ocasionaria, na prática, uma forma de responsabilidade compartilhada entre o Estado de acolhida, o Estado de origem e um terceiro Estado para onde o migrante possa vir a ser reassentado no futuro, sobretudo se o Estado de origem não tiver condições de receber o migrante de volta, como no caso dos “refugiados ambientais” das pequenas ilhas de baixa topografia.

Betts exemplifica sua proposta com um caso já ocorrido. Segundo ele,

Os Estados Unidos, por exemplo, começaram a desempenhar um papel pequeno embora importante em reassentar refugiados de Malta a fim de reduzir o ônus de um país de trânsito e para fornecer a Malta um incentivo para aprimorar seus padrões de acolhimento e proteção⁵⁵⁸.

Para que a via da responsabilidade compartilhada funcione na prática, é preciso que os países cooperem entre si e que, no caso dos “refugiados ambientais”, atente-se aos princípios da humanidade e da solidariedade internacionais para com as vítimas de desastres ambientais, mesmo com aquelas vítimas de desastres de início lento que não têm condições de viver dignamente em seus países de origem ou de voltar aos mesmos por motivos relacionados às condições ambientais ou mesmo políticas, quando a escassez de recursos naturais acentuou conflitos pré-existentes ou deu ensejo a novos conflitos.

Outro requisito para que a responsabilidade compartilhada funcione na prática do direito internacional como via alternativa de proteção com relação aos migrantes vulneráveis e para com os “refugiados ambientais” é de que:

⁵⁵⁷ BETTS, *Op. cit.*, 2010, p. 209. Tradução livre de: “Vulnerable irregular migrants identified on a given state’s territory would not necessarily have to remain on the territory of that state. Rather, protection could be de-linked from territory and forms of temporary or subsidiary protection provided through resettlement”.

⁵⁵⁸ *Idem*. Tradução livre de: “The USA, for example, has begun to play a small but important role in resettling refugees from Malta in order to reduce the burden on one transit country and to provide Malta with an incentive to improve its reception and protection standards”.

Haveria necessidade de que terceiros países igualmente garantissem os custos da proteção suportados pelos países de trânsito que identificassem migrantes vulneráveis. Além do mais, em casos em que outras soluções duradouras além do retorno fossem necessárias, seria importante assegurar que a responsabilidade por provê-las seria equitativamente distribuída entre os Estados⁵⁵⁹.

No campo das migrações amplamente consideradas, a Política Migratória do Equador, de 2007, parte de princípios como (i) o respeito irrestrito aos direitos humanos, (ii) a responsabilidade compartilhada, (iii) a coerência no que diz respeito aos direitos humanos dos imigrantes e dos emigrantes, (iv) o co-desenvolvimento, vinculando o tema das migrações ao do desenvolvimento, (v) o direito a migrar e (vi) a regulação dos fluxos migratórios. No que tange ao princípio da responsabilidade compartilhada das migrações, a Política dispõe que:

O Equador, em sua política exterior em matéria migratória, reivindica o princípio da responsabilidade compartilhada entre países de origem e de destino como meio para a busca de soluções no universo do tema migratório, sem desconsiderar o papel dos países de trânsito tanto no que se refere às ações para combater os delitos de tráfico ilícito de migrantes e de tráfico de pessoas, como para enfrentar a corrupção que ela promove e os efeitos perversos do coitismo⁵⁶⁰.

O tema da responsabilidade compartilhada entre os países de origem, trânsito e destino é particularmente importante para o Equador, uma vez que ele é reconhecidamente um país de trânsito para migrantes, tornando-se praticamente um *hub* de migrantes internacionais nas Américas que têm como origem e destino países da Ásia, África e Américas.

Mas nem por isso a responsabilidade compartilhada em matéria migratória deixa de ser importante conteúdo de políticas e planos nacionais, uma vez que o *burden sharing* leva a alguma forma de cooperação entre países de origem, trânsito e destino de migrantes, válidos e relevantes principalmente quando se dispõem não apenas a regular e impedir

⁵⁵⁹ *Idem*. Tradução livre de: “There would be a need for third countries to similarly underwrite the protection costs borne by transit countries that identify vulnerable migrants. Furthermore, in cases where durable solutions other than return were required, it would be important to ensure that responsibility for providing these was equitably distributed between states”.

⁵⁶⁰ ECUADOR. *Política Migratoria del Ecuador*. Quito: Ministério de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, julio de 2007. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scrpts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6678>>. Consulta: 02/01/2014. Tradução livre de: “El Ecuador, en su política exterior en materia migratoria, reivindica el principio de la responsabilidad compartida entre países de origen y de destino, como medio para la búsqueda de soluciones en el universo del tema migratorio, sin soslayar el papel de los países de tránsito tanto en lo que se refiere a acciones para combatir los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, como para enfrentar la corrupción que la promueve y, los efectos perversos del coyoterismo”.

movimentos migratórios, mas também para facilitar o trânsito de migrantes e sua documentação e coibir práticas delituosas no âmbito da migração como

Se o tema da responsabilidade, de uma forma geral, já gera ojeriza entre representantes de Estado no plano internacional, tal não é diferente quando diz respeito a compartilhar custos financeiros de qualquer situação que seja, motivo pelo qual a responsabilidade compartilhada precisa passar pelo tema financeiro, sim, mas com a mesma cautela pela qual passa quando se fala em responsabilidade dos Estados no plano internacional.

Com relação aos custos financeiros de trânsito e acolhida dos migrantes, deve-se considerar: (i) os limites da capacidade dos migrantes em arcarem com os custos de sua viagem e estada no país de trânsito e no de acolhida temporária ou permanente; (ii) que as despesas de acolhida e de trânsito dos migrantes devem ser repartidas entre os Estados na medida das suas possibilidades, não se podendo exigir apenas do Estado de origem, já muitas vezes sem recursos suficientes para arcar com a reconstrução do seu país no caso de um desastre ambiental repentino; e (iii) que os organismos internacionais de migrações e as agências da ONU que tratam direta ou indiretamente de temas migratórios ou humanitários têm parcela dos seus fundos possivelmente destináveis a auxiliar nesse *burden-sharing* dos gastos com acolhida, caso o país de trânsito ou de acolhida não tenha condições de o fazer de forma adequada para com os migrantes.

Há que se notar, também, que as negociações interestatais – preferencialmente intermediadas e/ou acompanhadas por organismos internacionais de migrações, representantes da sociedade civil e das comunidades afetadas – são imprescindíveis para que a responsabilidade compartilhada seja efetivada. Sem a participação de todos os atores envolvidos e sem a efetivação de uma governança migratória ambiental global capaz de solucionar efetiva e rapidamente a atual lacuna de proteção jurídica dos “refugiados ambientais”, não há como se alcançar uma real solução para o pleno exercício dos direitos humanos e todos os demais direitos garantidos aos “refugiados ambientais” enquanto sujeitos de direitos e deveres na ordem jurídica interna e internacional.

6. A via da judicialização do “refúgio ambiental”

Conforme já discutido⁵⁶¹, a judicialização das migrações no âmbito dos tribunais domésticos dos Estados ou perante os tribunais internacionais é meio viável para se buscar o respeito e a garantia dos direitos humanos dos migrantes e para se buscar garantir o equilíbrio das relações sociais, notadamente entre os estrangeiros e os Estados que os oprimem de direitos consagrados em normas, princípios ou costumes de direito interno e internacional.

De acordo com Von Bogdandy e Venzke, a importância atual dos tribunais internacionais se deve ao fato de que, “como atores de governança global, eles exercem autoridade pública”⁵⁶² uma vez que “eles resolvem disputas e estabilizam expectativas normativas – não apenas aquelas das partes litigantes, mas de todos os sujeitos do direito internacional”⁵⁶³.

Por causa do caráter multinível das políticas contemporâneas, cortes internacionais são atores não apenas de governança *internacional*, mas também de governança *global*. [...] A adjudicação internacional não impacta apenas a relação internacional entre os Estados, mas também nos contextos entre Estados, mesmo se as decisões internacionais não gozem de efeito direto. [...] Justamente nessa perspectiva multinível, a contribuição da adjudicação internacional para a democracia vem claramente à tona. Mesmo que as cortes internacionais não protejam todos os interesses igualmente e às vezes até consagrem assimetrias, seu papel geral na juridificação das relações internacionais é incontestável⁵⁶⁴.

Ao emitir decisão judicial sobre tema do direito e das relações internacionais, por isso, os tribunais internacionais cumprem papel essencial na ordem global, fato que não é diferente com relação aos temas sensíveis e ainda pouco explorados pelo direito e pela política internacionais como o é o dos “refugiados ambientais”.

No que tange à judicialização de casos envolvendo “refugiados ambientais”, o caso supra analisado perante a jurisdição da Austrália e o caso administrativo da Nova Zelândia

⁵⁶¹ Vide item 3 do capítulo 3 da parte I desta tese.

⁵⁶² VON BOGDANDY, Armin; VENZKE, Ingo. *In Whose Name? A Public Law Theory of International Adjudication*. Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 207. Tradução livre de: “[...] As actors of global governance, they exercise public authority”.

⁵⁶³ *Idem*. Tradução livre de: “[...] They settle disputes and stabilize normative expectations – not only those of the contending parties, but of all subjects under international law”.

⁵⁶⁴ *Ibid*. Tradução livre de: “Because of the multilevel character of contemporary politics, international courts are actors of not only *international* but also *global* governance. [...] International adjudication not only impacts the international relationship between states, but also contexts within states, even if international decisions do not enjoy direct effect. [...] Precisely in this multilevel view, international adjudication’s contribution to democracy comes clearly to the fore. Even if international courts do not protect all interests equally and sometimes even entrench asymmetries, their overall role in the juridification of international relations is uncontested”.

não prosperaram devido à falta de disposição legal sobre o tema na legislação interna desses países sobre o reconhecimento e a proteção específica desse grupo de pessoas. Não obstante, mesmo que esses migrantes não sejam reconhecidos ou protegidos como categoria específica nas leis internas e nos tratados internacionais, os “refugiados ambientais” têm direito à proteção estatal (e internacional) em decorrência da sua condição humana, quer sob a incidência da normativa geral de direitos humanos, quer nas normativas específicas que lhe couberem.

Assim, a *via da judicialização do “refúgio ambiental”* é meio passível tanto de reconhecer a existência quanto de garantir o exercício dos direitos humanos dos “refugiados ambientais” como uma categoria específica de migrantes ou não.

7. A via do tratado internacional

Considera-se a *via do tratado internacional* dentro das atuais boas práticas de proteção dos “refugiados ambientais” na medida em que acordos internacionais ou dispõem sobre proteção dos migrantes, incluídos aí os “refugiados ambientais”, sobre estratégias de redução do risco de desastres ambientais, que têm o potencial de influenciar diretamente os “refugiados ambientais”, podendo até mesmo idealmente prevenir que eles se tornem migrantes forçados, sobre direitos humanos, mudanças climáticas, ou sobre qualquer tema que se relacione direta ou indiretamente ao dos “refugiados ambientais”.

Ademais, os tratados internacionais que já preveem alguma forma de proteção e/ou reconhecimento dos “refugiados ambientais” são: (i) a Convenção 169 de 27 de junho de 1989 da OIT; (ii) a Convenção sobre o Combate à Desertificação, de 12 de setembro de 1994; e (iii) a Convenção de Kampala, de 22 de outubro de 2009.

A *via do tratado internacional* certamente permanece como uma opção viável e desejável de reconhecimento e proteção jurídica dos “refugiados ambientais” na medida em que projetos de tratados específicos sobre o tema são redigidos e potencialmente passarão a ser negociados no plano internacional.

A *via do tratado internacional* pode se consubstanciar ou num tratado de alcance bilateral, ou num tratado de alcance regional ou num tratado de alcance global sobre o reconhecimento e a proteção jurídica internacional dos “refugiados ambientais”. Esse tratado também poderá ser criado como um protocolo a algum tratado internacional (de

direitos humanos, de meio ambiente, de mudanças climáticas ou de refugiados, por exemplo) ou desvinculado a qualquer acordo internacional prévio.

Quando um tratado internacional passar a ter validade jurídica internacional sobre o reconhecimento e a proteção jurídica dos “refugiados ambientais”, os desafios desse reconhecimento e dessa proteção não estarão resolvidos: será preciso (i) garantir o maior número de ratificações possível desse tratado⁵⁶⁵, (ii) internalizar seu texto no ordenamento jurídico interno dos Estados, (iii) garantir que os direitos dos “refugiados ambientais” sejam respeitados na sua totalidade e (iv) instituir mecanismos de *accountability* dos Estados que porventura desrespeitarem o tratado⁵⁶⁶.

Ao lado da *via da legislação nacional* e da *via da judicialização do refúgio ambiental*, a *via do tratado internacional* é a mais juridicamente vinculante das formas para o reconhecimento e a proteção jurídica dos “refugiados ambientais” no plano internacional dos Estados.

Resta, porém, compreender como as *vias* de proteção dos “refugiados ambientais” serão postas em prática pelos atores nacionais e internacionais e quais os reflexos das ações desses atores na garantia de direitos para os “refugiados ambientais” no mundo.

⁵⁶⁵ De preferência, muito superiores às atuais 47 ratificações da Convenção da ONU sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias (1990) e preferencialmente também superiores ou iguais ao número de 196 Estados-Partes da Convenção Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas (1992). Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-13&chapter=4&lang=en> e <http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php>. Consulta: 03/01/2015.

⁵⁶⁶ Não é essencial que o tratado sobre o reconhecimento e a proteção jurídica dos “refugiados ambientais” crie sistema de *accountability*, pois o tratado estará vinculado à CVDT e à possibilidade de adjudicação nos tribunais domésticos dos Estados-Partes ou nos tribunais internacionais competentes. No entanto, os mecanismos convencional e extraconvencionais de apuração das violações de direitos humanos junto à ONU, por exemplo, poderiam ser particularmente úteis na garantia de direitos dos estrangeiros (sobretudo no respeito ao princípio do *non-refoulement* do DIR) e em eventual responsabilidade internacional por violações aos direitos dos “refugiados ambientais”. Sobre o tema dos mecanismos de apuração de violações de direitos humanos, vide: RAMOS, André de Carvalho. *Processo Internacional de Direitos Humanos: análise dos sistemas de apuração de violações dos direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Capítulo 4 – Governança e direito: por uma governança migratória-ambiental global para os “refugiados ambientais”

Embora os instrumentos de direito internacional, atuais e futuros, voltados para o reconhecimento e a proteção jurídica dos “refugiados ambientais” sejam fundamentais para lançar perspectiva sob o respaldo legal para esses migrantes forçados, especialmente em matéria de direitos humanos, é necessário que os atores internacionais coloquem em prática o aparato possível para a proteção desse grupo de pessoas.

Para tanto, deve-se observar a necessidade de: (i) flexibilização dos mandatos dos organismos internacionais envolvidos na proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade, (ii) o compromisso – para além da retórica – de os atores estatais e não estatais colocarem em prática essa proteção baseada seja em normas, princípios, costume ou na conjunção deles, e (iii) a mudança de postura política de todos os atores para a situação dos “refugiados ambientais”, que já é atual e premente de soluções.

Nas palavras de Bolewski, “uma sociedade globalizada nasce quando os participantes têm consciência de certos interesses e valores comuns da humanidade e agem para preservar os ‘comuns globais’ ou as preocupações comuns da humanidade”⁵⁶⁷. Para ele, “esses valores morais e responsabilidades fundamentais procuram reconciliar o individualismo e o universalismo com o intuito de lidar com os desafios comuns de hoje e de amanhã”⁵⁶⁸.

A busca conjunta por preservação e alcance de soluções para os *bens comuns* da humanidade se dá comumente por meio da governança. Segundo a Comissão da ONU sobre Governança Global,

Governança é a soma das várias maneiras pelas quais indivíduos e instituições, públicas ou privadas, gerem seus assuntos comuns. Trata-se de um processo contínuo através do qual interesses conflituosos ou divergentes podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas. Ela inclui instituições formais e regimes empoderados para impor o cumprimento, assim como mecanismos informais sobre os quais as pessoas e instituições ou tenham concordado ou tenham percebido ser do seu interesse⁵⁶⁹. (grifos não estão no original)

⁵⁶⁷ BOLEWSKI, Wilfried. *Op. cit.*, p. 46. Tradução livre de: “A globalized society emerges when the participants are conscious of certain common interests and common values and act to preserve the ‘global commons’ or common concerns of humankind”.

⁵⁶⁸ *Idem*. Tradução livre de: “[...] These fundamental moral values and responsibilities intend to reconcile individualism with universalism in order to face the common challenges of today and tomorrow”.

⁵⁶⁹ UNITED NATIONS COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. *Our Global Neighborhood: a report of the Commission on Global Governance*. New York: United Nations, 1994. Disponível

1. A construção da governança migratória-ambiental global para os “refugiados ambientais”⁵⁷⁰

A governança será entendida aqui a partir da combinação das visões de Rosenau e de Krasner: enquanto Rosenau aponta para a “governança sem governo”, Krasner estuda a teoria de regimes das relações internacionais para fundamentar a cooperação e a reciprocidade entre Estados a partir de dois dos três pilares da proteção internacional que se defende nesta tese para o reconhecimento e a proteção, atual e futura, dos “refugiados ambientais” – aquela das normas e dos princípios para o alcance de objetivos comuns no interior dos regimes internacionais.

De acordo com Krasner, os “regimes devem ser entendidos como algo mais do que arranjos temporários que mudam com toda mudança no poder ou de interesses”⁵⁷¹. Para ele,

Regimes podem ser definidos como conjuntos implícitos e explícitos de princípios, normas e regras, e procedimentos de tomada de decisão nas quais as expectativas dos atores convergem numa determinada área das relações internacionais. Princípios são crenças de fato, nexos de causalidade e retidão. Normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. Regras são prescrições ou proibições para a ação. Procedimentos de tomada de decisão são práticas prevalecentes para a criação e implementação da decisão coletiva⁵⁷².

em: <<http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/>>. Consulta: 15/12/2014. Tradução livre de: “Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest”.

⁵⁷⁰ O tema foi tratado com menor aprofundamento na dissertação de mestrado da doutoranda, defendida em setembro de 2012 junto ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília.

⁵⁷¹ KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening values. *International Organization*, Cambridge, vol. 36, n° 2, International Regimes (Spring, 1982), p. 186. Tradução livre de: “Regimes must be understood as something more than temporary arrangements that change with every shift in power or interests”.

⁵⁷² *Idem*. Tradução livre de: “Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice”.

Um regime ambiental corresponde ao “regime para gestão do meio ambiente, seja globalmente ou no nível nacional, que inclui regulamentos e convenções ambientais e as instituições através das quais elas são geridas⁵⁷³”.

Particularmente importante sob a ótica do reconhecimento e da proteção dos “refugiados ambientais” na sociedade internacional enquanto perdura a ausência de normativa sobre o tema, é a fala de Bull a respeito da perspectiva que se depreende da autoridade política dos Estados na ordem internacional. De acordo com ele, “se é sobretudo por meio do ponto de vista dos estados, reunidos em organizações internacionais, que precisamos tentar descobrir qual o bem comum da humanidade, estamos usando uma lente distorcida”,⁵⁷⁴ uma vez que

[...] as ideologias universais adotadas pelos estados são notoriamente subservientes aos seus interesses especiais, e os acordos entre os estados representam sabidamente o resultado de barganha e de ajustes, sem levar em conta qualquer interesse da humanidade como um todo⁵⁷⁵.

Por isso a importância dos atores não estatais que atuam diretamente na proteção de pessoas em situação de desastres ambientais e de migrantes vulneráveis na efetividade da proteção e da assistência prestada aos “refugiados ambientais” no mundo. Nesse sentido, impera a “governança sem governo” de Rosenau e a governança em níveis e escalas de Ostrom na medida em que todos os atores têm seu papel a cumprir diante de situações que fazem emergir os fundamentos morais da humanidade, independentemente de normas jurídicas consagradas que os fazem agir em prol de causas determinadas.

A governança migratória-ambiental global pretende unir os esforços de governança nos temas atinentes aos “refugiados ambientais” de modo a melhor congregar atores, normas e princípios na proteção desses migrantes.

⁵⁷³ PARK, Chris. *Op. cit.*, p. 154. Tradução livre de: “The regime for managing the environment, either globally or at a national level, which includes environmental regulations and conventions, and the institutions through which they are damaged”.

⁵⁷⁴ BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. Coleção Clássicos do IPRI. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/ Editora da Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2002, p. 101.

⁵⁷⁵ *Idem.*

1.1 A governança migratória-ambiental global nas discussões sobre meio ambiente e sobre clima

De acordo com José Eli da Veiga, o mundo se encontra atualmente em estado de “desgovernança” no tema da sustentabilidade a nível mundial, na medida em que os imperativos da governança para o desenvolvimento econômico muitas vezes se sobrepõem, na prática, à governança para o desenvolvimento sustentável, particularmente no que diz respeito à redução das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera⁵⁷⁶. De acordo com ele, “as principais questões do debate sobre a governança ambiental global não diferem [...] daquelas do debate sobre governança global do desenvolvimento: desigualdades, tendências de mudança e arquitetura organizacional”⁵⁷⁷.

Indiretamente, o tema dos “refugiados ambientais” possui grande abrangência nos regimes internacionais de meio ambiente, mudança climática e no nascente regime internacional dos desastres. Os direitos humanos relacionados ao meio ambiente, as políticas de redução da emissão de gases de efeito estufa e as políticas de DRR indiretamente protegem os “refugiados ambientais” na medida em que contribuem para postergar ou evitar a migração motivada por causas ambientais.

A abordagem direta do tema dos “refugiados ambientais”, no entanto, é escassa nos regimes internacionais de meio ambiente e de mudanças climáticas, e ele é inexistente no embrionário regime internacional de desastres ambientais. Como já mencionado⁵⁷⁸, os seguintes instrumentos dos regimes internacionais de mudanças climáticas e de meio ambiente são diretamente aplicáveis aos “refugiados ambientais”:

- (i) Convenção-Quadro da ONU sobre Mudanças Climáticas (1992);
- (ii) Convenção da ONU para o Combate à Desertificação (1996); e
- (iii) Agenda 21 da Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992).

Apenas na década de 1990 (e desde então), o tema dos “refugiados ambientais” foi de alguma forma mencionado nos regimes internacionais de meio ambiente e de mudanças climáticas. Resta, portanto, não apenas maior vinculação desses temas às migrações induzidas por causas ambientais e climáticas, mas também no tema dos desastres

⁵⁷⁶ VEIGA, José Eli da. *A Desgovernança Mundial da Sustentabilidade*. São Paulo: Editora 34, 2013, p. 131.

⁵⁷⁷ *Idem*, p. 77.

⁵⁷⁸ Capítulo 1 da parte II desta tese de doutorado.

ambientais e todos de forma a aplicar mecanismos seja de proteção direta a essas pessoas nos três contextos inter-relacionados (meio ambiente, mudança do clima e desastres) ou de proteção indireta por meio de medidas que incidam na diminuição dos fatores que levam à migração (como nas políticas de desenvolvimento sustentável, de redução de emissões de gases de efeito estufa e de DRR, por exemplo).

De acordo com a EJF,

Como um todo, a estrutura [normativa/ de regime] internacional sobre mudança ambiental teve algum progresso no tema do deslocamento induzido pelo clima. Alguns pesquisadores propõem que a UNFCCC potencialmente oferece uma estrutura institucional forte pela qual se prevenir o deslocamento climático. No entanto, é difícil ver como ela poderia ser utilizada para ampliar a proteção ou assistência no seu estado atual. **Sem clareza na definição de deslocado ambiental e outras formas de mobilidade humana, e sem estipular medidas concretas para prevenir, preparar ou responder às situações de deslocamento, a atual estrutura política e jurídica permanece muito vaga para ser de valor suficiente**⁵⁷⁹.

As discussões e os instrumentos normativos sobre meio ambiente, desastres e mudanças climáticas não podem, por isso, ignorar o tema da mobilidade humana associada aos fatores ambientais, dado que a relação socioambiental é intrínseca à vida humana e considerando que as vulnerabilidades que atingem principalmente as regiões com maior risco de desastres e de sofrer efeitos danosos da mudança e variabilidade climáticas são as com maiores chances de serem os locais de origem de “refugiados ambientais”⁵⁸⁰.

1.2 A governança migratória-ambiental global nas discussões sobre direitos humanos e sobre migrações

A governança migratória implica em diversos temas que envolvem as migrações, desde os regimes migratórios internacionais até as políticas internas e regionais de violação de direitos (por meio da securitização, criminalização e desrespeito aos direitos dos migrantes, por exemplo) e proteção dos migrantes.

⁵⁷⁹ ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION – EJF. *Op. cit.*, 2014, p. 13. Tradução livre de: “As a whole, the international framework governing environmental change has made some progress on the issue of climate-induced displacement. Some researchers propose that the UNFCCC potentially offers a strong institutional framework through which to prevent climate-induced displacement. However, it is difficult to see how it could be utilized to extend protection or assistance in its current state. Without clarification on the definition of climate-induced displacement, and other forms of human mobility, and a stipulation of concrete measures to prevent, prepare for and respond to situations of displacement, the current legal and policy framework remains too vague to be of sufficient value”.

⁵⁸⁰ A exemplo de Bangladesh, dos pequenos países insulares de baixa topografia e de regiões que sofrem cronicamente com desertificação ou enchentes que inviabilizam a permanência humana nos seus territórios.

Um tema que não pode deixar de ser considerado no tocante à governança migratória é o da vulnerabilidade dos migrantes, independentemente sob qual aspecto ela possa ser considerada, uma vez que as vulnerabilidades aumentam a possibilidade de desrespeito aos direitos humanos dos migrantes.

As vulnerabilidades dos migrantes podem ser potencializadas pelas políticas migratórias restritivas e repressivas à mobilidade humana, assim como a falta de garantia no que toca ao direito de mobilidade dos migrantes⁵⁸¹, principalmente dos migrantes protegidos por normas há muito consagradas no direito internacional.

Por isso, é necessário assegurar o direito de ir e vir por meio de políticas e leis migratórias baseadas nos direitos humanos dos migrantes acima dos preceitos de securitização e fechamento de fronteiras. A efetiva proteção dos migrantes é, pois, o objetivo prioritário da governança migratória⁵⁸² e também da governança migratória-ambiental global.

Betts propõe uma proteção para os migrantes indocumentados baseada em norma de *soft law*, na qual seriam traçados princípios norteadores para a proteção dos migrantes indocumentados a exemplo dos princípios norteadores para a proteção dos IDPs, somada à colaboração entre agências existentes da ONU.

[...] apesar da existência de normas internacionais de direitos humanos que deveriam, na teoria, proteger tais pessoas, permanece uma lacuna normativa e institucional fundamental no sistema internacional. Ao invés de exigir novos tratados de *hard law* para preencher a lacuna, [...] uma norma de *soft law* deveria ser desenvolvida para assegurar proteção aos migrantes irregulares vulneráveis e baseada em dois elementos principais: primeiramente, a consolidação e aplicação de normas existentes de direito internacional dos direitos humanos em conjuntos de princípios norteadores para diferentes grupos; em segundo lugar, mecanismos aprimorados para colaboração entre agências para assegurar implementação dessas normas e princípios⁵⁸³.

A proposta de Betts para os migrantes indocumentados nada mais é do que uma forma de governança migratória global por meio de normas, princípios e atores existentes

⁵⁸¹ BADIE, Bertrand; BRAUMAN, Rony; DECAUX, Emmanuel; DEVIN, Guillaume; WIHTOL DE WENDEN, Catherine. *Op. cit.*, p. 74.

⁵⁸² *Idem*, p. 75.

⁵⁸³ BETTS, Alexander. *Op. cit.*, 2010, p. 209. Tradução livre de: "[...] despite the existence of international human rights norms that should, in theory, protect such people, there remains a fundamental normative and institutional gap in the international system. Rather than requiring new hard law treaties to fill the gap, [...] a 'soft law' framework should be developed to ensure the protection of vulnerable irregular migrants, based on two core elements: firstly, the consolidation and application of existing international human rights norms into sets of guiding principles for different groups; secondly, improved mechanisms for inter-agency collaboration to ensure implementation of these norms and principles".

como aqui se defende para a proteção jurídica dos “refugiados ambientais”. Independentemente da existência de normas específicas e enquanto perdurar a lacuna normativa internacional a respeito do reconhecimento e da proteção jurídica dos “refugiados ambientais”, o mecanismo de proteção baseado em normas pré-existentes ou em norma de *soft law*⁵⁸⁴ somado à cooperação entre agências da ONU e organismos internacionais fora do sistema das Nações Unidas, como OIM e CICV, podem resultar em proteção efetiva e em resposta eficiente para a proteção desse grupo de pessoas.

Crépeau considera que o maior desafio para o reconhecimento e a proteção jurídica dos “refugiados ambientais” é “da escolha entre os diversos regimes jurídicos potencialmente concorrentes e da articulação entre as muitas e variadas necessidades das autoridades governamentais e locais, dos atores internacionais ou não governamentais e dos próprios migrantes”⁵⁸⁵.

Segundo ele, os regimes internacionais de proteção dos refugiados, a normativa nacional, regional e universal de direitos humanos, os regimes de responsabilidade estatal e de responsabilidade ambiental ainda carecem “de uma visão comum, complexa, articulada e coerente da definição das questões da natureza e das soluções técnicas e políticas necessárias”⁵⁸⁶.

2. Reflexos da governança migratória-ambiental global para os “refugiados ambientais” nos atores e instituições internacionais de migrações

2.1 O papel da sociedade civil na governança migratória-ambiental global

A solidariedade, seja como princípio do direito internacional ou como modo de ação, é bastante utilizada principalmente por organizações não governamentais que têm causa social específica como objeto de atuação em prol de grupos sociais minoritários, grupos vulneráveis ou em quaisquer situações que demandam atenção da sociedade civil. Dentre

⁵⁸⁴ Conforme propõe Mayer. *Op. cit.*

⁵⁸⁵ CRÉPEAU, François. *Préface*. 9 septembre 2013, p. 13. In : COURNIL, Christel ; MAYER, Benoît. *Les Migrations Environnementales*. Paris : Presses de Sciences Po, 2014. Tradução livre de: « [...] du choix parmi les divers régimes juridiques potentiellement concurrents et celui de leur articulation aux besoins nombreux et variés des autorités gouvernementales et locales, des acteurs internationaux ou non gouvernementaux, et des migrants eux-mêmes ».

⁵⁸⁶ *Idem*. Tradução livre de: « [...] d’une vision commune, complexe, articulée, cohérente de la définition des enjeux et de la nature des solutions techniques et politiques nécessaires ».

essas organizações, destaca-se o papel dos grupos religiosos e do que Geisser⁵⁸⁷ exalta como a “incrível modernidade” que o campo das migrações tem trazido às instituições cristãs, um ator essencial na acolhida e assistência migrantes, sobretudo aos refugiados e solicitantes de refúgio.

O Bispo Giovanni Battista Scalabrini (1839-1905), também conhecido como o “padre dos imigrantes”, inspirou a criação de instituições laicas e religiosas de trabalho e solidariedade aos migrantes no mundo todo⁵⁸⁸. De acordo com Geisser, Scalabrini “foi incontestavelmente um visionário, um pioneiro”⁵⁸⁹ e esteve à frente do seu tempo e de pensadores da sua época na interpretação dos fatos migratórios ocorridos entre o final do século XIX e início do século XX, que permanecem bastante atuais.

O papel da Igreja Católica, como tal, na acolhida e assistência aos refugiados está baseado na encíclica *Exsul Familia Nazarethana*, publicada em 1º de agosto de 1952 sob o pontificado do Papa Pio XII⁵⁹⁰.

2.2 O papel da ONU na governança migratória-ambiental global

Diante do aumento do número de desastres ambientais no mundo e das consequências danosas para as pessoas, para os países e para o meio ambiente, a ONU estabeleceu novos órgãos e iniciativas para melhor lidar com o tema. Assim, surgiram (i) a OCHA, (ii) a UNISDR e (iii) o CERF.

(i) Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA)

A origem da OCHA remonta à Resolução 46/182 da Assembleia Geral da ONU, que institucionalizou a resposta das Nações Unidas às emergências complexas e aos desastres naturais, enquanto provia efetividade às operações humanitárias em campo. Essa resolução também criou o Comitê Permanente Inter-agências (IASC) e o Fundo Central de Emergência (CERF).

⁵⁸⁷ GEISSER, Vincent. Immigration, nationalité, solidarité : l'Église a-t-elle encore quelque chose à dire ? *Migrations Société*, vol. 25, n° 145, janvier-février 2013, pp. 09-10.

⁵⁸⁸ *Idem*, p. 14.

⁵⁸⁹ *Ibidem*.

⁵⁹⁰ Disponível em: <<http://www.papalencyclicals.net/Pius12/p12exsul.htm>>. Consulta: 10/10/2014.

A OCHA realiza suas funções primariamente por meio do IASC, com a participação de parceiros humanitários das agências da ONU, fundos e programas, a Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (IFRC) e ONGs.

A OCHA provê resposta humanitária por meio de avaliação de necessidades, coordenação em campo, organização dos atores humanitários e no desenvolvimento das políticas humanitárias.

(ii) Estratégia Internacional das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastre (UNISDR)

Em 1979, o Escritório da ONU para Coordenação de Assistência em Desastres (UNDRO, criado em 1971⁵⁹¹ e fundido à estrutura do Departamento de Assuntos Humanitários em 1991⁵⁹², mais tarde OCHA) emitiu uma *Análise sobre Desastres Naturais e Vulnerabilidade*, estudo elaborado por um grupo de especialistas, no qual afirmava:

Nas duas últimas décadas os desastres naturais tenderam a ser mais destrutivos na medida em que eles afetaram concentrações populacionais cada vez maiores. Enquanto a resposta da comunidade internacional tem sido principalmente focada na assistência emergencial, agora também se percebe que as consequências correntes e potenciais dos desastres naturais têm sido tão sérias e tão grandes em escala global que ênfase muito maior será, a partir de agora, dada ao planejamento pré-desastre e à prevenção⁵⁹³.

A partir da década de 1980, a preocupação do UNDRO deu-se exatamente no campo da prevenção de ocorrência de desastres⁵⁹⁴ e a década de 1990 foi proclamada como a *década da redução do risco de desastres*⁵⁹⁵ na qual “a comunidade internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, dará especial atenção em promover cooperação internacional

⁵⁹¹ Resolução 2816 (XXVI) de 14 de dezembro de 1971 da Assembleia Geral da ONU.

⁵⁹² Resolução 46/182 de 19 de dezembro de 1991 da Assembleia Geral da ONU.

⁵⁹³ OFFICE OF THE UNITED NATIONS RELIEF COORDINATOR – UNDRO. *Natural Disasters and Vulnerability Analysis*. Report of Expert Group Meeting, 9-12 July 1979. Geneva: UN, August 1980, p. iii. Disponível em: <<http://www.preventionweb.net/files/resolutions/NL800388.pdf>>. Consulta: 02/10/2014. Tradução livre de: “During the last two decades natural disasters have tended to be more destructive as they affect ever larger concentrations of populations. While the response of the International Community has primarily focussed [*sic*] on relief action, it is now also realized that the actual and potential consequences of natural hazards are becoming so serious and so increasingly global in scale, that much greater emphasis will henceforth have to be given to pre-disaster planning and prevention”.

⁵⁹⁴ Conforme as resoluções A/RES/42/169, A/43/723, A/RES/43/202, A/44/322, A/44/350, A/44/322/ADD.1 e A/RES/44/236 da Assembleia Geral da ONU.

⁵⁹⁵ Resolução A/RES/42/169 de 11 de dezembro de 1987 da Assembleia Geral da ONU.

no campo da redução dos desastres naturais”⁵⁹⁶. Ela foi marcada por muitos relatórios e resoluções sobre os mecanismos de redução dos desastres⁵⁹⁷ e, a partir de 1998, tanto a AGNU quanto o ECOSOC emitiram resoluções⁵⁹⁸ especificamente sobre a redução dos impactos do El Niño.

A Primeira Conferência Mundial sobre Redução de Desastres Naturais ocorreu em Yokohama, no Japão, de 23 a 27 de maio de 1994, na qual foram adotados a *Estratégia de Yokohama e o Plano de Ação para um Mundo mais Seguro*. O documento partiu de algumas premissas, tais como:

1. O impacto dos desastres naturais em termos de perdas humanas e econômicas tem aumentado nos anos recentes e a sociedade, em geral, tem se tornado mais vulnerável aos desastres naturais. Os geralmente mais afetados pelos desastres naturais e outros são os pobres e os grupos socialmente desfavorecidos nos países em desenvolvimento, já que eles são os menos equipados a lidar com esses desastres.

2. Prevenção de desastres, mitigação, preparação e assistência são quatro elementos que contribuem para e se beneficiam da implementação das políticas de desenvolvimento sustentável. Esses elementos, juntamente com proteção ambiental e desenvolvimento sustentável, estão intimamente relacionados. Portanto, as nações devem incorporá-las no desenvolvimento de planos e assegurar medidas de acompanhamento eficientes nos níveis comunitário, nacional, sub-regional, regional e internacional.

[...]

7. A Estratégia adotada em Yokohama e seu Plano de Ação para o restante da década e além:

A. Notará que cada país tem responsabilidade soberana para proteger seus cidadãos dos desastres naturais;

B. Dará atenção prioritária para países em desenvolvimento, em particular os menos desenvolvidos, os países sem saída para o mar e os países insulares em desenvolvimento;

C. Desenvolverá e fortalecerá capacidades e competências nacionais e, onde apropriado, legislação nacional para prevenção, mitigação e preparação para desastres naturais e outros desastres, incluindo a mobilização de organizações não governamentais e participação das comunidades locais;

D. Promoverá e fortalecerá cooperação sub-regional, regional e internacional nas atividades de prevenção, redução e mitigação de desastres naturais e outros desastres, com ênfase particular em:

- Capacitação e fortalecimento humano e institucional;

⁵⁹⁶ *Idem*. Tradução livre de: “[...] in which the international community, under the auspices of the United Nations, will pay special attention to fostering international co-operation in the field of natural disaster reduction [...]”.

⁵⁹⁷ Resoluções A/45/621, A/RES/45/185, A/46/266-E/1991/106, E/1991/58, A/46/266/ADD.1-E/1991/106, A/46/733, A/RES/46/149, A/48/219-E/1993/97, A/48/219/ADD.1-E/1993/97, A/48/724, A/RES/48/188, A/48/911, E/1994/85, E/1994/87, E/1994/31, A/49/453, A/RES/49/22, A/RES/49/22B, A/50/201-E/1995/74, E/1995/47, A/50/526, A/50/521, A/50/618/ADD.5, A/RES/50/117, A/51/186-E/1996/80, E/1996/45, A/51/605/ADD.6, A/RES/51/185, A/52/561, A/52/560 e A/52/629/ADD.4 da Assembleia Geral (as iniciadas em “A/RES” ou “A/número”) e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU (as iniciadas em “E/”); as resoluções “A/[...]-E/[...]” são conjuntas entre os dois órgãos das Nações Unidas.

⁵⁹⁸ Resoluções A/RES/53/185, A/RES/52/200 e A/53/487, da década de 1990, e A/RES/54/220, A/55/99-E/2000/86, E/2000/INF/2/ADD.2, A/RES/55/197, A/56/76-E/2001/54, E/2000/99(SUPP), A/RES/56/194, A/57/189 e A/RES/57/255.

- Compartilhamento de tecnologia, dados, disseminação e utilização de informação;
- Mobilização de recursos⁵⁹⁹.

Em Yokohama, ainda se falava em “redução de desastres naturais” terminologia que, já em Hyogo, 11 anos depois, mudou para “redução do *risco* de desastres”, partindo-se do pressuposto tanto que os desastres não são apenas *naturais* quanto do fato de que o *risco* é uma importante medida a ser considerada na relação socioambiental somada à ocorrência de eventos ambientais naturais ou antropogênicos.

(iii) Fundo Central de Resposta de Emergência (CERF)

O CERF é um Fundo destinado a prover assistência humanitária nos casos de desastres ambientais⁶⁰⁰ (principalmente naqueles de início rápido) e de conflitos armados. Criado em 2006 pela Assembleia Geral da ONU⁶⁰¹, o Fundo conta com doações de países, do setor privado, de fundações e de particulares. Sua gestão cabe, por delegação do Secretário-Geral da ONU, ao Coordenador de Assistência de Emergência (ERC, na sigla em inglês), atualmente exercida por Valerie Amos, também chefe da OCHA.

⁵⁹⁹ UNITED NATIONS – INTERNATIONAL DECADE FOR NATURAL DISASTER REDUCTION (1990-2000). *Yokohama Strategy and Plan for Action for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster, Prevention, Preparedness and Mitigation*. World Conference on Natural Disaster Reduction. Yokohama, Japan, 23-27 May, 1994. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/8241_doc6841contenido1.pdf>. Consulta: 02/01/2015. Tradução livre de: “The impact of natural disasters in terms of human and economic losses has risen in recent years, and society in general has become more vulnerable to natural disasters. Those actually most affected by natural and other disasters are the poor and socially disadvantaged groups in developing countries as they are least equipped to cope with them. 2. Disaster prevention, mitigation, preparedness and relief are four elements which contribute to and gain from the implementation of sustainable development policies. These elements, along with environmental protection and sustainable development, are closely interrelated. Therefore, nations should incorporate them in their development plans and ensure efficient follow-up measures at the community, national, subregional, regional and international levels. [...] 7. The adopted Yokohama Strategy and related Plan of Action for the rest of the Decade and beyond: A. Will note that each country has the sovereign responsibility to protect its citizens from natural disasters; B. Will give priority attention to the developing countries, in particular the least developed, land-locked countries and the small island developing States; C. Will develop and strengthen national capacities and capabilities and, where appropriate, national legislation for natural and other disaster prevention, mitigation and preparedness, including the mobilization of non-governmental organizations and participation of local communities; D. Will promote and strengthen subregional, regional and international cooperation in activities to prevent, reduce and mitigate natural and other disasters, with particular emphasis on: - Human and institutional capacity-building and strengthening; - Technology sharing, the collection, the dissemination and the utilization of information; - Mobilization of resources”.

⁶⁰⁰ A ONU o intitula como “fundo humanitário” por ter seus recursos voltados exclusivamente para assistência às vítimas de desastres ambientais e de conflitos armados. Disponível em: <<http://www.unocha.org/cerf/about-us/who-we-are>>. Consulta: 18/12/2014.

⁶⁰¹ O CERF foi estabelecido por meio da Resolução A/RES/60/124, de 8 de março de 2006.

3. Reflexos da governança migratória-ambiental global para os “refugiados ambientais” na política internacional: declarações de princípios e modos de ação

3.1 Os Princípios de Península

Os Princípios de Península sobre Deslocamento Climático entre Estados surgiram como um documento formal de recomendação política⁶⁰² elaborado em agosto de 2013 em Red Hill, Austrália, por representantes desse país, da Nova Zelândia, Bangladesh, Países Baixos, Suíça, Reino Unido, Alemanha, Egito, Tunísia e Estados Unidos, com foco no deslocamento humano causado pela mudança e variabilidade climática.

São 16 Princípios baseados nos *Princípios Norteadores do Deslocamento Interno* (1999) que têm como fundamento os princípios de direito internacional e de direitos humanos, bem como as boas práticas envolvendo migrações, sustentabilidade e redução do risco de desastres. Em linhas gerais, os Princípios de Península partem dos seguintes pressupostos:

- a) Mesmo que o deslocamento humano motivado pelo clima possa envolver migrações internas e internacionais, a maior parte desse deslocamento deve ocorrer dentro das fronteiras estatais;
- b) As pessoas deslocadas pelo clima têm o direito de permanecer no seu local de residência habitual e de manter relações com esse lugar o quanto for possível;
- c) Os deslocados têm direito a migrar em segurança e de serem reassentados dentro do território do seu país de origem;
- d) Se não for propriamente planejada e gerida, a migração climática pode ensejar tensões e instabilidade entre países;
- e) Uma vez que a mudança do clima é um problema global, os Estados devem (a partir de solicitação dos Estados afetados) prover apoio adequado e apropriado para medidas de mitigação, adaptação, realocação e proteção, e dar assistência às pessoas deslocadas pelo clima;
- f) A comunidade internacional tem interesses humanitários, sociais, culturais, financeiros e de segurança em abordar o problema do deslocamento climático de maneira oportuna, coordenada e direcionada.
- g) Não existe nenhuma resposta significativa dos Estados para abordar migração climática, seja de forma temporária ou permanente;
- h) Nem a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) nem o Protocolo de Quioto contemplam ou abordam o tema do deslocamento climático; e
- i) É necessário um instrumento normativo global para prover uma abordagem coerente e baseada em princípios para o fornecimento de assistência preventiva para aquelas pessoas que podem se deslocar devido aos efeitos da mudança climática, assim como assistência emergencial para aqueles que já foram deslocados e proteção legal para ambos⁶⁰³.

⁶⁰² Não foi, até o presente, adotado como Resolução de nenhum organismo internacional.

⁶⁰³ DISPLACEMENT SOLUTIONS. *The Peninsula Principles on Climate Change Displacement within States*, 18 August 2013. Disponível em: <<http://displacementsolutions.org/peninsula-principles/>>. Consulta:

Princípio 1: Objeto e Objetivos

Estes Princípios de Península:

- a. Consistem num instrumento abrangente baseado em princípios de direito internacional, obrigações de direitos humanos e boas práticas, nas quais os direitos das pessoas deslocadas pelo clima podem ser abrangidos.
- b. Dispõem sobre deslocamento climático nos Estados e não sobre deslocamento climático entre fronteiras; e
- c. Determina proteção e princípios de assistência em consonância com os Princípios Norteadores do Deslocamento Interno da ONU para serem aplicados às pessoas deslocadas pelo clima⁶⁰⁴.

Princípio 2 – Definições

Para os propósitos dos Princípios de Península:

- a. “Mudança climática” significa a alteração da composição da atmosfera global em adição à variabilidade natural sobre período de tempos comparáveis (como definidos pelo IPCC).
- b. “Deslocamento climático” significa o movimento de pessoas dentro de um Estado devido aos efeitos da mudança do clima, incluindo eventos ambientais e processos de início rápido e lento ocorridos sejam sozinhos ou em combinação com outros fatores.
- c. “Pessoas deslocadas pelo clima” significam indivíduos, famílias ou comunidades que estão ameaçados ou enfrentando deslocamento climático.
- d. “Realocação” significa o movimento voluntário, planejado e coordenado de pessoas deslocadas pelo clima dentro dos Estados para locais adequados longe de áreas propensas ao risco, aonde elas podem gozar de toda amplitude de seus direitos, incluindo direito à moradia, à terra, à propriedade e de sustento e todos os outros direitos relacionados⁶⁰⁵.

10/08/2014. Tradução livre de: “While climate displacement can involve both international and cross-border displacement, most displacement will likely occur within State borders; Climate displaced persons have a right to remain in their homes and retain connections to the land on which they live for as long as possible; Those who may be displaced have a right to move safely and to relocate within their national borders over time; Climate displacement, if not properly planned for and managed, may give rise to tensions and instability within States; Because climate change is a global problem, States should (upon request by affected States), provide adequate and appropriate support for mitigation, adaptation, relocation and protection measures, and provide assistance to climate displaced persons; The international community has humanitarian, social, cultural, financial and security interests in addressing the problem of climate displacement in a timely, coordinate and targeted manner; There has been no significant coordinated response by States to address climate displacement, whether temporary or permanent in nature; Neither the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) nor its Kyoto Protocol neither contemplate nor address the issue of climate displacement; and There is a need for a globally applicable normative framework to provide a coherent and principled approach for the collaborative provision of pre-emptive assistance to those who may be displaced by the effects of climate change, as well as remedial assistance to those who have been so displaced, and legal protections for both”.

⁶⁰⁴ *Idem*, p. 16. Tradução livre de: “Principle 1 – Scope and Purpose. These Peninsula Principles: a. provide a comprehensive normative framework, based on principles of international law, human rights obligations and good practice, within which the rights of climate displaced persons can be addressed; b. address climate displacement within a State and not cross-border climate change; and c. set out protection and assistance principles, consistent with the UN Guiding Principles on Internal Displacement, to be applied to climate displaced persons”.

⁶⁰⁵ *Ibid*. Tradução livre de: “Principle 2 – Definitions. For the purposes of these Peninsula Principles: a. “Climate change” means the alteration in the composition of the global atmosphere that is in addition to natural variability over comparable time periods (as defined by the Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC). b. “Climate displacement” means the movement of people within a State due to the effects of climate change, including sudden and slow-onset environmental events and processes, occurring either alone or in combination with other factor. c. “Climate displaced persons” means individuals, households or communities who are facing or experiencing climate displacement. d. “Relocation” means the voluntary, planned and coordinated movement of climate displaced persons within States to suitable locations, away

Princípio 3 – Não discriminação, direitos e liberdades

- a. Os Estados não devem discriminar as pessoas deslocadas pelo clima com base no seu potencial ou atual deslocamento, e devem tomar medidas para repelir leis injustas ou arbitrárias que de outra forma discriminam ou possuem efeito discriminatório contra as pessoas deslocadas pelo clima.
- b. As pessoas deslocadas pelo clima devem gozar, em total igualdade, dos mesmos direitos e liberdades sob o direito internacional e interno, assim como outras pessoas no seu país, em particular com relação à moradia, acesso à terra e direitos de propriedade.
- c. Os Estados devem assegurar que as pessoas deslocadas pelo clima têm direito e apoio em reivindicar e exercer seus direitos e são providos com remédios efetivos, assim como acesso sem entraves ao sistema judicial⁶⁰⁶.

Princípio 4 – Interpretação

- a. Estes Princípios de Península não devem ser interpretados como sendo limitadores, modificadores ou de outra forma prejudiciais aos direitos reconhecidos no direito internacional, incluindo direitos humanos, direito humanitário e normas relacionadas, ou direitos consistentes com aquelas normas e regulamentos reconhecidas no direito interno.
- b. Os Estados devem interpretar estes Princípios de Península de forma abrangente, serem guiados por seus objetivos humanitários e demonstrar equidade, razoabilidade, generosidade e flexibilidade na sua interpretação⁶⁰⁷.

Princípio 5 – Prevenção e Combate

Os Estados devem, em todas as circunstâncias, respeitar por completo suas obrigações sob o direito internacional de forma a prevenir e evitar condições que possam levar ao deslocamento climático⁶⁰⁸.

Os Princípios de Península estabelecem não apenas a proteção dos migrantes por meio das normas de DIDH e DIH, mas também pelo princípio da não discriminação e estabelecem deveres para os Estados de: (i) assistência na adaptação de pessoas em risco de migrar e daquelas que já migraram por motivos climáticos⁶⁰⁹; (ii) estabelecimento de medidas de prevenção da migração motivada pelo clima, assistência e proteção na

from risk-prone areas, where they can enjoy the full spectrum of rights including housing, land and property and livelihood rights and all other livelihood and related rights”.

⁶⁰⁶ *Ibid*, p. 16-17. Tradução livre de: “Principle 3 – Non-discrimination, rights and freedoms: a. States shall not discriminate against climate displaced persons on the basis of their potential or actual displacement, and should take steps to repeal unjust or arbitrary laws and laws that otherwise discriminate against, or have discriminatory effect on, climate displaced persons. b. Climate displaced persons shall enjoy, in full equality, the same rights and freedoms under international and domestic law as do other persons in their country, in particular housing land and property rights. c. States should ensure that climate displaced persons are entitled to and supported in claiming and exercising their rights and are provided with effective remedies as well as unimpeded access to the justice system”.

⁶⁰⁷ *Ibid*, p. 17. Tradução livre de: “Principle 4 – Interpretation: a. These Peninsula Principles shall not be interpreted as limiting, altering or otherwise prejudicing rights in international law, including human rights, humanitarian law and related standards, or rights consistent with those laws and standards as recognized under domestic law. b. States should interpret these Peninsula Principles broadly, be guided by their humanitarian purpose, and display fairness, reasonableness, generosity and flexibility in their interpretation”.

⁶⁰⁸ *Ibid*. Tradução livre de: “Principle 5 – Prevention and Avoidance: States should, in all circumstances, comply in full with their obligations under international law so as to prevent and avoid conditions that might lead to climate displacement”.

⁶⁰⁹ Conforme o Princípio 6 dos Princípios de Península. *Ibid*, p. 17.

legislação e na política internas⁶¹⁰, inclusive para aquelas pessoas que estão em risco de migrar forçadamente por motivos climáticos⁶¹¹, assegurando a participação de todas as pessoas no desenvolvimento e aplicação dos Princípios⁶¹²; (iii) cooperação e assistência internacional⁶¹³; (iv) políticas de DRR⁶¹⁴; e (v) formas de compensação pelos danos advindos da mudança e variabilidade climáticas⁶¹⁵ e acesso aos remédios judiciais, mesmo antes que a migração ocorra⁶¹⁶.

Da mesma forma que Mayer⁶¹⁷ sugere a criação de instrumento de *soft law* para reconhecer e proteger os “refugiados ambientais”, os Princípios de Península procuram se firmar com o mesmo objetivo ao serem aplicáveis aos “refugiados do clima” e ao imporem direitos aos migrantes e deveres para os Estados afetados pela mudança e variabilidade climáticas.

3.2 A Iniciativa Nansen

Em 2011, ocorreu em Oslo, na Noruega, a Conferência de Nansen sobre Mudança Climática e Deslocamento Humano no Século XXI⁶¹⁸, com a participação de 230 delegados de governos nacionais, sociedade civil, representantes da comunidade científica e dos trabalhadores humanitários para “explorar a necessidade urgente de políticas e capacidades operacionais para gerir o deslocamento causado pela mudança do clima”⁶¹⁹.

A Conferência teve como resultado recomendações e princípios. Dentre as recomendações, encontram-se:

- 1) Políticas e respostas devem ser guiadas por conhecimento relevante.
- 2) Deve ser dada atenção aos mais vulneráveis para prevenir crises humanitárias e para construir resiliência aos impactos da mudança do clima.

⁶¹⁰ Princípio 7(a) dos Princípios de Península. *Ibid*, p. 18.

⁶¹¹ Princípio 14 dos Princípios de Península. *Ibid*, p. 25.

⁶¹² Princípio 7(d) dos Princípios de Península. *Ibid*, p. 18.

⁶¹³ Princípio 8 dos Princípios de Península. *Ibid*.

⁶¹⁴ Princípio 9 dos Princípios de Península. *Ibid*, p. 19.

⁶¹⁵ Princípio 12 dos Princípios de Península. *Ibid*, p. 25.

⁶¹⁶ Princípio 16 dos Princípios de Península. *Ibid*, p. 27.

⁶¹⁷ MAYER, Benoît. *Op. cit.*

⁶¹⁸ Do título em inglês “The Nansen Conference on Climate Change and Displacement in the 21st Century”.

⁶¹⁹ CENTER FOR INTERNATIONAL CLIMATE AND ENVIRONMENTAL RESEARCH – CICERO; NORWEGIAN MINISTRY OF THE ENVIRONMENT; NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL – NRC. *The Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century*. Oslo, Norway, June 5-7, 2011, p. 03. Disponível em: <http://www.nanseninitiative.org/sites/default/files/Nansen%20Principles_1.pdf>. Consulta: 27/08/2013. Tradução livre de: “[...] to explore the pressing need for policies and operational capacities to manage climate-change-induced displacement”.

- 3) É necessária uma abordagem mais coerente e consistente no nível internacional para satisfazer as necessidades das pessoas deslocadas entre fronteiras.
- 4) Respostas e políticas devem ser baseadas na não discriminação, no consenso, no empoderamento e nas parcerias com aqueles diretamente afetados⁶²⁰.

Os Princípios de Nansen foram criados sob o legado de Fridjof Nansen para servirem como respostas às demandas urgentes e complexas no contexto do deslocamento humano causado pela mudança climática e dos desastres naturais. Os 10 Princípios estabelecidos na Conferência foram os seguintes:

Princípio I

As respostas para a migração motivada pelo clima e pelo meio ambiente devem ser informadas por conhecimento adequado e guiadas pelos princípios fundamentais da humanidade, dignidade humana, direitos humanos e cooperação internacional⁶²¹.

Princípio II

Os Estados têm o dever primordial de proteger suas populações e dar atenção particular às necessidades especiais das pessoas mais vulneráveis e mais afetadas pelas mudanças climáticas e por desastres ambientais, incluindo os deslocados, as comunidades de acolhida e aqueles em risco de deslocamento. O desenvolvimento de legislação, políticas e instituições assim como o investimento de recursos adequados são chaves nesse sentido⁶²².

Princípio III

A liderança e o engajamento de governos locais, comunidades, sociedade civil e do setor privado são necessárias para enfrentar eficazmente os desafios impostos pela mudança do clima, incluindo aqueles ligados à mobilidade humana⁶²³.

Princípio IV

Quando capacidade nacional é limitada, instrumentos regionais e cooperação internacional devem apoiar ação no nível nacional e contribuir para construir capacidade nacional, alicerçando planos de desenvolvimento, prevenindo

⁶²⁰ *Idem*. Tradução livre de: “1) Policies and responses should be guided by the relevant knowledge. 2) Attention should be given to the most vulnerable, to preventing humanitarian crisis and to resilience building to the impacts of climate change. 3) A more coherent and consistent approach at the international level to meet protection needs of people displaced across borders is needed. 4) Responses and policies should be based on non-discrimination, consent, empowerment, participation and partnerships with those directly affected”.

⁶²¹ *Ibid*, p. 05. Tradução livre de: “Responses to climate and environmentally-related displacement need to be informed by adequate knowledge and guided by the fundamental principles of humanity, human dignity, human rights and international cooperation”.

⁶²² *Ibid*. Tradução livre de: “States have a primary duty to protect their populations and give particular attention to the special needs of the people most vulnerable to and most affected by climate change and other environmental hazards, including the displaced, hosting communities and those at risk of displacement. The development of legislation, policies and institutions as well as the investment of adequate resources are key in this regard”.

⁶²³ *Ibid*. Tradução livre de: “The leadership and engagement of local governments and communities, civil society, and the private sector, are needed to address effectively the challenges posed by climate change, including those linked to human mobility”.

deslocamento, assistindo e protegendo pessoas e comunidades afetadas por tal deslocamento e encontrar soluções duráveis⁶²⁴.

Princípio V

Prevenção e resiliência precisam ser mais fortalecidas em todos os níveis, particularmente por meio de recursos adequados. Atores internacionais, regionais e locais devem compartilhar responsabilidade para implementar os princípios consagrados no Plano de Ação de Hyogo de 2005-2015 (“Construindo Resiliência das Nações e das Comunidades para Desastres”)⁶²⁵.

Princípio VI

A construção de capacidade local e nacional na preparação e na resposta aos desastres é fundamental. Ao mesmo tempo, o sistema internacional de resposta deve ser reforçado. O desenvolvimento de sistemas de alerta precoce de múltiplos desastres ligando os níveis local e global é crítico⁶²⁶.

Princípio VII

As normas existentes de direito internacional devem ser totalmente utilizadas e as lacunas normativas devem ser abordadas⁶²⁷.

Princípio VIII

Os Princípios Norteadores do Deslocamento Interno fornecem uma boa estrutura jurídica para abarcar as preocupações de proteção surgidas com o deslocamento interno relacionado ao clima e a outros eventos ambientais. Os Estados são estimulados a assegurar a implementação adequada e a operacionalização desses princípios através de legislação nacional, políticas e instituições⁶²⁸.

Princípio IX

É necessária uma abordagem mais coerente e consistente no nível internacional para alcançar as necessidades de proteção para as pessoas deslocadas internacionalmente devido a desastres de início rápido. Estados, trabalhando em conjunto com o ACNUR e outros atores relevantes, poderiam desenvolver um plano orientador ou um instrumento nesse sentido⁶²⁹.

Princípio X

Políticas nacionais e internacionais e respostas, incluindo realocação planejada, devem ser implementadas na base da não discriminação, consenso, empoderamento, participação e parcerias com aqueles diretamente afetados, com

⁶²⁴ *Ibid.* Tradução livre de: “When national capacity is limited, regional frameworks and international cooperation should support action at national level and contribute to building national capacity, underpinning development plans, preventing displacement, assisting and protecting people and communities affected by such displacement, and finding durable solutions”.

⁶²⁵ *Ibid.* Tradução livre de: “Prevention and resilience need to be further strengthened at all levels, particularly through adequate resources. International, regional, and local actors have a shared responsibility to implement the principles enshrined in the Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building Resilience of Nations and Communities to Disaster”.

⁶²⁶ *Ibid.* Tradução livre de: “Building local and national capacity to prepare for and respond to disasters is fundamental. At the same time, the international disaster response system needs to be reinforced. The development of multi-hazard early warning systems linking local and global levels is critical”.

⁶²⁷ *Ibid.* Tradução livre de: “The existing norms of international law should be fully utilized, and normative gaps addressed”.

⁶²⁸ *Ibid.* Tradução livre de: “The Guiding Principles on Internal Displacement provide a sound legal framework to address protection concerns arising from climate- and other environmentally-related internal displacement. States are encouraged to ensure the adequate implementation and operationalization of these principles through national legislation, policies and institutions”.

⁶²⁹ *Ibid.* Tradução livre de: “A more coherent and consistent approach at the international level is needed to meet the protection needs of people displaced externally owing to sudden-onset disasters. States, working in conjunction with UNHCR and other relevant stakeholders, could develop a guiding framework or instrument in this regard”.

devida sensibilidade à idade, gênero e aspectos de diversidade. As vozes dos deslocados ou daqueles ameaçados pelo deslocamento, perda de moradia ou de sustento devem ser ouvidas e levadas em consideração sem negligenciar aqueles que podem escolher permanecer [nas suas moradas habituais]⁶³⁰.

Interessante notar que os Princípios Nansen, assim como o Projeto de Artigos sobre Proteção de Pessoas em Caso de Desastre, da CDI, indicam os mesmos princípios sob os quais todos os atores envolvidos na resposta ao desastre (seja em que fase for) devem se atentar para proteger as pessoas: trata-se dos princípios da humanidade, da dignidade humana, dos direitos humanos, da cooperação internacional e da não discriminação⁶³¹. Ambos também mencionam o dever do Estado afetado em proteger as pessoas no seu território ou sob sua jurisdição⁶³², o dever de buscar assistência⁶³³ e dão grande importância aos sistemas de monitoramento precoce dos desastres ambientais⁶³⁴.

Destaca-se, ainda, que embora o Projeto de Artigos da CDI trate especificamente de desastres e os Princípios de Península sobre deslocamento humano causado por fatores ambientais, incluindo os efeitos da mudança e variabilidade climáticas, ambos convergem no mesmo tema, que é o da proteção efetiva dos “refugiados ambientais” e de quaisquer vítimas de desastres, sejam elas migrantes ou não.

3.3 A Declaração e o Plano de Ação de Cartagena + 30

Em 2 e 3 de dezembro de 2014, o Brasil sediou as comemorações dos 30 anos da Declaração de Cartagena sobre Refugiados nas Américas (1984) na cidade de Brasília. O evento foi antecedido por reuniões preparatórias e consultas aos governos americanos e à sociedade civil⁶³⁵.

⁶³⁰ *Ibid.* Tradução livre de: “National and international policies and responses, including planned relocation, need to be implemented on the basis of non-discrimination, consent, empowerment, participation and partnerships with those directly affected, with due sensitivity to age, gender and diversity aspects. The voices of the displaced or those threatened with displacement, loss of home or livelihood must be heard and taken into account, without neglecting those who may choose to remain”.

⁶³¹ Artigos 5 a 10 do Projeto de Artigos sobre Proteção de Pessoas em Caso de Desastres da CDI.

⁶³² Princípio II de Nansen e artigo 12 (1) do Projeto de Artigos da CDI.

⁶³³ Princípio IV de Nansen e artigo 13 do Projeto de Artigos da CDI.

⁶³⁴ Princípio VI de Nansen e artigo 11(2) do Projeto de Artigos da CDI.

⁶³⁵ A esse respeito, vide: UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONES FOR REFUGEES – UNHCR. *Cartagena + 30: Documento Conceptual* (atualizado a enero de 2014). Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9523>>. Consulta: 10/12/2014. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONES FOR REFUGEES – UNHCR. *Posicionamiento de la Sociedad Civil des MERCOSUR Ampliado en el Marco de la Conmemoración de Cartagena +30*. Buenos Aires, 14 de marzo de 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9536>>. Consulta: 10/12/2014.

Durante o período de consultas para a declaração comemorativa dos 30 anos da Declaração de Cartagena, o governo do México, por exemplo, opinou ser desnecessário um acordo internacional específico para a proteção jurídica dos “refugiados ambientais”⁶³⁶. Assim como outros governos de diferentes partes do globo, o governo mexicano entende ser necessário efetivar os mecanismos de prevenção de desastres ambientais e o fortalecimento da cooperação internacional em torno do tema por meio dos mecanismos do DIR, mesmo que não especificamente sob a Convenção de 1951⁶³⁷.

Além do posicionamento da sociedade civil, cabe mencionar a Declaração da Academia no processo que antecedeu as comemorações dos 30 anos da Declaração de Cartagena. A Declaração sobre a Proteção Integral a Migrantes Forçados e pela Construção de um Efetivo Espaço Humanitário na América Latina e Caribe (Declaração da Academia), de 31 de outubro de 2014, foi assinada por 119 professores e pesquisadores e por 41 instituições que atuam diretamente nos temas de refúgio e migração forçada⁶³⁸.

No seu preâmbulo, a Declaração já menciona o tema dos “refugiados ambientais” da seguinte forma:

[...] *Destacando-se* a vontade e a necessidade de se estabelecer efetivamente um espaço humanitário ampliado de proteção na América Latina e no Caribe;
Aceitando a existência de desafios impostos pelos novos fluxos migratórios e a imperativa necessidade de conjugação dos interesses estatais e das necessidades de proteção do ser humano para seu enfrentamento;
Tendo em vista que os problemas ambientais – naturais e/ou ocasionados pela atividade humana - geram fluxos de migrantes forçados, bem como considerando que as lacunas jurídicas a esse respeito deixam essas pessoas em situação de desproteção, uma vez que não são contemplados os possíveis impactos no próprio país de origem, país(es) de trânsito e na comunidade/país de acolhida;
[...] (grifos não estão no original)

Nas suas recomendações, a Declaração da Academia sugere “que os direitos humanos, a solidariedade e a cooperação, já consagrados como princípios normativos do Direito Internacional, sejam os balizadores de toda ação relativa à política migratória”⁶³⁹ e:

⁶³⁶ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS – ACNUR. *Reunião Ministerial em Brasília, 2 e 3 de dezembro de 2014*. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/o-acnur/envolva-se/eventos/cartagena-30-transmissao-ao-vivo/>>. Consulta: 3/12/2014.

⁶³⁷ *Idem*.

⁶³⁸ UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS – UNISANTOS. *Declaração sobre Proteção Integral a Migrantes Forçados e pela Construção de um Efetivo Espaço Humanitário na América Latina e Caribe*. São Paulo, 31 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2014/11/Declara%C3%A7%C3%A3o-da-Academia-no-Marco-de-Cartagena+-30.pdf>>. Consulta: 02/12/2014.

⁶³⁹ *Idem*. Recomendação nº 1.

2. Que o objetivo das ações, normas e políticas migratórias seja a efetivação da proteção integral à população migrante, com respeito aos seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e de titularidade coletiva, ou seja, à totalidade de seus direitos humanos;

3. Que o Direito Internacional dos Refugiados seja respeitado em sua totalidade, e que seja aplicado em consonância e de forma integrada com as demais normas do Direito Internacional, sobretudo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário, do Direito Internacional Penal e do Direito Internacional do Meio Ambiente;

[...]

9. Que toda interpretação dos instrumentos de Direito Internacional dos Refugiados seja feita de modo ampliativo e não seletivo, objetivando-se a proteção integral dos solicitantes de refúgio e refugiados, considerando-se as circunstâncias específicas dos casos concretos sempre que possam engendrar maior proteção;

11. Que os Estados da América Latina e Caribe estabeleçam, de modo isolado ou coletivamente, outros status migratórios de caráter humanitário a fim de assegurar proteção de migrantes de crise que não se enquadrem no regime do Direito Internacional dos Refugiados;

12. Que tal status migratório de caráter humanitário assegure a residência no território do Estado que o concedeu, bem como o gozo dos direitos humanos, indo além de autorizações para entrada no Estado; ou seja, passando da mera concessão de vistos humanitários para, no mínimo, a atribuição de autorização de residência por motivos humanitários;

13. Que os Estados da América Latina e do Caribe estabeleçam, de modo isolado ou coletivamente, formas de proteção aos deslocados ambientais, seja pela interpretação ampliada do conceito regional de refugiados, entendendo as questões ambientais como inseridas na temática dos direitos humanos e, portanto, englobadas nas situações de grave e generalizada violação de direitos humanos, seja pela criação de status migratório específico para os deslocados ambientais permanentes, seja pela criação de status migratório específico para os deslocados ambientais temporários, ou ainda pela combinação de uma ou mais dessas recomendações;

[...]

22. Que os Estados propugnem pela adoção de um regime regional de governança migratória fundado nos direitos humanos e pela criação de uma agência regional especializada em migrações, que coopere diretamente com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e leve em consideração a peculiaridade migratória da região em suas ações;

[...]

25. Que migrantes tenham respeitados todos os seus direitos, a partir dos padrões mínimos estabelecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, na Convenção sobre o Estatuto de Refugiado, na Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, nos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos Sociais e Culturais, no Protocolo à Convenção sobre o Estatuto de Refugiado, na Convenção Americana dos Direitos Humanos, na Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes, na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, na Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, na Declaração de Viena sobre Direitos Humanos, na Declaração Universal sobre Diversidade Cultural, na Convenção sobre a Proteção e a Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, na Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, e na Declaração do Rio sobre Desenvolvimento Sustentável, e em todos os demais documentos que compõem o núcleo duro de proteção ao ser humano, ou que garantem proteção aos reflexos

jurídicos da dignidade humana;

[...]

28. Que todas as presentes recomendações se apliquem, sobretudo, a migrantes de crises, migrantes humanitários ou migrantes forçados, mas que também sejam implementadas para migrantes em geral, com o objetivo basilar de assegurar a todas as pessoas o máximo respeito a sua dignidade e a seus direitos humanos;

[...]

30. Que se garanta a dignidade humana e os direitos humanos de toda a população migrante em todas as fases dos processos migratórios.

É relevante mencionar que todos os atores envolvidos no tema das migrações – governos, sociedade civil (incluindo aí a Academia) e organismos internacionais têm papel primordial a representar no que diz respeito ao desenvolvimento e ao reconhecimento das formas de proteção a todas as categorias de migrantes, sobretudo no que tange àquelas não reconhecidas pelo direito internacional como é o caso dos “refugiados ambientais”.

Também é certo que a solidariedade e a cooperação internacional, em qualquer fase dos desastres ambientais (antes, durante ou depois que ele ocorra) ou das causas naturais ou antropogênicas que causaram a migração ambientalmente forçada, são imprescindíveis para proteger as pessoas, o meio ambiente, a propriedade privada e a segurança pública, mas a cooperação e a solidariedade em si não significam que os “refugiados ambientais” tenham proteção jurídica garantida, sendo necessários instrumentos jurídicos vinculantes (por meio de normas, costume e/ou princípios) e de garantia de acesso ao sistema judicial diante de potenciais violações dos direitos humanos dos “refugiados ambientais”.

É preciso, pois, haver reflexos da governança-migratória ambiental global para os “refugiados ambientais” não só no direito dos tratados por meio de *hard* ou *soft law* que ultrapassem a qualidade de projetos normativos e se tornem, efetivamente, instrumentos jurídicos de direito internacional capazes de reconhecer e proteger os “refugiados ambientais”, mas também nos atores internacionais de migrações, sobretudo no interior dos organismos internacionais de alcance global para pôr em prática as formas de proteção jurídicas, existentes e futuras, para os “refugiados ambientais” no mundo.

CONCLUSÕES

As migrações, quer internas ou internacionais, possuem complexidades de causas e consequências e representam grandes desafios para a garantia dos direitos humanos dos migrantes diante de práticas estatais abusivas que desrespeitam tais direitos, além do fato de que a mudança e variabilidade climáticas, assim como as causas ambientais naturais e os danos causados pela interferência antrópica no meio ambiente têm o potencial de violar direitos humanos consagrados de todos os migrantes.

No que tange à emergência dos “refugiados ambientais”, deve-se considerar o nexo de causalidade entre eventos ambientais (quer de início rápido ou de início lento e causados naturalmente ou pela interferência antrópica no meio) e as migrações humanas. Uma vez detectada a relação de causalidade, deve-se passar a verificar como o direito se comporta perante esta situação.

Diante das perspectivas alarmantes sobre a mudança e variabilidade climáticas e em torno dos desastres ambientais, naturais ou ocasionados pela interferência antrópica no meio ambiente, Wihtol de Wenden questiona se os “refugiados ambientais” são os migrantes de amanhã⁶⁴⁰. A resposta é negativa: eles são os migrantes do presente e, como tais, precisam de amparo e proteção hoje.

Embora nenhum ramo do direito internacional atualmente possua proteção específica para os “refugiados ambientais”, é possível identificar normas gerais e normas específicas ou para migrantes ou para pessoas em situação de vulnerabilidade capazes de serem utilizadas para conferir respaldo jurídico aos “refugiados ambientais”, particularmente no Direito Internacional dos Direitos Humanos, no Direito Internacional Humanitário, no Direito Internacional dos Refugiados, no Direito Internacional das Migrações, no Direito Internacional do Meio Ambiente, no Direito das Mudanças Climáticas e no Direito dos Desastres Ambientais.

Nota-se que suas normas, princípios e costumes são passíveis de serem aplicados de imediato, diante do caso concreto, ou mesmo para se tornarem alicerces ou partes integrantes de um futuro tratado específico sobre a proteção jurídica dos “refugiados ambientais” no direito internacional. O reconhecimento e a proteção jurídica dos “refugiados ambientais” na normativa interna e internacional deve se dar principalmente em razão da condição humana desse migrante.

⁶⁴⁰ WIHTON DE WENDEN, Catherine. *Op. cit.*, 2013, p. 159-163.

Ao indicar normas, princípios e costumes já existentes no direito internacional, pretendeu-se demonstrar que os “refugiados ambientais” podem, de fato, ser protegidos pela legislação e política nacionais e internacionais independentemente da existência futura de instrumentos específicos para eles em direito internacional, partindo-se das fontes primárias do artigo 38(1) do Estatuto da Corte Internacional de Justiça para embasar seu reconhecimento e proteção jurídica.

Entre os princípios aplicáveis à proteção atual e futura dos “refugiados ambientais” no direito internacional, foram destacados: (i) o princípio da humanidade, desmembrado no princípio da proteção humanitária e no princípio da acolhida humanitária; (ii) o princípio da igualdade; (iii) o princípio da não discriminação; (iv) o princípio do *non-refoulement*; (v) o princípio da cooperação; (vi) o princípio da solidariedade; (vii) o princípio da precaução; (viii) o princípio da reciprocidade; e o (ix) princípio da responsabilidade, incluindo nele o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, e o princípio da responsabilidade compartilhada ou do *burden-sharing*.

Verificou-se que alguns instrumentos internacionais, como a Convenção de Kampala (2009) possuem proteção específica para os “refugiados ambientais”, assim como leis nacionais que já amparam, de formas diversas, o reconhecimento e a proteção jurídica desses migrantes. Foram identificadas sete vias de proteção dos “refugiados ambientais” a partir de práticas já existentes: (i) a *via da ação humanitária*, (ii) a *via da proteção complementar*, (iii) a *via da legislação nacional*, (iv) a *via da justiça climática*, (v) a *via da responsabilidade compartilhada*, (vi) a via da judicialização do “refúgio ambiental” e (vii) a *via do tratado internacional*.

As propostas de estatuto jurídico próprio para os “refugiados ambientais” são muito pertinentes, embora, reconhecidamente, as fases de um tratado internacional – da negociação à entrada em vigor – podem se alongar demasiadamente ao passo que o tema demanda urgência da comunidade internacional. Por isso, sem dúvida deve existir um tratado internacional específico para os “refugiados ambientais”, qualquer que seja a nomenclatura utilizada para essas pessoas na normativa internacional, mas também é preciso buscar soluções enquanto os problemas persistem e com a rapidez que eles demandam.

Não se argumenta, no entanto, que um tratado específico para os “refugiados ambientais” não seja a melhor solução sob a perspectiva jurídica internacional, pelo contrário: um tratado internacional específico, com princípios e normas bem definidos sob

a ótica dos direitos dos migrantes e do direito ao meio ambiente sadio, de alcance global, com *enforcement* apropriado, eficaz e com a definição precisa do papel a ser desempenhado por atores nacionais e internacionais na prevenção desse tipo de migração forçada certamente é a solução mais certa e apropriada; mas se entende que antes da negociação, assinatura, ratificação e entrada em vigor de um tratado sobre a proteção jurídica dos “refugiados ambientais” o direito internacional já possui instrumentos que, mesmo que não sejam específicos, podem ser adaptados ou aplicados direta e imediatamente para garantir o usufruto de direitos para esse grupo de pessoas.

A justificativa para se defender uma proteção internacional baseada nos instrumentos e instituições existentes do direito e da política internacionais se deve ao fato de que o *law-making treaty* é um processo reconhecidamente lento que pode levar mais ou menos tempo dependendo de quão polêmico seja o tema na agenda internacional (o que a prática demonstra ser real com relação aos temas migratório e ambiental, isoladamente ou em conjunto). Ademais, apenas a criação de um tratado não é suficiente: é preciso que ele entre em vigor, tenha entre seus Estados-partes todos os países a quem o tema interessa (sejam países de origem ou de destino dos “refugiados ambientais”) e que seja, sobretudo, respeitado na sua integralidade.

Defende-se, portanto, que, enquanto o cenário jurídico-político internacional não esteja tendente a estabelecer uma proteção jurídica adequada aos “refugiados ambientais”, seja estabelecida uma governança migratória-ambiental global para a proteção desse grupo de pessoas com base em normas, instituições e atores existentes. Não obstante, para que essa governança se torne eficaz, é necessário haver flexibilização de mandatos “engessados” de organismos internacionais, continuada ação da sociedade civil (e maior coordenação dentro dela) e participação dos entes estatais no que diz respeito ao planejamento em torno da redução do risco de desastres nos países de origem e de acolhimento baseado na ajuda humanitária e no respeito aos direitos dos migrantes nos países de acolhida.

Defende-se, também, que os “refugiados ambientais” são *refugiados não convencionais*, uma vez que a Convenção da ONU sobre o Estatuto dos Refugiados (1951) identifica refugiados “para os fins da presente Convenção”, e baseando-se tanto na etimologia da palavra quanto no seu uso em outras áreas do conhecimento que não o direito internacional.

O Estatuto dos Refugiados não pode ser visto como uma panaceia para resolver todas as situações de migração forçada de pessoas, por isso surgiram tratados internacionais, documentos de *soft law* e legislações nacionais que ampliaram o conceito *convencional* de refúgio e o escopo de proteção do Direito Internacional dos Refugiados. Apesar disso, não se pode, no entanto, permanecer no lema de que “‘refugiados ambientais’ não são refugiados” simplesmente porque a Convenção especifica em que situações as pessoas são elegíveis a serem protegidas sob seu manto.

Ao afirmar no *caput* do seu artigo 1º(A) que “*para os fins da presente Convenção, o termo ‘refugiado’ se aplicará a qualquer pessoa que [...]*”, a Convenção de 1951, que é o tratado mais marcante e amplamente aceito do Direito Internacional das Migrações, claramente não se apropria do termo “refugiado”, mas confere sua proteção para as pessoas *por ela consideradas* em situação de refúgio.

Os “refugiados ambientais”, portanto, são *refugiados não convencionais* por não serem protegidos nas categorias de refúgio determinadas por esse tratado específico, o que também significa que esses migrantes se tornarão *refugiados convencionais* nos termos de eventual tratado internacional de alcance global que os venha a reconhecer e proteger.

Tampouco é possível utilizar o lema de que “‘refugiados ambientais’ não são refugiados” para nos eximirmos de buscar soluções efetivas, eficazes e duradouras para o fluxo de migrantes ambientais dentro do território do seu país de origem ou residência habitual ou entre fronteiras estatais, particularmente nos países insulares de baixa altitude em que a migração interna pode não ser opção de sobrevivência para seus moradores.

O aumento no número de desastres ambientais no mundo, as práticas insustentáveis da humanidade e os efeitos danosos da mudança e variabilidade climáticas põem em xeque a capacidade humana e a vontade política de todos os atores, nacionais e internacionais, de lidarem com suas causas e consequências de modo a salvaguardar a própria existência humana no planeta.

Para longe de catastrofismos, os desastres ambientais e os eventos climáticos têm *atualmente* afetado a todos – seres humanos, fauna e flora, e em todas as regiões do planeta. A emergência, a frequência e a intensidade do fluxo de “refugiados ambientais” no planeta é apenas a ponta do iceberg de todos os problemas que a pós-modernidade tem revelado. Reconhecer e proteger os “refugiados ambientais” não é tarefa de amanhã, mas sim de hoje.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hildebrando; NASCIMENTO E SILVA, G. E. do; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 17ª Ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecilia Campello do Amaral; BEZERRA, Gustavo das Neves. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AFIFI, Tamer; JÄGER, Jill (Eds.). **Environment, Forced Migration and Social Vulnerability**. Heidelberg: Springer, 2010.

AFRICAN UNION. **African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention)**. 22nd October 2009. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html>>. Consulta: 11/12/2014.

AKHTARKHAVARI, Afshin. **Global Governance of the Environment: Environmental Principles and Change in International Law and Politics**. Northampton: EE, 2010.

ALLAIN, Jean. The jus cogens nature of non-refoulement. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, vol. 13, nº 4, 2001, pp. 533-558.

ALMEIDA, Guilherme Assis de. **Direitos Humanos e Não-Violência**. São Paulo: Atlas, 2001.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

AMARAL JÚNIOR, Alberto. **O Direito de Assistência Humanitária**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

ANDRADE, José Henrique Fischel. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

ARAI-TAKAHASHI, Yutaka. The Principle of Humanity under International Humanitarian Law in the “is/ ought” Dichotomy. **Japanese Yearbook of International Law**, Tokyo, vol. 54, 2011, pp. 333-364.

ARENDT, Hannah. We refugees. *In*: ROBINSON, Marc. **Altogether Elsewhere – writers in exile**. Boston: Faber and Faber, 1994, pp. 110-119.

ARGENTINA. **Ley de Migraciones nº 25.871 y Decreto 616/2010**. Disponível em: <http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf>. Consulta: 30/12/2014.

AUSTRÁLIA. **Decision Record – RRT Case Number 0907346, DIAC Reference CLF2009/67286**. Sydney, decision of 10 December 2009. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/4b8fdd952.pdf>>. Consulta: 03/02/2011.

BADIE, Bertrand. **La Fin des Territoires**. Paris : CNRS Éditions, 2013.

_____; BRAUMAN, Rony ; DECAUX, Emmanuel ; DEVIN, Guillaume ; WIHTOL DE WENDEN, Catherine. **Pour un autre regard sur les migrations** : construire une gouvernance mondiale. Paris : Découverte, 2008.

BECK, Ulrich. **Sociedade de Risco** – rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastião Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2010.

BENTHAM, Jeremy. **Principles of Morals and Legislation (1781)**. Kitchener: Batoche Books, 2000.

BETTS, Alexander. Global Migration Governance – Conclusion. *In*: BETTS, Alexander (Ed.). **Global Migration Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 307-327.

_____. **Forced Migration and Global Politics**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009a.

_____. **Protection by Persuasion: international cooperation in the refugee regime.** Ithaca: Cornell University Press, 2009b.

_____. **Survival Migration: failed governance and the crisis of displacement.** Ithaca: Cornell University Press, 2013.

_____. Towards a 'Soft Law' Framework for the Protection of Vulnerable Irregular Migrants. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, vol. 22, n° 2, 2010, pp. 209-236.

BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol. **Environment Science and Policy for Sustainable Development**, November/December, 2008. Disponível em: <<http://www.environmentmagazine.org/Archives/BackIssues/November-December2008/Biermann-Boasfull.html>>. Consulta: 30/05/2010.

BIRKMANN, Jörn. **Measuring Vulnerability to Natural Hazards: towards disaster resilient societies.** Tokyo: United Nations University Press, 2006.

BOANO, Camilo. ZETTER, Roger. MORRIS, Tim. **Environmentally displaced people: understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration.** A Policy Briefing by the Refugees Studies Centre, University of Oxford, December 2007. Disponível em: <http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/policybriefings/RS_CPB1-Environment.pdf>. Consulta: 21/09/2009.

BOHMER, Carol; SHUMAN, Amy. **Rejecting Refugees: political asylum in the 21st century.** London: Routledge, 2008.

BOLÍVIA. **Lei de Migración.** Ley 370, 8 Mayo, 2013. Disponível em: <<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=4429>>. Consulta: 30/12/2014.

_____. **Reglamento de la Ley de Migración, DS n° 1923, de 13 de marzo de 2014.** Disponível em: <<http://www.lexivox.org/norms/BO-DS-N1923.html>>. Consulta: 01/01/2015.

BOLEWSKI, Wilfried. **Diplomacy and International Law in Globalized Relations**. Berlin: Springer, 2007.

BORGES, Leonardo Estrela. **O Direito Internacional Humanitário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

BOURICHE, Marie. **Les Instruments de Solidarité en Droit International**. Paris : Éditions Connaissances et Savoir, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Publicada no Diário Oficial da União (D.O.U.) em 05 de outubro de 1988.

_____. **Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945** – Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Publicado no D.O.U. em 23 de outubro de 1945.

_____. **Decreto nº 20.215, de 1961** – Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra, em 28 de julho de 1951. Publicado no D.O.U. em 28 de janeiro de 1961.

_____. **Decreto nº 7.030 de 14 de dezembro de 2009** – Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Publicado no D.O.U. em 15 de dezembro de 2009.

_____. **Decreto nº 4.246 de 22 de maio de 2002** – Promulga a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas. Publicado no D.O.U. em 23 de maio de 2002.

_____. **Decreto nº 8.401 de 06 de setembro de 2013** – Promulga a Resolução nº 1.105, de 30 de novembro de 2004, que aprova a Constituição da Organização Internacional para

as Migrações – OIM e ingresso da República Federativa do Brasil na OIM. Publicado no D.O.U. em 09 de setembro de 2013.

_____. **Decreto Legislativo nº 274 de 04 de outubro de 2007** – Aprova o texto da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia. Publicado no D.O.U. em 05 de outubro de 2007.

_____. **Lei nº 818 de 18 de setembro de 1949** – Regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos. Publicada no D.O.U. em 19 de setembro de 1949.

_____. **Lei nº 6.815, de 1980** – Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil e cria o Conselho Nacional de Imigração. Publicada no D.O.U. em 19 de agosto de 1980.

_____. **Lei nº 9.474, de 1997** – Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. Publicada no D.O.U. em 23 de julho de 1997.

_____. **Projeto de Lei da Apatridia**. Secretaria Nacional de Justiça, 2012. Inédito.

_____. **Projeto de Lei nº 5.655 de 2009**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=39259BE0631DA60E34266627D8B205F5.p?proposicoesWeb2?codteor=674695&filename=PL+5655/2009>. Consulta: 10/09/2013.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 288 de 2013**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113700>. Consulta: 10/09/2013.

_____. SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Adaptação à Mudança do Clima: o quadro das negociações internacionais**. Brasília: SAE, 2014.

_____. PROCURADORIA DA REPÚBLICA DO ACRE. **Ação Civil Pública dos Refugiados Haitianos**. Ação impetrada em 25 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.prac.mpf.mp.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos/view>>. Consulta: 07/02/2012.

BREITWISSER, Liliane Graciele. Refugiados ambientais: breves notas sobre sua proteção jurídica internacional. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 14, vol. 56, out/dez 2009, pp. 142-166.

BRITISH RED CROSS. **The Battle of Solferino**. Disponível em: <<http://www.redcross.org.uk/en/About-us/Who-we-are/Museum-and-archives/Historical-factsheets/The-BattleofSolferino>>. Consulta: 17/11/2014.

BROWN, Bernard. Proportionality Principle in the Humanitarian Law of Warfare: recent efforts at codification. **Cornell International Law Journal**, Ithaca, vol. 10, 1976, pp. 134-153.

BROWN, Lester. **Plan B 4.0: mobilizing to save civilization**. New York: W. W. Norton & Company, 2009.

BRONWLLIE, Ian. **Principles of Public International Law**. 6th Edition. Oxford: Oxford University Press, 2003.

BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica**. Coleção Clássicos do IPRI. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/ Editora da Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2002.

BYERS, Michael. **War Law: Understanding International Law and Armed Conflict**. New York: Grove Press, 2005.

CASELLA, Paulo Borba. **Direito Internacional dos Espaços**. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. **Direito Internacional no Tempo Antigo**. São Paulo: Atlas, 2012.

CASSESE, Antonio; DELMAS-MARTY, Mireille (Orgs.). **Crimes Internacionais e Jurisdições Internacionais**. São Paulo: Manole, 2004.

CENTER FOR INTERNATIONAL CLIMATE AND ENVIRONMENTAL RESEARCH – CICERO; NORWEGIAN MINISTRY OF THE ENVIRONMENT; NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL – NRC. **The Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century**. Oslo, Norway, June 5-7, 2011. Disponível em: <http://www.nanseninitiative.org/sites/default/files/Nansen%20Principles_1.pdf>. Consulta: 27/08/2013.

CENTRE DE RECHERCHE INTERDISCIPLINAIRE EN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DE L'URBANISME – CRIDEAU ; CENTRE DE RECHERCHE SUR LES DROITS DE LA PERSONNE – CRDP ; OBSERVATOIRE DES MUTATIONS INSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES – OMIJ ; FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES DE L'UNIVERSITÉ DE LIMONGES ; CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT – CIDCE. **Projet de Convention au Statut International des Déplacés Environnementaux**. Deuxième version, 31 mai 2010. Montaignut, France. Disponível em: <[http://www.cidce.org/pdf/Draft%20Convention%20on%20the%20International%20Status%20on%20environmentally%20displaced%20persons%20\(second%20version\).pdf](http://www.cidce.org/pdf/Draft%20Convention%20on%20the%20International%20Status%20on%20environmentally%20displaced%20persons%20(second%20version).pdf)>. Consulta: 14/06/2011.

CHARLESWORTH, Hilary. Law-making and sources. *In*: CRAWFORD, James; KOSKENNIEMI, Martti (Eds.). **The Cambridge Companion to International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 187-202.

CHETAIL, Vincent. The Human Rights of Migrants in General International Law: from minimum standards to fundamental rights. **Georgetown Immigration Law Journal**, Washington D.C., vol. 28, 2013, pp. 225-255.

COHEN, Roberta; BRADLEY, Megan. Disasters and Displacement: gaps in protection. **Journal of International Humanitarian Legal Studies**, Leiden, vol. 1, 2010, pp. 95-112.

COLLECTIF ARGOS. **Climate Refugees**. Cambridge: MIT, 2010.

COMISSÃO DE ESPECIALISTAS DO MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (CRIADA PELA PORTARIA Nº 2.162 DE 2013). **Anteprojeto de Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil**. Brasília, 31 de julho de 2014. Disponível em: <<http://reporterbrasil.org.br/documentos/anteprojeto.pdf>>. Consulta: 28/08/2014.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO – CNIG. **Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a concessão de visto permanente previsto no artigo 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A419E9E3401420A318EE21757/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097%20-%20consolidada.pdf>>. Consulta: 01/08/2014.

_____. **Resolução Normativa nº 102, de 26 de abril de 2013**. Altera o artigo 2º da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3DCADFC3013E654069C31B65/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20N%C2%B0%20102,%20de%2026-04-2013.pdf>>. Consulta: 01/08/2014.

_____. **Resolução Normativa nº 106, de 24 de outubro de 2013**. Prorroga a vigência da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF808081419E9C900141F0140AA718A4/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20106.pdf>>. Consulta: 01/08/2014.

COPETTI, Camila; LOTTERMANN, Osmar. Em Busca da Justiça Ambiental e do Desenvolvimento Sustentável na Sociedade de Risco. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, ano 8, nº 5, jan./jun. de 2010, pp. 133-152.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Advisory Opinion OC-21/14 of August 19, 2014, requested by the Argentine Republic, the Federative Republic of Brazil, the Republic of Paraguay and the Oriental Republic of Uruguay. Rights and guarantees of children in the context of migration and/or in need of international protection.** Disponible em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_eng.pdf>. Consulta: 10/10/2014.

_____. **Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana.** Sentencia de 08 de septiembre de 2005. Disponible em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf>. Consulta: 02/08/2010.

_____. **Case of Vélez Lloor vs. Panama.** Judgment of November 23, 2010. Disponible em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_ing.pdf>. Consulta: 10/10/2014.

_____. **Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia.** Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Disponible em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_272_esp.pdf>. Consulta: 10/10/2014.

_____. **Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana.** Sentencia de 24 de octubre de 2012. Disponible em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_251_esp.pdf>. Consulta: 10/10/2014.

_____. **Opinión Consultiva OC-16/99, de 01 de octubre de 1999, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos. Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.** Disponible em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf>. Consulta: 10/10/2014.

COSTA RICA. **Ley General de Migración y Extranjería – Ley 8764 de 04 de agosto de 2009.** Disponible em: <<http://www.migracion.go.cr/institucion/leyes%20migratorias/Ley%208764%20Migracion%20y%20Extranjeria.pdf>>. Consulta: 02/01/2015.

_____. **CONSEJO NACIONAL DE MIGRACIÓN. Política Migratoria Integral para Costa Rica.** San José, septiembre de 2013. Disponible en: <<http://www.migracion.go.cr/institucion/leyes%20migratorias/Politica%20Migratoria.pdf>>. Consulta: 02/01/2015.

_____. **Decreto n° 37.112 de la Presidenta de la República y el Ministro de Gobernación y Policía.** 21 de marzo de 2012. Disponible en: <<http://www.migracion.go.cr/institucion/leyes%20migratorias/Reglamento%20Extranjeria.pdf>>. Consulta: 02/01/2015.

_____. **DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA. Circular DF-0014-04-2014. Categorías Especiales por Razones Humanitarias.** 24 de abril de 2014. Disponible en: <<http://www.migracion.go.cr/institucion/leyes%20migratorias/Circular%20casos%20por%20razones%20de%20humanidad.pdf>>. Consulta: 02/01/2015.

COURNIL, Christel. The Protection of ‘Environmental Refugees’ in International Law. In: PIGUET, Étienne; PÉCOUD, Antoine; DE GUCHTENEIRE, Paul. **Migration and Climate Change.** Cambridge: Cambridge University Press/ UNESCO Publishing, 2001, pp. 359-387.

_____; MAYER, Benoît. **Les Migrations Environnementales.** Paris : Presses de Sciences Po, 2014.

CRAWFORD, James. **Brownlie’s Principles of Public International Law.** 8th Ed. Oxford: Oxford University Press, 2012.

CUBA. **Decreto-Ley n° 302 Modificativo de la Ley n 167 1.312, “Ley de Migración” de 20 de septiembre de 1976.** Gaceta Oficial de la República de Cuba, Ministerio de Justicia, 16 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria_cuba_2012.pdf>. Consulta: 02/01/2015.

DAUVERGNE, Catherine. **Making People Illegal: what globalization means for migration and law.** Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DE GUTTRY, Andrea; GESTRI, Marco; VENTURINI, Gabriella. **International Disaster Response Law**. The Hague: T.M.C. Asser Press/ Springer, 2012.

DEVIN, Guillaume. **Les Solidarités Transnationales**. Paris : L'Harmattan, 2004.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. **Direito Internacional Público**. 2ª Edição. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DISPLACEMENT SOLUTIONS. **The Peninsula Principles on Climate Change Displacement within States**, 18 August 2013. Disponível em: <<http://displacementsolutions.org/peninsula-principles/>>. Consulta: 10/08/2014.

DOCHERTY, Bonnie; GIANNINI, Tyler. Confronting a Rising Tide: a proposal for a convention on climate change refugees. **Harvard Environmental Law Review**, Boston, vol. 33, pp. 349-403.

DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado** – parte geral. 8ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

DOWIE, Mark. **Conservation Refugees: the hundred-year conflict between global conservation and natives peoples**. Cambridge: MIT, 2009.

DUNANT, Henry. **A Memory of Solferino**. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1959.

ECUADOR. **Política Migratoria del Ecuador**. Quito: Ministério de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, julio de 2007. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6678>>. Consulta: 02/01/2014.

EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees**. Nairobi: UNEP, 1985.

ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION – EJF. **Falling Through the Cracks:** a briefing on climate change displacement and international governance frameworks. London: EJF, 2014.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS – ECHR. **Jamaa and others vs. Italy.** Judgment of 23 February 2012. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-109231>>. Consulta: 25/02/2012.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Declaration on Climate Migrations.** Brussels, June 11, 2008.

FARBER, Daniel A. International Law and the Disaster Cycle. In: CARON, David C.; KELLY, Michael J. (Org.). **The International Law of Disaster Relief.** Cambridge: Cambridge University Press, 2014, pp. 07-20.

FARMER, Alice. Non-refoulement and jus cogens: limiting anti-terror measures that threaten refugee protection. **Georgetown Immigration Law Journal**, Washington D.C., vol. 23, nº 1, pp. 01-38.

FELLER, Erika. “A Convenção para Refugiados, aos 60 anos: ainda adequada a seu propósito?” **Caderno de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, vol. 6, nº 6, 2011, pp. 13-31.

FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação Gomes de. A Migração Haitiana para o Brasil: resultado da pesquisa de destino. In: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES – OIM. **La Migración Haitiana hacia Brasil:** características, oportunidades y desafíos. Cuadernos Migratorios nº 6. Buenos Aires: OIM (Oficina Regional para América del Sur), Julio de 2014, pp. 51-66.

FERNANDES, Elizabeth Alves. **Movimentos Desiguais:** reflexões sobre a proteção internacional das pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais agravadas pelas mudanças climáticas. Tese de Doutorado em Direitos Humanos (Orientação de Enrique

Ricardo Lewandowski), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2013, 220 p. Inédita.

FERRIS, Elizabeth G. **The Politics of Protection: the limits of humanitarian action**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2011.

FINLAND – MINISTRY OF THE INTERIOR. **Aliens Act (301/2004, amendments up to 1152/2010 included)**. Disponível em: <<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf>>. Consulta: 01/01/2015.

FRAGA, Mirtô. **O Novo Estatuto do Estrangeiro comentado**: Lei nº 6.815, de 19.8.80, alterada pela Lei nº 6.924, de 9.12.81. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

GALINDO, Ana María Chávez. Migraciones internacionales, crisis y vulnerabilidades: perspectivas comparadas. Reseña Bibliográfica. **Migraciones Internacionales**, Tijuana, vol. 7, n. 4, Julio-Diciembre 2014, pp. 299-304.

GEISSER, Vincent. Immigration, nationalité, solidarité : l'Église a-t-elle encore quelque chose à dire ? **Migrations Société**, Paris, vol. 25, nº 145, janvier-février 2013, pp. 07-15.

GEMENNE, François. What's in a name: social vulnerability and the refugee controversy in the wake of Hurricane Katrina. In: AFIFI, Tamer; JÄGER, Jill (Eds.). **Environment, Forced Migration and Social Vulnerability**. Heidelberg: Springer, 2010, pp. 29-40.

GIBNEY, Matthew J. **The State of asylum: democratization, judicialization and evolution of refugee policy in Europe**. New Issues in Refugee Research. Working Paper nº 50. Refugee Studies Centre, University of Oxford, United Kingdom, October 2001. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3bf102204.html>>. Consulta: 16/12/2014.

GODOY, Gabriel Gualano. O Caso dos Haitianos no Brasil e a Via da Proteção Humanitária Complementar. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. **60 Anos de ACNUR**: Perspectivas de Futuro. São Paulo: ACNUR/ ANDHEP/ CLA Cultural, 2011, pp. 45-68.

GONÇALVES, Alfredo José. Migrações Internas: evoluções e desafios. **Estudos Avançados (USP)**, São Paulo, vol. 15, n. 43, 2001, pp. 173-184.

GOODWIN-GILL, Guy S.; McADAM, Jane. **The Refugee in International Law**. 3rd Edition. Oxford: Oxford University Press, 2007.

GREGORY, James N. **Dust Bowl Legacies: the Okie impact on California**, 1939-1989. California History, Fall 1989. Disponível em: <<http://faculty.washington.edu/gregoryj/legacies.pdf>>. Acesso: 26/12/2014.

_____. The Second Great Migration: an historical overview. In: TROTTER JR., Joe W.; KUSMER, Kenneth L. **African American Urban History: The Dynamics of Race, Class and Gender since World War II**. Chicago: University of Chicago Press, 2009, pp. 19-38.

GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz (De Jure Belli ac Pacis)**. Vol. II. Tradução de Ciro Mioranza. 2^a Ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2005.

HODGKINSON, David. BURTON, Tess. **Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change**. Seminar presentation at the Grantham Research Institute on Climate Change, the London School of Economics, 6 March 2009. Disponível em: <<http://www.ccdpconvention.com/documents/DH%20TB%20LSE%20presentation.pdf>>. Consulta: 10/04/2011.

HOLLIFIELD, James F. Entre droit de marché. In : BADIE, Bertrand ; WIHTOL DE WENDEN, Catherine. **Le défi migratoire : questions de relations internationales**. Québec : Presses de la Fondation Nationale des Ciencias Politiques de l'Université Laval, 1994, chapitre 3, pp. 59-87.

HUMANITARIAN COALITION. **What is a Humanitarian Emergency?** Disponível em: <http://humanitariancoalition.ca/sites/default/files/factsheet/fact_sheet_what_is_a_humanitarian_emergency.pdf>. Consulta: 02/01/2015.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. **Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Cambridge: Cambridge University Press/ IPCC/ WMO/ UNEP, 2001. Disponível em: <http://www.grida.no/publications/other/ipcc_tar/>. Consulta: 18/11/2010.

_____. **Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Cambridge: Cambridge University Press/ IPCC/ WMO/ UNEP, 2007. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_wg2_report_impacts_adaptation_and_vulnerability.htm>. Consulta: 18/11/2010.

_____. **Climate Change 2014. 5th Assessment Report (AR5): Glossary – WGIII, annex I**. Cambridge: Cambridge University Press/ IPCC/ WMO/ UNEP, 2014. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_annex-i.pdf>. Consulta: 16/12/2014.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. Entrevista a Achim Steiner. **International Review of the Red Cross**, Ginebra, Setembro de 2010, nº 879, pp. 293-305.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE – ICJ. **Case Concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited**. New application: 1962, Belgium vs. Spain, Second Phase. Judgment of 5 February 1970, The Hague. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5387.pdf>>. Consulta: 14/12/2014.

_____. **Legality of the Threat or use of Nuclear Weapons**. Advisory Opinion of 8 July 1996, The Hague. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/95/7495.pdf>>. Consulta: 14/12/2014.

_____. **Nuclear Tests Case (Australia vs. France)**. Judgment of 20 December 1974, The Hague. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/58/6093.pdf>>. Consulta: 14/12/2014.

_____. **Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide**. Advisory Opinion of May 28th, 1951, The Hague, p. 23. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/12/4283.pdf>>. Consulta: 14/12/2014.

_____. **The Corfu Channel Case (Merits)**. International Court of Justice, The Hague, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders, Judgment of April 9th, 1949, p. 22. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/1/1645.pdf>>. Consulta: 16/12/2014.

_____. **The Permanent Court of International Justice: 1922-2012**. The Hague: ICJ, 2012.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION – IOM. **Discussion Note: Migration and the Environment**. MC/INF/288. 94th session, 1 November 2007.

_____. **Migration, Environment and Climate Change: assessing the evidence**. Geneva: IOM, 2009.

_____. **Glossary on Migration**. 2nd Edition. Geneva: IOM, 2011.

JAKOVLEJVIĆ, Boško. International Disaster Relief Law. **Israel Yearbook on Human Rights**, vol. 34, 2004, pp. 251-286.

JUBILUT, Liliana Lyra. A Judicialização do Refúgio. *In*: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. **60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro**. São Paulo: ACNUR/ ANDHEP/ CLA Cultural, 2011, pp. 163-178.

_____.; APOLINÁRIO, Sílvia Menicucci O. S. A Necessidade de Proteção Internacional no Âmbito da Migração. **Revista Direito GV**, São Paulo, n. 6, vol. 1, jan.-jun. 2010, pp. 275-294.

KÄLIN, Walter. **Guiding Principles on Internal Displacement – annotations**. 2nd Ed. Studies in Transnational Legal Policy, n. 38. Washington, D.C.: The American Society of International Law/ Brookings Institution, 2008.

KANSTROOM, Daniel. **Deportation Nation: outsiders in American history**. Cambridge, M.A.: Harvard University Press, 2007.

KELSEN, Hans. **Princípios do Direito Internacional**. Tradução: Ulrich Dressel e Gilmar Antonio Bedin. Ijuí: Editora Unijuí, 2010.

KEOHANE, Robert O. Reciprocity in International Relations. **International Organization**, Cambridge, vol. 40, n° 1, winter 1986, pp. 01-27.

KIEFFER, Susan W. **The Dynamics of Disaster**. New York: W. W. Norton & Company, 2013.

KING, Russel. **The Atlas of Human Migration: global patterns of people on the move**. London: Earthscan, 2010.

KING, Tracey. Environmental Displacement: coordinating efforts to find solutions. **The Georgetown International Environmental Law Review**, Washington D.C., vol. 18, n° 3, Spring 2006, pp. 543-565.

KNOX, John H. Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations. **Harvard Environmental Law Review**, Boston, vol. 33, 2009, pp. 478-498.

KOLMANNSKOG, Vikran; TREBBI, Lisetta. Climate Change, Natural Disasters and Displacement: a multi-track approach to filling the protection gaps. **International Review of the Red Cross**, Geneva, vol. 92, n° 879, September 2010, pp. 713-730.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening values. **International Organization**, Cambridge, vol. 36, n° 2, International Regimes (Spring, 1982), pp. 185-205.

LAFER, Celso. **A Reconstrução dos Direitos Humanos** – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). **História da Paz: os tratados que desenharam o planeta**. São Paulo: Contexto, 2008, pp. 297-329.

LAGARDE, Paul. La Réciprocité en Droit International Privé. **Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye**, La Haye, vol. 154, tome I, 1977, pp. 103-214.

LAGE, Délber Andrade. **A Jurisdicionalização do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

LAMBERT, Jean. **Refugees and the Environment: the forgotten element of sustainability**. Brussels: The Greens/ European Free Alliance in the European Parliament, 2002. Disponível em: <http://www.jeanlambertmep.org.uk/wpcontent/uploads/2013/03/0206Ref_Env_Rep.pdf>. Consulta: 10/10/2014.

LARSEN, Kjetil Mujezinović; COOPER, Camilla Guldahl; NYSTUEN, Gro. **Searching for a 'Principle of Humanity' in International Humanitarian Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

LEÃO, Renato Zerbini. CONARE: Balanço de seus 14 anos de existência. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. **60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro**. São Paulo: ACNUR/ ANDHEP/ CLA Cultural, 2011, pp. 69-92.

LEITÃO, José. **Estudo sobre Cidadania e Circulação no Espaço da CPLP**. Lisboa, Abril de 2007. Disponível em: <<http://www.cplp.org/id-184.aspx>>. Acesso: 20/01/2014.

LIVING SPACE FOR ENVIRONMENTAL REFUGEES – LISER. **The Toledo Initiative on Environmental Refugees and Ecological Restoration**. Toledo, Spain, July 9-10, 2004. Text current as of January 31, 2010. Disponível em: <<http://www.liser.eu/en/liser/how-you-can-help/join-toledo-initiative>>. Consulta: 08/07/2010.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. **Direito de Imigração**: o Estatuto do Estrangeiro em uma perspectiva de direitos humanos. Porto Alegre: Núria Fabris Editora, 2009.

LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef. **International Relations and Global Climate Change**. Cambridge: MIT, 2001.

MAERTENS, Lucile. **Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) face aux Catastrophes Naturelles : ce que le tsunami de 2004 a changé**. Paris : L'Harmattan, 2012.

MACINI, Pasquale Stanislao. **Direito Internacional**. Tradução Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

MAHLKE, Helisane. Judicialização (das migrações; do refúgio). *In*: CAVALCANTI, Leonardo; SANTIAGO, Glória Pereira; DUTRA, Délia; CLARO, Carolina de Abreu Batista; SANTOS, Sandro Almeida dos; TONHATI, Tânia; Zanforlin, Sofia; BOTEGA, Tuíla (Org.). **Dicionário das Migrações Internacionais**. Brasília: Editora UnB, 2015, s/p. No prelo.

MANCINI, Pasquale Stanislao. **Direito Internacional**. Trad. Ciro Mioranza. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

MARANDOLA JR., Eduardo. Tangenciando a vulnerabilidade. *In*: HOGAN, Daniel Joseph; MARANDOLA JR., Eduardo (Orgs.). **População e Mudança Climática**: dimensões humanas das mudanças ambientais globais. Campinas: Núcleo de Estudos de População – NEPO/UNICAMP. Brasília: UNFPA, 2009, pp. 29-52.

MARKS, Susan. Human rights in disastrous times. *In*: CRAWFORD, James; KOSKENNIEMI, Martti (Eds.). **The Cambridge Companion to International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 309-326.

MÁRMORA, Lelio. **Las Políticas de Migraciones Internacionales**. Buenos Aires: OIM/Paidós, 2004.

MARTIN, David A. The authority and responsibility of States. *In*: ALEINIKOFF, T. Alexander; CHETAIL, Vincent. **Migration and International Legal Norms**. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2003, pp. 31-45.

MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie (Eds.). **Humanitarian Crisis and Migration: causes, consequences and responses**. London: Routledge, 2014.

_____. What is Crisis Migration? **Forced Migration Review**, Oxford, Oxford University, Refugee Studies Centre, Issue 45, February 2014, pp. 05-09.

MAYER, Benoît. The International Legal Challenges of Climate-Induced Migration: proposal for an international legal framework. **Colorado Journal of International Environmental Law & Policy**, Boulder, vol. 22, n. 3, 2011, pp. 357-416.

McADAM, Jane. Book Reviews – International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges. **International Journal of Refugee Law**, Oxford, vol. 19, issue 4, December 2007, pp. 776-779.

_____ (Ed.). **Climate Change and Displacement: multidisciplinary perspectives**. Oxford: Hart Publishing, 2010.

_____. The Concept of Crisis Migration. **Forced Migration Review**, Oxford, Oxford University, Refugee Studies Centre, Issue 45, February 2014, pp. 10-11.

MARTIN, Susan; WEERASINGHE, Sanjula; TAYLOR, Abbie. What is Crisis Migration? **Forced Migration Review**, Oxford, Oxford University, Refugee Studies Centre, Issue 45, February 2014, pp. 5-9.

MEIRELLES, Elizabeth de Almeida. O Princípio da Precaução e o Aporte de Guido Fernando Silva Soares. *In*: CASELLA, Paulo Borba et. al. (Orgs.). **Direito Internacional, Humanismo e Globalidade** – Guido Fernando Silva Soares: *Amicorum Discipulorum Liber*. São Paulo: Atlas, 2008, pp. 353-372.

MERON, Theodor. The Humanization of Humanitarian Law. **The American Journal of International Law**, Washington D.C., vol. 94, 2000, pp. 239-278.

MÉXICO. **Ley de Migración publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011 – última reforma publicada en el DOF 30-10-2014**. Disponível em: <<http://www.sre.gob.mx/images/stories/marconormativodoc/leyes/dof250511.pdf>>. Consulta: 02/01/2015.

MIGRATION CITIZENSHIP EDUCATION. **Forced Migration in Greece and Turkey in the 1920s**. Disponível em: <<http://migrationeducation.de/14.0.html>>. s/d. Consulta: 30/11/2014.

MITCHELL, Ronald B. **International Environmental Agreements Database Project (Version 2012.1)**. 2002-2012. Disponível em: <<http://iea.uoregon.edu>>. Acesso em: 20/04/2012.

MOBERG, Kara K. Extending Refugee Definitions to Cover Environmentally Displaced Persons Displaces Necessary Protection. **Iowa Law Review**, Iowa, vol. 94, 2009, pp. 1107-1136.

MORAN, Emilio F. **Human Adaptability: an introduction to ecological anthropology**. 3rd Ed. Boulder: Westview Press, 2007.

MOREIRA, Diego. **Desertos, desertização e desertificação**. 30 de outubro de 2012. Disponível em: <<http://conceitosetemas.blogspot.com.br/2012/10/desertos-desertizacao-e-desertificacao.html>>. Consulta: 29/11/2014.

MORRISSEY, James. **Environmental Change and Forced Migration: a state of the art review**. Background Paper. Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oxford, January 2009. Disponível em: <<http://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/other/dp-environmental-change-forced-migration-2009.pdf>>. Consulta: 10/02/2009.

MYERS, Norman. **Environmental Refugees: an Emergent Security Issue**. 13th Economic Forum, Prague, 23-27 May 2005, EF. NGO/4/05. Disponível em: <http://www.osce.org/documents/eea/2005/05/14488_en.pdf>. Consulta: 03/02/2011.

NĂSTASE, Adrian. The Notion of Principle in International Law. **Revue Roumaine d'Études Internationales**, anné XIX, n. 5, vol. 79, 1985, p. 417-426.

NEW ZEALAND – REFUGEE STATUS APPEALS AUTHORITY. **Refugee Appeal n. 72189/2000, Refugee Appeal n. 72190/2000, Refugee Appeal n. 72191/2000, Refugee Appeal n. 72192/2000, Refugee Appeal n. 72193/2000, Refugee Appeal n. 72194/2000 and Refugee Appeal n. 72195/2000**. Decision of 17 August 2000. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4d08cf7f2.html>>. Consulta: 13/01/2014.

O'BRIEN, Karen; ERIKSEN, Siri; NYGAARD, Lynn P.; SCHJOLDEN, Ane. Why Different Interpretations of Vulnerability Matter in Climate Change Discourses. **Climate Policy**, London, vol. 7, n. 1, 2007, pp. 73-88.

OPEN SOCIETY JUSTICE INITIATIVE. **A Crisis of Nationality: Haitians of Dominican Descent**. Disponível em: <<http://www.opensocietyfoundations.org/factsheets/crisis-nationality-dominicans-haitian-descent>>. Consulta: 10/10/2013.

OPESKIN, Brian; PERRUCHOUD, Richard; REDPATH-CROSS, Jillyanne. Conceptualising International Migration Law. *In*: OPESKIN, Brian; PERRUCHOUD,

Richard; REDPATH-CROSS, Jillyanne (Ed.). **Foundations of International Migration Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012, pp. 01-16.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Carta da Organização dos Estados Americanos (Reformada)**. Disponível em: <http://www.oas.org/dil/port/tratados_A41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.htm>. Consulta: 16/12/2014.

PARK, Chris. **Dictionary of Environment and Conservation**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. **Estudos Avançados (USP)**, vol. 20, n. 57, 2006, pp. 07-24.

PENTINAT, Susana Borràs. **Refugiados Ambientales**: el nuevo desafio del Derecho Internacional del Medio Ambiente. *Revista Derecho*, vol. XIX, n. 2, Diciembre 2006, pp. 85-108.

PERAZA-BREEDY, Jorge; LUSSI, Carmem. Encontros de Diálogo Bilateral Brasil-Haiti. *In*: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES – OIM. **La Migración Haitiana hacia Brasil**: características, oportunidades y desafíos. Cuadernos Migratórios nº 6. Buenos Aires: OIM (Oficina Regional para América del Sur), Julio de 2014, pp. 107-119.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. **O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

PERMANENT COURT OF INTERNATIONAL JUSTICE – PCIJ. **Nationality Decrees issued in Tunis and Morocco**. Publications of the Permanent Court of International Justice, The Hague, Series B – nº 04, Advisory Opinion of February 7th, 1923. Disponível em: <http://www.icjij.org/pcij/serie_B/B_04/Decrets_de_nationalite_promulgues_en_Tunisie_et_au_Maroc_Avis_consultatif_1.pdf>. Consulta: 30/11/2014.

_____. **Advisory Opinion given by the Court on September 10th 1923 on certain questions relating to settlers of German origin in the territory ceded by Germany to Poland.** Publications of the Permanent Court of International Justice, The Hague, Series B – nº 06, September 10th, 1923. Disponível em: <http://www.icjciij.org/pcij/serie_B/B_06/Colons_allemands_en_Pologne_Avis_consultatif.pdf>. Consulta: 30/11/2014.

_____. **Acquisition of Polish Nationality.** Publications of the Permanent Court of International Justice, The Hague, Series B – nº 07, Advisory Opinion of September 15th, 1923. Disponível em: <http://www.icjciij.org/pcij/serie_B/B_06/Colons_allemands_en_Pologne_Avis_consultatif.pdf>. Consulta: 30/11/2014.

_____. **Exchange of Greek and Turkish Populations (Lausanne Convention VI, January 30th, 1923, article 2).** Publications of the Permanent Court of International Justice, The Hague, Series B – nº 10, Advisory Opinion of February 1st, 1925. Disponível em: <http://www.icjciij.org/pcij/serie_B/B_10/01_Echange_des_populations_grecques_et_turques_Avis_consultatif.pdf>. Consulta: 30/11/2014.

_____. **Greco-Bulgarian “Communities”.** Publications of the Permanent Court of International Justice, The Hague, Series B – nº 17, Advisory Opinion of July 31st, 1930, p. 19. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/pcij/serie_B/B_17/01_Communautes_greco-bulgares_Avis_consultatif.pdf>. Consulta: 30/11/2014.

_____. **Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory.** Permanent Court of International Justice, The Hague, Series A/B, Fascicule nº 44, Advisory Opinion of February 4th, 1932. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/pcij/serie_AB/AB_44/01_Traitement_nationaux_polonais_Avis_consultatif.pdf>. Consulta: 30/11/2014.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e Justiça Internacional.** São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **Temas de Direitos Humanos.** 4^a Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

POSNER, Eric A. WEISBACH, David. **Climate Change Justice**. Princeton: Princeton University Press, 2010.

QUEIROZ, Bernardo L.; BARBIERI, Alisso F. Os potenciais efeitos das mudanças climáticas sobre as condições de vida e a dinâmica populacional no Nordeste Brasileiro. *In*: HOGAN, Daniel Joseph; MARANDOLA JR., Eduardo (Orgs.). **População e Mudança Climática**: dimensões humanas das mudanças ambientais globais. Campinas: Núcleo de Estudos de População – NEPO/UNICAMP. Brasília: UNFPA, 2009, pp. 159-186.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando Fronteiras: a proteção jurídica dos refugiados ambientais**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010.

RANGEL, Vicente Marotta. **Evolução da Justiça Internacional**. Palestra proferida durante as “Jornadas de Direito Internacional Público no Itamaraty”, Brasília, 08 de novembro de 2005. 18 fls.

RAMOS, André de Carvalho. Asilo e Refúgio: semelhanças, diferenças e perspectivas. *In*: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. **60 Anos de ACNUR**: Perspectivas de Futuro. São Paulo: ACNUR/ ANDHEP/ CLA Cultural, 2011, pp. 15-44.

_____. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. *In*: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. (Org.). **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008, pp. 721-745.

_____. O princípio do *non-refoulement* no direito dos refugiados: do ingresso à extradição. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, ano 99, volume 892, fevereiro de 2010, pp. 347-376.

_____. **Processo Internacional de Direitos Humanos**: análise dos sistemas de apuração de violações dos direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais**: em busca de reconhecimento pelo direito internacional. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob a orientação do Prof. Dr. Alberto do Amaral Júnior. São Paulo, 2011, 150 fls. Inédita.

REPUBLIC OF THE MALDIVES (MINISTRY OF ENVIRONMENT, ENERGY AND WATER). **First Meeting on Protocol on Environmental Refugees: recognition of Environmental Refugees in the 1951 Convention and 1967 Protocol relating to the Status of Refugees**. Male, 14-15 August, 2006.

RIBEIRO, Wagner Costa. Geografia Política e Gestão Internacional dos Recursos Naturais. **Estudos Avançados (USP)**, São Paulo, vol. 24, n. 68, 2010, pp. 69-80.

_____. Mudanças Climáticas, Realismo e Multilateralismo. **Terra Livre**, ano 18, vol. I, n. 18, jan./jun. 2002, pp. 75-84.

ROUSSEAU, Charles. **Le Droit des Conflits Armés**. Paris : Pedone, 1983.

RUDDY, F. S. The Origin and Development of the Concept of International Law. **Columbia Journal of Transnational Law**, vol. 7, 1968, pp. 235-257.

RUPPEL, Oliver C. **Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Calls for More Attention on Human Mobility**. 06/04/2014. Disponível em: <http://weblog.iom.int/intergovernmental-panel-climate-change-ipcc-calls-more-attention-human-mobility#_ftn2>. Consulta: 15/12/2014.

SANCHES, Charles L. Vieira. **Migrations Internationales et Droits de l'Homme : approche systémique sur les protections accordées aux migrants**. Sarrebruck : Éditions Universitaires Européennes, 2011.

SANDS, Philippe. **Principles of International Environmental Law**. 2nd Ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SASSÒLI, Marco; BOUVIER, Antoine A. **Un Droit dans la Guerre ?** Cas, documents et supports d'enseignement relatifs à la pratique contemporaine du droit international humanitaire. 2 vols. Genève : Comité International de la Croix-Rouge, 2003.

SAUNDERS, Imogen. International Disaster Relief Law and Article 38(1)(c) of the Statute of the International Court of Justice: the forgotten source of international law. *In*: CARON, David D; KELLY, Michael J.; TELESETSKY, Anastasia (Eds.). **The International Law of Disaster Relief**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, pp. 29-45.

SCHLOSBERG, David. **Defining Environmental Justice**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

SCOTT, Matthew. Natural Disasters, Climate Change and Non-Refoulement: what scope for resisting expulsion under articles 3 and 8 of the European Convention on Human Rights? **International Journal of Refugee Law**, Oxford, vol. 26, n° 3, 2014, pp. 404-432.

SEGAL, Heather. Environmental Refugees: a new world catastrophe. In: CARON, David D. **Les aspects internationaux des catastrophes naturelles et industrielles**. The Hague: Nijhoff, 2001, pp. 141-174.

SOARES, Guido. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2002.

SOHN, Louis B.; BUERGENTHAL, Thomas (Eds.). **The Movement of Persons Across Borders**. Studies in Transnational Legal Policy, n° 23, The American Society of International Law, Washington D.C., October 1992.

SOLTAU, Friedrich. **Fairness in International Climate Change Law and Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

SPETH, James Gustave. HAAS, Peter M. **Global Environmental Governance**. Washington: Island Press, 2006.

SWEDEN. **Aliens Act n. 716 of 2005, issued on 29 September 2005 with amendments up to and including the Swedish Code of Statutes 2009:16**. Disponível em: <<http://www.government.se/content/1/c6/06/61/22/bfb61014.pdf>>. Consulta: 01/01/2015.

_____. **Aliens Ordinance (2006:97)**. With amendments up to and including Swedish Code of Statutes 2008::982. Disponível em: <<http://www.government.se/content/1/c6/07/56/18/7cbd265a.pdf>>. Consulta: 01/01/2015.

SWEDEN REGERINGSKANSLIET – GOVERNMENT OFFICES OF SWEDEN. **Migration Policy**. Stockholm: Sweden Ministry of Justice, August 2014. Disponível em: <<http://www.government.se/content/1/c6/24/55/96/1acc82b1.pdf>>. Consulta: 01/01/2015.

_____. TANNENWALD, Nina. The Nuclear Taboo: the United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use. **International Organization**, vol. 53, nº 3, June 1999, pp. 433-468.

TSILFIDIS, Aris. **The Exchange of Populations between Greece and Turkey**. s/d. Disponível em: <<http://pontosworld.com/index.php/pontus/history/articles/295-the-exchange-of-populations-greece-and-turkey>>. Consulta: 30/11/2014.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Proteção dos Vulneráveis como Legado da II Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993-2013)**. 3 vols. Fortaleza: IBDH/ IIDH/ SLADI, 2014.

_____. **Direitos Humanos e Meio-Ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

_____. **Tratado Internacional de Direitos Humanos**. 3 vols. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2003.

TURNER II, B. L.; KASPERSON, Roger E.; MATSON, Pamela A; MCCARTHY, James J.; CORELL, Robert W.; CHRISTENSEN, Lindsey; ECKLEY, Noelle; KASPERSON, Jeanne X.; LUERS, Amy; MARTELLO, Marybeth L.; POLSKY, Colin; PULSIPHER,

Alexander; SCHILLER, Andrew. A Framework for Vulnerability Analysis in Sustainability Science. **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS)**, Boston, vol. 100, n. 14, July, 2003, pp. 8074-8079.

UEKI, Toshiya. Natural Disasters and the Theory of International Law. *In*: CARON, David D; KELLY, Michael J.; TELESETSKY, Anastasia (Eds.). **The International Law of Disaster Relief**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, pp. 21-28.

UNITED NATIONS – UN. **Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters**. Aarhus, June 25, 1998.

_____. **Convention on the Reduction of Statelessness**. New York, 30 August 1961. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20989/v989.pdf>>. Consulta: 04/08/2013.

_____. **Convention relating to the Status of Stateless Persons**. New York, 28 September 1954. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20360/v360.pdf>>. Consulta: 04/08/2013.

UNITED NATIONS – UN. **Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations**. 1883rd plenary meeting, 24 October 1970. Disponível em: <<http://www.unrol.org/files/3dda1f104.pdf>>. Consulta: 15/11/2014.

_____. **International Covenant on Civil and Political Rights**. New York, 16 December 1966. Disponível em: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf>>. Consulta: 10/10/2014.

_____. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. New York, 16 December 1966. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?chapter=4&lang=en&mtdsg_no=iv3&src=treaty>. Consulta: 10/10/2014.

_____. **Population, Environment and Development: a concise report.** New York: United Nations, [ST/ESA/SER.A/202] 2001. Disponível em: <<http://www.un.org/spanish/esa/population/C2001English.pdf>>. Consulta: 26/08/2009.

_____. **Secretary-General's remarks at CERF High-Level Conference.** New York, 17 December 2014. Disponível em: <<http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8289>>. Consulta: 18/12/2014.

_____. **Universal Declaration of Human Rights.** New York, 10 December 1948. Disponível em: <<http://www.un.org/en/documents/udhr/>>. Consulta: 10/10/2014.

UNITED NATIONS COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our Global Neighborhood: a report of the Commission on Global Governance.** New York: United Nations, chapter 1, 1994. Disponível em: <<http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/>>. Consulta: 15/12/2014.

UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS – UNCHR. **Guiding Principles on Internal Displacement.** E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 February 1998. Disponível em: <<http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/104/93/PDF/G9810493.pdf?OpenElement>>. Consulta: 27/10/2014.

UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS – UNDESA. **Population Facts nº 2013/2, September 2013.** Disponível em: <http://esa.un.org/unmigration/documents/The_number_of_international_migrants.pdf>. Consulta: 09/01/2015.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. **Human Development Report 2009 – overcoming barriers: human mobility and development.** New York: UNDP, 2009.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. **Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under**

the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol. Geneva, January 26, 2007.

_____. **Cambio Climático, desastres naturales y desplazamiento humano:** la perspectiva del ACNUR. 14 de Agosto de 2008. Disponível em: <<http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain?docid=4ad7471b2>>. Consulta: 02/05/2011.

_____. **Cartagena + 30:** Documento Conceptual (actualizado a enero de 2014). Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9523>>. Consulta: 10/12/2014.

_____. **Conclusion on the Provision of International Protection Including Through Complementary Forms of Protection.** EXCOM Conclusions, Conclusion nº 103 (LVI), 7 October 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/43576e292.html>>. Consulta: 02/01/2015.

_____. **Declaração de Cartagena, de 22 de novembro de 1984.** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Cartagena>. Consulta: 10/04/2011.

_____. **Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano, de 11 de novembro de 2010.** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano>. Consulta: 07/07/2013.

_____. **Declaração do Brasil, de 3 de dezembro de 2014.** Disponível em: <<http://www.slideshare.net/justicagovbr/declaracao-do-brasil-20141202-borrador-final-port>>. Consulta: 10/12/2014.

_____. **Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, de 16 de novembro de 2004.** Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Do>

cumentos/portugues/BDL/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico>. Consulta: 07/07/2013.

_____. **Declaration and Concerted Plan of Action in Favor of Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons (CIREFCA)**, 31 de maio de 1989. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3fbb5d094.html>>. Consulta: 10/04/2011.

_____. **Mid-Year Trends 2014**. Geneva: UNHCR, 2015. Disponível em: <http://unhcr.org/54aa91d89.html#_ga=1.264609807.182880756.1420459488>. Consulta: 09/01/2015.

_____. **Guidelines on Statelessness n. 1: The definition of “Stateless Person” in Article 1(1) of the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons**. HCR/GS/12/01, 20 February 2012.

_____. **Posicionamiento de la Sociedad Civil des MERCOSUR Ampliado en el Marco de la Conmemoración de Cartagena +30**. Buenos Aires, 14 de marzo de 2014. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9536>>. Consulta: 10/12/2014.

_____. **Reunião Ministerial em Brasília, 02 e 03 de dezembro de 2014**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/o-acnur/envolva-se/eventos/cartagena-30-transmissao-vivo/>>. Consulta: 03/12/2014.

_____. **Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement**. Abril de 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d9f22b32.html>>. Consulta: 25/05/2011.

_____. **The State of the World’s Refugees: in search of solidarity**. Geneva: UNHCR, 2012.

_____. **UNHCR Mid-Year Trends 2013**. Geneva: UNHCR, 19 December 2013. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/52af08d26.html>>. Consulta: 20/12/2013.

_____. **UNHCR and De Facto Statelessness**. April 2010, p. 7. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4bbf387d2.html>>. Consulta: 04/08/2012.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL DECADE FOR NATURAL DISASTER REDUCTION (1990-2000). **Yokohama Strategy and Plan for Action for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster, Prevention, Preparedness and Mitigation**. World Conference on Natural Disaster Reduction. Yokohama, Japan, 23-27 May, 1994. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/8241_doc6841contenido1.pdf>. Consulta: 02/01/2015.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY – UNGA. **Resolution A/CN.4/657 of 18 January 2013 – Report of the International Law Commission on the work of its sixty-third and sixty-fourth sessions. Topical summary of the discussion held in the Sixth Committee of the General Assembly during its sixty-seventh session, prepared by the Secretariat**. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/209/90/PDF/N1320990.pdf?OpenElement>>. Consulta: 23/10/2014.

_____. **Resolution A/RES/42/169 of 11 December 1987 – International Decade for Natural Disaster Reduction**. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/resolutions/42_169.pdf>. Consulta: 03/12/2014.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010**. FCC/CP/2010/7/Add.1. 15 March 2011. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf#page=4>>. Consulta: 17/01/2013.

_____. **Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session, held in Doha from 26 November to 8 December 2012**. Decision 2/CP. 18: Approaches to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are

particularly vulnerable to the adverse effects of climate change to enhance adaptive capacity. FCCC/CP/2012/8/Add.1. 18 February 2013. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf>>. Consulta: 27/03/2013.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL – UNHRC. **Resolution 7/23 – Human Rights and Climate Change**. 28 March 2008. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_23.pdf>. Consulta: 05/02/2014.

_____. **Resolution 10/4 – Human Rights and Climate Change**. 25 March 2009. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_4.pdf>. Consulta: 05/02/2014.

_____. **Resolution 18/22 – Human Rights and Climate Change**. 17 October 2011. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/A.HRC.RES.18.22.pdf>>. Consulta: 05/02/2014.

_____. **Resolution 19/10 – Human Rights and the Environment**. 22 March 2012. Disponível em: <<http://ieenvironment.org/wp-content/uploads/2013/05/1910-PDF.pdf>>. Consulta: 05/02/2014.

_____. **Resolution 26/133 – Human Rights and Climate Change**. 23 June 2014. Disponível em: <<http://ieenvironment.org/wp-content/uploads/2013/05/A-HRC-26-L33.pdf>>. Consulta: 19/10/2014.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL LAW COMMISSION – ILC. **Protection of Persons in the Event of Disasters: Texts and titles of draft articles adopted by the Drafting Committee on first reading**. International Law Commission, Geneva, Sixty-sixth Session, 5 May – 6 June and 7 July – 8 August 2014. A/CN.4/L.831, 15 May 2014. Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G14/030/20/PDF/G1403020.pdf?OpenElement>>. Consulta: 20/11/2014.

UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS - OHCHR. **Statement by Mr. Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations Commissioner**

for Human Rights, at the United Nations General Assembly 69th Session. New York, 22 October 2014. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15197&LangID=E>>. Consulta: 23/10/2014.

_____. **Criteria for inclusion of reported humanitarian contributions into the Financial Tracking Service database, and for donor/ appealing agency reporting to FTS.** September 2004. Disponível em: <http://fts.unocha.org/exception-docs/aboutfts/fts_criteria_for_posting_contributions.pdf>. Consulta: 02/01/2015.

UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Keynote speech by Mr. Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights at the Conference on "Education for Peace".** Palais des Nations, Geneva, 14 January 2015. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15482&LangID=E>>. Consulta: 15/01/2015.

_____; INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE – IDMC; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL – NRC. **Monitoring Disaster Displacement in the Context of Climate Change.** Findings of a study by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and the International Displacement Monitoring Centre. Geneva: OCHA/ IDMC/ NRC, 2009.

UNITED NATIONS UNIVERSITY – UNU. **Human Security, Climate Change and Environmentally Induced Migration.** Tokyo: UN University Press, 2008. Disponível em: <http://www.efmsv2008.org/file/ELIAMEP+full+report_final-1.pdf>. Consulta: 27/10/2009.

UNITED NATIONS OFFICE OF THE RELIEF COORDINATOR – UNDRO. **Natural Disasters and Vulnerability Analysis.** Report of Expert Group Meeting, 9-12 July 1979. Geneva: UN, August 1980, p. iii. Disponível em: <<http://www.preventionweb.net/files/resolutions/NL800388.pdf>>. Consulta: 02/10/2014.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS – UNISANTOS. **Declaração sobre Proteção Integral a Migrantes Forçados e pela Construção de um Efetivo Espaço**

Humanitário na América Latina e Caribe. São Paulo, 31 de outubro de 2014. Disponível em: <<http://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2014/11/Declara%C3%A7%C3%A3o-da-Academia-no-Marco-de-Cartagena--30.pdf>>. Consulta: 02/12/2014.

VAN WAAS, Laura. **Nationality Matters: Statelessness under International Law.** School of Human Rights Research Series, vol. 29. Tilburg: Intersentia, 2008.

VARLEZ, Louis. Les Migrations Internationales et leur Réglementation. **Recueil des Cours de l'Academie du Droit International de la Haye**, La Haye, Volume 20 (1927-V), pp. 165-348.

VATTEL, Emer de. **O Direito das Gentes.** Tradução: Vicente Marotta Rangel. Brasília: IPRI/ UnB, 2004.

VEYRET, Yvette. **Os Riscos:** o homem como agressor e vítima da meio ambiente. São Paulo: Contexto, 2007.

VINE, David. The other migrants: cause and prevention in involuntary displacement and the question of “environmental refugees”. In: UNFPA. **International Migration and the Millennium Development Goals**, 2005. Disponível em: <http://www.unfpa.org/upload/lib_pub_file/487_filename_migration_report_2005.pdf>. Consulta: 15/10/2008.

VIRALLY, Michel. Le Principe de Réciprocité en Droit International Contemporain. **Recueil des Cours de l'Academie de Droit International de la Haye**, La Haye, vol. 122, tome III, 1967, pp. 01-105.

VITÓRIA, Francisco de. **De Indis.** 1532. Disponível em: <<http://theahi.org/wp-content/uploads/2013/10/Francisco-de-Vitoria-on-War.pdf>>. Consulta: 26/12/2014.

_____. **De Indis De Jure Belli.** 1532 e 1557 (edição de 1917). Disponível em: <http://en.wikisource.org/wiki/De_Indis_De_Jure_Belli>. Consulta: 26/12/2014.

VLASSOPOULOS, Chloé Anne. Des migrants environnementaux aux migrants climatiques : un enjeu définitionnel complexe. **Cultures & Conflits**, Paris, n. 88, hiver 2012, pp. 7-18.

VON BOGDANDY, Armin; VENZKE, Ingo. **In Whose Name? A Public Law Theory of International Adjudication**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

VON MARTENS, Georg Friedrich. **Précis du Droit des Gens Moderne de l'Europe fondé sur les Traités et L'usage**. 3^{ème} Édition. Gottingue : Librairie de Dieterich, 1821.

VRACHNAS, John et. al. **Migration and Refugee Law: principles and practices in Australia**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

WALDMAN, Maurício. **Meio Ambiente e Antropologia**. São Paulo: Editora SENAC, 2006.

WARNER, Koko. **Climate Change Induced Displacement: Adaptation Policy in the Context of the UNFCCC Climate Negotiations**. Geneva: UNHCR – Division of International Protection, May 2011. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4df9cc309.pdf>>. Consulta: 08/07/2011.

WEIS, Paul. The United Nations Convention on the Reduction of Statelessness, 1961. **The International and Comparative Law Quarterly**, Vol. 11, n°. 4. (Oct., 1962), pp. 1073-1096.

WEISS, Edith Brown. The Contribution of International Environmental Law to International Law: past achievements and future expectation. **Japanese Yearbook of International Law**, n. 54, 2011, pp. 01-27.

_____. **Environmental Change and International Law: new challenges and dimensions**. Tokyo: The United Nations University, 2001.

WELZER, Harald. **Guerras Climáticas: por que mataremos e seremos mortos no século 21**. Tradução de Willian Lagos. São Paulo: Geração Editorial, 2010.

WESDRA, Laura. **Environmental Justice and the Rights of Ecological Refugees**. London: Earthscan, 2009.

WIHTOL DE WENDEN, Catherine. **Faut-il Ouvrir les Frontières ?** Paris : Presses de Sciences Po, 1999.

_____. **La Question Migratoire au XXI^e Siècle : migrants, réfugiés et relations internationales**. 2^{ème} Éd. Paris : Presses de Sciences Po, 2013.

WILLIAMS, Angela. Turning the Tide: recognizing climate change refugees in international law. **Law and Policy**, Buffalo, vol. 30, n° 4, October 2008, pp. 502-529.

WOOD, William B. Ecomigration: linkages between environmental change and migration. In: ZOLBERG, Aristide R.; BENDA, Peter M. (Eds.). **Global Migrants, Global Refugees – problems and solutions**. New York: Berghahn Books, 2001, pp. 42-61.

ZETTER, Roger. Protecting People Displaced by Climate Change: some conceptual challenges. In: McADAM, Jane (Ed.). **Climate Change and Displacement – multidisciplinary perspectives**. Oxford: Hart, 2010, pp. 131-150.

ANEXOS

Anexo I – Propostas de *Hard Law* e de *Soft Law* para a Proteção Jurídica dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional

a) Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, 2010 (em francês)

Projet de Convention Relative au Statut International des Déplacés Environnementaux⁶⁴¹

Préambule

Les Parties contractantes

Considérant que la situation de l’environnement mondial est alarmante et qu’elle continue de se dégrader à un rythme croissant,

Considérant les causes de cette dégradation telles que les changements climatiques et/ou la perte de diversité biologique, la sécheresse, la désertification, le déboisement, l’érosion des sols, les épidémies, les conflits armés, les grandes infrastructures et, plus généralement, les risques naturels et technologiques,

Considérant que les victimes de ces phénomènes sont confrontées à la disparition de leur environnement entraînant la dégradation de leur santé et de leur dignité, mettant en cause la substance même de leur droit à la vie,

Considérant que la gravité de ces atteintes contraint des personnes physiques, des familles et des populations à se déplacer,

Considérant par ailleurs que certaines politiques environnementales peuvent elles-mêmes induire des déplacements,

Considérant que l’augmentation exponentielle d’ores et déjà prévisible de ces déplacements constitue une menace sur la stabilité des sociétés humaines, la pérennité des cultures et la paix dans le monde,

Considérant les différents appels d’organisations non gouvernementales exhortant à la reconnaissance d’un statut des déplacés environnementaux et insistant sur l’urgente nécessité de répondre à leurs situations,

⁶⁴¹ A primeira versão do Projeto de Convenção data de 02 de dezembro de 2008 e esta é a segunda versão, de 31 de maio de 2010. Disponível em: <[http://www.cidce.org/pdf/Draft%20Convention%20on%20the%20International%20Status%20on%20environmentally%20displaced%20persons%20\(second%20version\).pdf](http://www.cidce.org/pdf/Draft%20Convention%20on%20the%20International%20Status%20on%20environmentally%20displaced%20persons%20(second%20version).pdf)>. Consulta: 14/06/2011.

Considérant que plusieurs déclarations internationales soulignent l'existence de cette catégorie de déplacés (Déclaration de Rio, principe 18 relatif à l'assistance écologique, juin 1992 ;

Agenda 21, chapitre 12, 12.47, élaboration de plans de secours ; Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays),

Considérant que de nombreuses conférences internationales évoquent aussi ces situations, telles que :

- la Conférence de Kyoto (1997) et celle de La Haye (2000), qui mettent en avant les risques de fortes migrations liées aux changements climatiques ;
- la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles (Hyogo, janvier 2005) qui a insisté sur l'ensemble des aspects préventifs liés en particulier aux réfugiés écologiques,

Considérant que certains organes des Nations Unies sont intervenus en ce sens :

- l'Assemblée générale des Nations Unies à travers les résolutions n° 2956 en 1972 et n° 3455 en 1975 sur les personnes déplacées, la résolution n° 36/225 du 17 décembre 1981 sur le renforcement de la capacité du système des Nations Unies de faire face aux catastrophes naturelles et autres situations revêtant le caractère d'une catastrophe, la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 sur l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, la résolution n° 45/100 du 14 décembre 1988 sur l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, la résolution n° 49/22 du 13 décembre 1994 concernant la décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles ;
- le Conseil de sécurité (5663e séance du 17 avril 2007) en établissant un lien entre l'impact des changements climatiques et la sécurité du monde en particulier par rapport aux personnes qui risquent d'être déplacées d'ici 2050 ;
- le Secrétaire général des Nations Unies (message du 5 juin 2006) en exhortant les gouvernements et les collectivités du monde entier à penser à ceux qui ne peuvent subsister dans les zones arides et deviennent des réfugiés écologiques,

Considérant que les institutions spécialisées des Nations Unies telles que l'Organisation mondiale de la santé, l'UNESCO, la Banque mondiale, d'autres institutions du système des Nations Unies telles que le Haut-commissariat aux réfugiés, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Programme des Nations Unies pour le développement, des organisations régionales telles que le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'Union africaine attirent l'attention sur les enjeux des migrations écologiques,

Considérant que des conventions internationales prennent déjà en partie en considération les déplacements environnementaux, notamment :

- la Convention (No 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants du 27 juin 1989 (Organisation Internationale du Travail) ;
- la Convention sur la lutte contre la désertification du 12 septembre 1994 ;

- la Convention africaine pour la protection et l'assistance aux personnes déplacées en Afrique du 22 octobre 2009,

Reconnaissant le principe d'assistance à un Etat écologiquement sinistré comme un devoir de la communauté internationale,

Considérant que, malgré les nombreux instruments internationaux visant à protéger l'environnement, il n'existe, dans l'état actuel du droit international applicable aux réfugiés, aucun instrument spécifique prévoyant la situation d'ensemble des déplacés environnementaux et pouvant être appliqué et invoqué en leur faveur,

Réaffirmant le principe de responsabilités communes mais différenciées des Etats tel que reconnu à l'article 3 de la Convention cadre sur les changements climatiques, Considérant que dans ces conditions il est de la responsabilité de la communauté internationale des Etats d'organiser leur solidarité et celle de l'ensemble des acteurs par l'élaboration d'un statut international des déplacés environnementaux,

Considérant que ce statut devra prendre en compte les personnes physiques, les familles et les populations contraintes de se déplacer tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur Etat de résidence,

Considérant que le statut des déplacés environnementaux doit s'inscrire dans le respect des instruments juridiques internationaux et des principes protecteurs des droits de l'Homme, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 sont convenues des dispositions ci-après :

Chapitre 1^{er} — Objet, définitions, champ d'application

Article 1 - Objet

L'objet de la présente Convention est d'établir un cadre juridique visant à garantir des droits au profit des déplacés environnementaux et à organiser leur accueil ainsi que leur éventuel retour, en application du principe de solidarité.

A cette fin, chaque Partie contractante s'engage à protéger les déplacés environnementaux conformément aux droits de l'Homme garantis par le droit international et à assurer le plein exercice des droits spécifiques définis par le présent texte.

Article 2 - Définitions

1. Le terme « Partie » désigne, sauf indication contraire, une Partie contractante à la présente Convention.
2. On appelle « déplacés environnementaux » les personnes physiques, les familles et les populations confrontées à un bouleversement brutal ou insidieux de leur environnement portant inéluctablement atteinte à leurs conditions de vie, les forçant à quitter, dans l'urgence ou dans la durée, leurs lieux habituels de vie.

2.1. On entend par « bouleversement brutal » une dégradation soudaine d'origine naturelle et/ou humaine.

2.2. On entend par « bouleversement insidieux » une dégradation d'origine naturelle et/ou humaine, lente, progressive ou programmée.

2.3. Le caractère forcé du déplacement s'entend comme tout déplacement temporaire ou définitif de personnes physiques, de familles ou de populations rendu inévitable par le bouleversement environnemental, soit à l'intérieur d'un même Etat, soit de l'Etat de résidence vers un ou plusieurs autres Etats d'accueil.

Article 3 - Champ d'application

La présente Convention a une vocation universelle. Elle porte aussi bien sur les déplacements environnementaux inter-étatiques qu'intra-étatiques.

Elle s'applique également aux déplacements environnementaux causés par des conflits armés ou des actes de terrorisme.

Chapitre 2 – Principes

Article 4 – Principe de solidarité

Les droits reconnus par la présente Convention s'exercent selon le principe de solidarité en vertu duquel les Etats ainsi que les collectivités publiques et les acteurs privés doivent faire tout leur possible pour accueillir les déplacés environnementaux et contribuer aux efforts financiers nécessaires.

Article 5 – Principe de responsabilités communes mais différenciées

Dans l'intérêt des générations présentes et futures et sur la base de l'équité, les obligations reconnues par la présente Convention s'exercent dans le respect du principe de responsabilités communes mais différenciées et en fonction des capacités respectives des Etats Parties, y compris en matière d'accueil.

Les Etats Parties à la présente Convention s'engagent à adopter, dans l'année suivant l'ouverture à sa signature, un protocole additionnel organisant, la responsabilité des acteurs publics et privés, selon sa double fonction préventive et réparatrice.

Cette responsabilité visera les obligations positives et négatives dont la violation est de nature à rendre directement ou indirectement inéluctables des déplacements environnementaux.

Article 6 - Principe de protection effective

Pour rendre concrets et effectifs les droits conférés par la présente Convention, l'Agence mondiale pour les déplacés environnementaux (AMDE) et les Etats Parties ont l'obligation positive de mettre en oeuvre des politiques permettant aux déplacés environnementaux d'exercer les droits garantis par la présente Convention.

Article 7 – Principe de non-discrimination

La jouissance des droits reconnus dans la présente Convention doit être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, l'orientation sexuelle, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, le handicap, l'âge ou toute autre situation.

Chapitre 3 — Droits garantis aux personnes menacées de déplacement

Article 8 – Droits à l'information et à la participation

1. Toute personne, toute famille et toute population a le droit d'accéder le plus en amont possible aux informations relatives aux menaces environnementales et aux situations critiques y afférant.
2. Toute personne, toute famille et toute population a le droit de participer à la détermination des politiques de prévention des bouleversements environnementaux et de prise en charge, dans l'urgence ou dans la durée, de leurs conséquences.
3. Les Etats Parties à la présente Convention s'engagent à mettre en oeuvre les droits à l'information et à la participation de façon à ce qu'ils puissent exercer une réelle influence sur les décisions relatives aux menaces environnementales.
4. Les Etats Parties informent les populations de l'existence et des conditions de reconnaissance du statut de déplacé environnemental.

Article 9 – Droit au déplacement

Toute personne confrontée à un bouleversement brutal ou insidieux de son environnement portant inéluctablement atteinte à ses conditions de vie a le droit de se déplacer dans ou en dehors de son Etat d'origine.

Les Etats Parties ne peuvent, de quelque façon que ce soit, entraver, tenter d'entraver ou laisser entraver le déplacement.

Article 10 – Droit au refus du déplacement

Lorsque le déplacement est nécessaire, et mis en oeuvre par les autorités publiques, il ne peut avoir lieu qu'avec le consentement des personnes concernées, sauf en cas de péril grave et imminent.

Les personnes s'opposant à leur déplacement le font à leurs risques et périls.

Chapitre 4 – Droits garantis aux personnes déplacées

Article 11 - Droits communs aux déplacés inter-étatiques et intra-étatiques

1. Droit d'être secouru

Toute personne physique, toute famille et toute population victime d'un bouleversement environnemental a le droit d'être secourue en tous lieux. Ce droit s'exerce au moment où la situation devient critique, pendant et après le bouleversement environnemental.

Les Etats Parties à la présente Convention s'engagent à ne pas faire obstacle à la mise en oeuvre concrète et effective de ce droit. Ils s'engagent aussi à élaborer et mettre en oeuvre un programme permanent et régulièrement révisé d'assistance aux déplacés environnementaux.

2. Droit à l'eau et à une aide alimentaire de subsistance

Tout déplacé environnemental a le droit à un approvisionnement suffisant en eau potable et en nourriture.

3. Droit aux soins

Tout déplacé environnemental a le droit de recevoir les soins que son état nécessite. En particulier, les personnes vulnérables font l'objet d'une prise en charge spécifique.

4. Droit à la personnalité juridique

Toute personne physique déplacée a droit en tous lieux à la reconnaissance de sa personnalité juridique.

Toute personne physique déplacée a le droit à la reconstitution des documents nécessaires à la pleine effectivité des droits attachés à sa qualité de personne.

5. Droits civils et politiques

Toute personne physique déplacée conserve ses droits civils et politiques.

6. Droit à un habitat

Tout déplacé environnemental a le droit à un habitat salubre, adapté à sa situation familiale et sécurisé. Il peut choisir librement son lieu de résidence.

6.1 Si les circonstances l'exigent, tout déplacé environnemental est hébergé dans une structure d'accueil provisoire que les Etats Parties à la présente Convention s'engagent à organiser dans le plus strict respect de la dignité humaine. Ce séjour ne doit pas durer plus longtemps que ne l'exigent les circonstances.

6.2 Tout déplacé environnemental hébergé dans une structure d'accueil provisoire a le droit de circuler librement.

6.3 Après un éventuel séjour dans une structure d'accueil provisoire, tout déplacé environnemental a droit à un logement suffisant. A cette fin, les Etats Parties mettent en oeuvre des politiques permettant aux déplacés environnementaux de quitter ces structures d'accueil provisoires dans le but de s'établir dans des conditions de vie normales.

7. Droit au retour

Lorsque son lieu d'origine est de nouveau habitable, tout déplacé environnemental a le droit d'y retourner. Que le déplacement soit inter-étatique ou intra-étatique, l'obligation positive d'organiser le retour incombe à l'Etat d'origine.

8. Droit au respect de l'unité familiale

Toute personne physique déplacée a le droit :

- a) de ne pas être séparée des membres de sa famille,
- b) à la reconstitution de sa famille dispersée par le bouleversement environnemental.

9. Droit de gagner sa vie par le travail

Tout déplacé environnemental a le droit de gagner immédiatement sa vie par le travail dans les mêmes conditions que les autres actifs.

10. Droit à l'éducation et à la formation

Tout déplacé environnemental a le droit de recevoir une éducation et une formation respectueuse de sa culture d'origine.

11. Droit au maintien des spécificités culturelles

Tout déplacé environnemental a le droit d'avoir en commun avec les autres membres de son groupe la vie culturelle, la religion et la langue qui leur sont propres.

Article 12 – Droit des déplacés inter-étatiques à la nationalité

Tout déplacé environnemental a le droit de conserver la nationalité de son Etat d'origine affecté par le bouleversement environnemental. S'il la demande, l'Etat d'accueil facilite sa naturalisation.

Chapitre 5 - Reconnaissance du statut de déplacé environnemental

Article 13 – Reconnaissance du statut

Le statut est reconnu à toute personne répondant à la définition de déplacé environnemental figurant à l'article 2, paragraphe 2, de la présente Convention et conformément aux lignes directrices établies par la Haute Autorité.

Toute personne s'étant vu reconnaître le statut de déplacé environnemental bénéficie des droits garantis au chapitre 4 de la présente Convention.

Article 14 – Principe de non-refoulement

Les Etats Parties ne peuvent refouler un déplacé environnemental.

Article 15 – Immunité pénale

Les Etats Parties n'appliquent aucune sanctions pénales aux déplacés environnementaux qui, arrivant de leur lieu habituel de vie, entrent ou se trouvent sans autorisation sur le territoire d'un Etat partie, sous réserve qu'ils se présentent aux services de police dans un délai d'un mois à compter de leur entrée sur ledit territoire.

Article 16 – Procédure

1. En coopération avec la Haute Autorité, les Etats Parties adoptent dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente Convention une procédure de demande tendant à la reconnaissance du statut de déplacé environnemental.

2. Toute demande tendant à la reconnaissance du statut de déplacé environnemental donne lieu à la délivrance d'un titre de séjour provisoire valable soit jusqu'à la décision définitive de la Commission nationale des déplacés environnementaux, soit, en cas d'appel, jusqu'à la décision de la Haute Autorité. Le bénéficiaire d'un titre de séjour provisoire jouit des droits garantis au chapitre 4 de la présente Convention.

3. La procédure de reconnaissance du statut doit garantir l'information la plus complète possible du demandeur durant la mise en état du dossier, si besoin est avec l'assistance gratuite d'un traducteur-interprète.

4. La décision de reconnaissance ou de refus du statut de déplacé environnemental est prise par une Commission nationale sur les déplacés environnementaux. Elle ne peut intervenir qu'après une audience contradictoire et publique au cours de laquelle le demandeur au statut de déplacé environnemental et le représentant de l'Etat Partie présentent leurs observations. Durant cette audience, le demandeur au statut de déplacé environnemental est assisté d'un conseil de son choix ou, si besoin est, commis d'office. Il a droit à l'assistance gratuite d'un interprète s'il ne comprend pas ou ne parle pas la langue qui y est employée.

5. Les demandes tendant à la reconnaissance du statut de déplacé environnemental ayant pour origine le même bouleversement environnemental peuvent être groupées. En pareil cas, le groupe de demandeurs est représenté et assisté par un ou plusieurs conseils communs de leur choix ou commis d'office. Des interprètes-traducteurs sont mis gratuitement à la disposition des demandeurs et de leur conseil aux différents stades de la procédure.

L'existence d'une demande groupée ne fait pas obstacle à d'éventuelles demandes individuelles ou groupées déposées ultérieurement pour le même bouleversement environnemental.

6. En toute hypothèse, la décision de reconnaissance ou de refus du statut de déplacé environnemental est individuelle. Elle est motivée.

Article 17 – Commissions nationales des déplacés environnementaux

Chaque Etat Partie, dès l'entrée en vigueur de la présente Convention, crée une Commission nationale des déplacés environnementaux chargée de l'examen des demandes

de reconnaissance du statut. Chaque Commission est composée de 9 personnalités indépendantes reconnues dans les domaines des droits de l'Homme, de l'environnement et de la paix. Les membres sont nommés par les plus hautes autorités juridictionnelles de l'Etat.

Article 18 – Appel devant la Haute Autorité

1. Les décisions des commissions nationales peuvent faire l'objet d'un appel devant la Haute Autorité dans un délai d'un mois à compter de leur notification.
2. L'appel du demandeur au statut de déplacé environnemental est suspensif et emporte prorogation du titre de séjour provisoire préalablement délivré.
3. La Haute Autorité entend toute Partie contractante, tout État non Partie à la présente convention, toute ONG intéressée et, sur invitation du Président de la Haute Autorité, toute personne physique à présenter des observations écrites et à prendre part aux audiences.
4. Les garanties procédurales prévues aux paragraphes 3 à 6 de l'article 16 de la présente Convention s'appliquent.

Article 19 – Cessation du statut

1. La protection afférant au présent statut cesse lorsque les conditions de sa reconnaissance ne sont plus réunies.
2. Tout déplacé environnemental peut prolonger son séjour après la cessation du statut. L'Etat facilite alors le maintien de l'intéressé sur son territoire.

Chapitre 6 — Institutions

Article 20 – Conférence des Parties

1. La première réunion des Parties est convoquée par le dépositaire un an au plus tard après la date d'entrée en vigueur de la présente Convention. Par la suite, les Parties tiennent une réunion ordinaire au moins une fois tous les deux ans. Une réunion extraordinaire peut être tenue à la demande d'au moins le quart des Etats Parties.
2. Les débats sont ouverts au public. Les ONG peuvent se voir attribuer un statut d'observateur.
3. La Conférence des Parties nomme les membres du Conseil d'administration de l'Agence Mondiale pour les Déplacés Environnementaux, du Fonds Mondial pour les Déplacés Environnementaux et élit les membres de la Haute Autorité.
4. La Conférence des Parties adopte les Protocoles à la majorité des deux tiers des Parties présentes à la réunion et ayant exprimé leur vote.
5. La Conférence des Parties examine et évalue les politiques que les Parties appliquent, notamment les politiques et programmes visés à l'article 8, paragraphe 2, et à l'article 11, paragraphe 1, alinéa 2, de la présente Convention, et les démarches juridiques et

méthodologiques qu'elles suivent pour assurer l'aide, l'assistance et l'accueil des déplacés environnementaux en vue d'améliorer encore la situation à cet égard.

6. Les organes de la Convention exercent leurs missions dans le respect de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice.

Article 21 - Agence Mondiale pour les Déplacés Environnementaux (AMDE)

1. En raison de l'ampleur et de la permanence des mouvements existants et prévisibles de déplacés environnementaux, une Agence Mondiale pour les Déplacés Environnementaux (AMDE) est chargée de l'application de la présente Convention.

2. L'AMDE a le statut d'institution spécialisée des Nations Unies.

3. L'AMDE comprend un conseil d'administration, un conseil scientifique et un secrétariat.

4. L'AMDE a pour missions :

- de conduire des travaux de prospective sur les évolutions des déplacements environnementaux ;
- d'évaluer les politiques susceptibles d'engendrer des déplacements environnementaux ;
- de mobiliser les moyens visant à réduire les facteurs de vulnérabilité qui sont à l'origine des déplacements environnementaux ;
- de contribuer à l'organisation générale de l'assistance visant à prévenir, à limiter les déplacements et à favoriser un retour le plus rapide possible des déplacés environnementaux ;
- d'évaluer les programmes mis en oeuvre pour prévenir les déplacements environnementaux et pour aider les déplacés ;
- de soutenir activement l'organisation de l'accueil et du retour, lorsqu'il est possible, des déplacés environnementaux.

Article 22 - Haute Autorité

1. La Haute Autorité est composée de 21 personnalités reconnues dans les domaines des droits de l'Homme, de l'environnement et de la paix. La répartition des sièges est assurée en fonction de la représentation géographique.

Les membres sont élus à bulletin secret par la Conférence des Parties à la majorité des présents et des votants. Chaque Etat Partie peut présenter deux candidats.

Les ONG peuvent, au total, présenter 5 candidats.

Les membres de la Haute Autorité siègent à titre individuel. Ils élisent en leur sein un Président.

La durée du mandat des membres de la Haute Autorité est de 6 ans.

2. La Haute Autorité est compétente pour :

- arrêter les lignes directrices relatives aux critères et aux procédures de reconnaissance du statut ;
- statuer en appel des décisions de reconnaissance ou de refus du statut de déplacé environnemental ;
- se prononcer en premier et dernier ressort sur les demandes de statut émanant de ressortissants d'Etats non Parties à la Convention ou en cas de carence d'Etats Parties ;
- trancher les questions concernant l'interprétation de la Convention à la requête des commissions nationales ou de toute personne physique ou morale intéressée ;
- s'assurer de la conformité des dispositions nationales à la Convention à la requête de toute personne physique ou morale intéressée ;
- faire la synthèse des rapports nationaux d'application. Cette synthèse met en évidence les insuffisances ainsi que les bonnes pratiques ;
- proposer des recommandations à la Conférence des Parties ;
- proposer des amendements à la présente Convention.

3. Les décisions de la Haute Autorité sont définitives et s'imposent aux Etats Parties. La Haute Autorité peut demander à la Conférence des Parties de prononcer la suspension du droit de vote des Etats qui manifestent une indifférence réitérée à ses décisions.

Article 23 – Fonds mondial pour les déplacés environnementaux (FMDE)

1. Le FMDE a pour mission de mettre en oeuvre des aides financières et matérielles pour l'accueil et le retour des déplacés environnementaux. Ces aides peuvent être accordées aux organisations internationales et régionales, aux collectivités locales et aux ONG.

2. Le FMDE est alimenté notamment par :

- les contributions volontaires des Etats et d'acteurs privés ;
- les contributions obligatoires alimentées par une taxe reposant principalement sur les facteurs de bouleversements brutaux ou insidieux susceptibles d'entraîner des déplacements environnementaux.

Article 24 – Protocoles institutionnels

Les modalités d'organisation de l'AMDE et de la Haute Autorité seront précisées dans un protocole additionnel à la présente Convention élaboré dans l'année suivant l'ouverture à sa signature.

Les modalités d'organisation du FMDE, l'assiette de la taxe, son prélèvement et son affectation seront précisés dans un protocole additionnel à la présente Convention élaboré dans l'année suivant l'ouverture à sa signature.

Chapitre 7 — Mécanismes de mise en oeuvre

Article 25 - Coopération

La mise en oeuvre de la présente Convention repose prioritairement sur les institutions qu'elle met en place et sur le concours actif des organisations internationales et régionales ainsi que des secrétariats et les comités des conventions internationales ayant pour objet la protection de l'environnement ou la défense des droits de l'Homme.

Article 26 - Rapports nationaux d'application

1. Les Etats Parties suivent en permanence l'application de la présente Convention sur la base de rapports nationaux qu'ils communiquent au secrétariat et, dans cet esprit :

- associent la société civile tout au long du processus d'élaboration des rapports ;
- échangent des informations sur les enseignements qu'elles tirent de la conclusion et de l'application d'accords bilatéraux et multilatéraux ou d'autres arrangements ayant un rapport avec l'objet de la présente Convention, auxquels une ou plusieurs d'entre eux sont Parties ;

2. La méthodologie du rapport est fixée par un comité tripartite réunissant l'Etat Partie, des experts et des représentants de la présente Convention.

Chapitre 8 — Dispositions finales

Article 27 – Relations avec d'autres instruments

Les dispositions de la présente Convention ne sauraient être interprétées comme portant atteinte aux droits et aux garanties plus favorables aux déplacés environnementaux contenus dans d'autres instruments nationaux ou internationaux contraignants qui sont ou entreront en vigueur, notamment ceux relatifs aux minorités et aux peuples autochtones.

Les dispositions de la présente Convention ne préjugent ni du droit de chercher asile, ni de bénéficier de toute autre forme de protection nationale ou internationale.

Article 28 - Rapports avec les tiers

1. Les Etats Parties invitent le cas échéant les Etats non Parties à la présente convention à coopérer à la mise en oeuvre de la présente convention.

2. Les Etats Parties s'engagent à prendre des mesures appropriées, compatibles avec le droit international, en vue d'assurer que nul n'entreprenne des activités contraires au but, à l'objet et aux principes de la présente convention.

Article 29 - Règlement des différends

1. En cas de différend entre deux ou plus de deux Etats Parties au sujet de l'interprétation ou de l'application de la Convention, les Parties concernées s'efforcent de le régler par voie de négociation ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix.
2. Lorsque les Etats Parties concernés ne peuvent régler leur différend par les moyens mentionnés au paragraphe précédent, le différend est alors soumis à la Cour internationale de justice.

Article 30 - Amendements à la Convention et à ses protocoles

1. Tout Etat Partie peut proposer des amendements à la présente Convention.
2. Tout Etat Partie à un Protocole peut proposer des amendements à ce Protocole.
3. Le texte de tout projet d'amendement est communiqué par le Secrétariat aux Etats Parties six mois au moins avant la réunion à laquelle l'amendement est proposé pour adoption.
4. Si tous les efforts en vue de l'adoption d'un amendement par consensus ont été épuisés et si un accord ne s'est pas dégagé, l'amendement est adopté en dernier recours par un vote à la majorité des deux tiers des Parties présentes à la réunion et ayant exprimé leur vote.

Article 31 - Protocoles

1. La Conférence des Parties peut adopter tout nouveau Protocole.
2. Le texte de tout projet de Protocole est communiqué par le Secrétariat aux Etats Parties six mois au moins avant la réunion à laquelle le Protocole est proposé pour adoption.

Article 32 - Réserves

Aucune réserve ne peut être faite à la présente Convention ainsi qu'aux Protocoles.

Article 33 - Signature, ratification, acceptation ou approbation

La présente Convention et les Protocoles sont ouverts à la signature de tous les Etats ainsi qu'aux organisations d'intégration régionale. De même, la Convention et les Protocoles sont soumis à la ratification, à l'acceptation, à l'approbation ou à l'adhésion. Ces divers instruments seront déposés auprès du Secrétaire général des Nations Unies qui assumera le rôle de dépositaire.

Article 34 - Entrée en vigueur

La présente Convention entrera en vigueur le trentième jour (30) à compter de la date du dépôt d'au moins dix (10) instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

Article 35 - Texte faisant foi

L'original de la présente Convention dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français, russe font également foi sera déposé auprès du dépositaire.

En foi de quoi les soussignés dûment autorisés, ont signé la présente Convention.

b) **Princípios de Península, 2013 (em inglês)**

THE PENINSULA PRINCIPLES on Climate Displacement Within States⁶⁴² 18 August 2013

Preamble

CONCERNED that events and processes caused or exacerbated by climate change have and will continue to contribute to displacement of populations resulting in the erosion of the rights of those affected, in particular vulnerable and marginalized groups, the loss of assets, housing, land, property and livelihoods, and the further loss of cultural, customary and/or spiritual identity;

GUIDED by the Charter of the United Nations, and REAFFIRMING the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights as well as the Vienna Declaration and Programme of Action;

NOTING that these Peninsula Principles build on and contextualize the United Nations Guiding Principles on Internal Displacement to climate displacement within States;

UNDERSTANDING that when an activity raises threats of harm to human health, life or the environment, precautionary measures should be taken;

COGNISANT that the vast majority of climate displaced persons are not responsible for the processes driving climate change;

NOTING that while climate displacement can involve both internal and cross-border displacement, most climate displacement will likely occur within State borders;

REAFFIRMING the right of climate displaced persons to remain in their homes and retain connections to the land on which they live for as long as possible, and the need for States to prioritise appropriate mitigation, adaptation and other preventative measures to give effect to that right;

REAFFIRMING further the right of those who may be displaced to move safely and to relocate within their national borders over time;

⁶⁴² DISPLACEMENT SOLUTIONS. *The Peninsula Principles on Climate Change Displacement within States*, 18 August 2013. Disponível em: <<http://displacementsolutions.org/peninsula-principles/>>. Consulta: 10/08/2014.

RECOGNISING that voluntary and involuntary relocation often result in the violation of human rights, impoverishment, social fragmentation and other negative consequences, and recognising the imperative to avoid such outcomes;

NOTING further that climate displacement if not properly planned for and managed may give rise to tensions and instability within States;

ACKNOWLEDGING that States bear the primary responsibility for their citizens and others living within their territory, but recognising that, for many States, addressing the issue of and responding to climate displacement presents financial, logistical, political, resource and other difficulties;

CONVINCED, that as climate change is a global problem, States should, on request by affected States, provide adequate and appropriate support for mitigation, adaptation, relocation and protection measures, and provide assistance to climate displaced persons;

REALISING that the international community has humanitarian, social, cultural, financial and security interests in addressing the problem of climate displacement in a timely, coordinated and targeted manner;

REALISING further that there has been no significant coordinated response by States to address climate displacement, whether temporary or permanent in nature;

RECOGNISING that the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and its Kyoto Protocol neither contemplate nor address the issue of climate displacement, and that conferences and meetings of the parties to these instruments have not substantively addressed climate displacement other than in the most general of terms;

NOTING, however, that paragraph 14(f) of the UNFCCC 16th session of the Convention of the Parties (COP16) Cancun Adaptation Framework refers to enhanced action on adaptation, including '[m]easures to enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation ...';

NOTING further that UNFCCC COP18 in Doha decided to establish, at UNFCCC COP19, institutional arrangements to address loss and damage associated with climate change impacts in developing countries that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change as part of the Cancun Adaptation Framework;

RECOGNISING the work being undertaken by the United Nations and other inter-governmental and non-governmental organisations to address climate displacement and related factors;

REALISING the need for a globally applicable normative framework to provide a coherent and principled approach for the collaborative provision of pre-emptive assistance to those who may be displaced by the effects of climate change, as well as effective remedial assistance to those who have been so displaced, and legal protections for both;

ACKNOWLEDGING the Inter-Agency Standing Committee (IASC) Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters, the Hyogo Framework for Action, the UN Principles on Housing and Property Restitution for

Refugees and Displaced Persons and other relevant standards, the incorporation of a number of their principles within these Peninsula Principles, and their application to climate displaced persons;

ACKNOWLEDGING also regional initiatives addressing internal displacement such as the African Union Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa;

NOTING the work of the Nansen Initiative on disaster-induced crossborder displacement;

NOTING that these Peninsula Principles, addressing climate displacement within States, necessarily complement other efforts to address cross-border displacement; and

RECOGNISING judicial decisions and the writings of eminent jurists and experts as a source of international law, and acknowledging their importance and contribution to formulating the present Peninsula Principles, these Peninsula Principles on Climate Displacement ('Peninsula Principles') provide as follows:

I. Introduction

Principle 1: Scope and purpose

These Peninsula Principles:

- (a) provide a comprehensive normative framework, based on principles of international law, human rights obligations and good practice, within which the rights of climate displaced persons can be addressed;
- (b) address climate displacement within a State and not cross-border climate displacement; and
- (c) set out protection and assistance principles, consistent with the UN Guiding Principles on Internal Displacement, to be applied to climate displaced persons.

Principle 2: Definitions

For the purposes of these Peninsula Principles:

- (a) 'Climate change' means the alteration in the composition of the global atmosphere that is in addition to natural variability over comparable time periods (as defined by the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)).
- (b) 'Climate displacement' means the movement of people within a State due to the effects of climate change, including sudden and slow-onset environmental events and processes, occurring either alone or in combination with other factors.
- (c) 'Climate displaced persons' means individuals, households or communities who are facing or experiencing climate displacement.

(d) ‘Relocation’ means the voluntary, planned and coordinated movement of climate displaced persons within States to suitable locations, away from risk-prone areas, where they can enjoy the full spectrum of rights including, land and property and livelihood rights and all other livelihood and related rights.

Principle 3: Non-discrimination, rights and freedoms

(a) States shall not discriminate against climate displaced persons on the basis of their potential or actual displacement, and should take steps to repeal unjust or arbitrary laws and laws that otherwise discriminate against, or have a discriminatory effect on, climate displaced persons.

(b) Climate displaced persons shall enjoy, in full equality, the same rights and freedoms under international and domestic law as do other persons in their country, in particular housing, land and property rights.

(c) States should ensure that climate displaced persons are entitled to and supported in claiming and exercising their rights and are provided with effective remedies as well as unimpeded access to the justice system.

Principle 4: Interpretation

(a) These Peninsula Principles shall not be interpreted as limiting, altering or otherwise prejudicing rights recognised in international law, including human rights, humanitarian law and related standards, or rights consistent with those laws and standards as recognised under domestic law.

(b) States should interpret these Peninsula Principles broadly, be guided by their humanitarian purpose, and display fairness, reasonableness, generosity and flexibility in their interpretation.

II. General Obligations

Principle 5: Prevention and avoidance

States should, in all circumstances, comply in full with their obligations under international law so as to prevent and avoid conditions that might lead to climate displacement.

Principle 6: Provision of adaptation assistance, protection and other measures

(a) States should provide adaptation assistance, protection and other measures to ensure that individuals, households and communities can remain in their homes, lands, or places of habitual residence for as long as possible in a manner fully consistent with their rights.

(b) States should, in particular, ensure protection against climate displacement and demonstrate sensitivity to those individuals, households and communities within their territory who are particularly dependent on and/or attached to their land, including indigenous peoples and those reliant on customary rules relating to the use and allocation of land.

Principle 7: National implementation measures

- (a) States should incorporate climate displacement prevention, assistance and protection provisions as set out in these Peninsula Principles into domestic law and policies, prioritising the prevention of displacement.
- (b) States should immediately establish and provide adequate resources for equitable, timely, independent and transparent procedures, institutions and mechanisms – at all levels of government (local, regional and national) – to implement these Peninsula Principles and give effect to their provisions through specially earmarked budgetary allocations and other resources to facilitate that implementation.
- (c) States should ensure that durable solutions to climate displacement are adequately addressed by legislation and other administrative measures.
- (d) States should ensure the right of all individuals, households and communities to adequate, timely and effective participation in all stages of policy development and implementation of these Peninsula Principles, ensuring in particular such participation by indigenous peoples, women, the elderly, minorities, persons with disabilities, children, those living in poverty, and marginalized groups and people.
- (e) All relevant legislation must be fully consistent with human rights laws and must in particular explicitly protect the rights of indigenous peoples, women, the elderly, minorities, persons with disabilities, children, those living in poverty, and marginalized groups and people.

Principle 8: International cooperation and assistance

- (a) Climate displacement is a matter of global responsibility, and States should cooperate in the provision of adaptation assistance (to the maximum of their available resources) and protection for climate displaced persons.
- (b) In fulfilling their obligations to prevent and respond to climate displacement within their territory, States have the right to seek cooperation and assistance from other States and relevant international agencies.
- (c) States and relevant international agencies, either separately or together, should provide such cooperation and assistance to requesting States, in particular where the requesting State is unable to adequately prevent and respond to climate displacement.
- (d) States that are otherwise unable to adequately prevent and respond to climate displacement should accept appropriate assistance and support from other States and relevant international agencies, whether made individually or collectively.

III. Climate Displacement Preparation and Planning

Principle 9: Climate displacement risk management

With regard to climate displacement risk management, monitoring, and modeling, States, using a rights-based approach, should:

- (a) identify, design and implement risk management strategies, including risk reduction, risk transfer and risk sharing mechanisms, in relation to climate displacement;
- (b) undertake systematic observation and monitoring of, and disaggregated data collection at the household, local, regional and national levels on, current and anticipated climate displacement;
- (c) enhance sharing, access to and the use of such data at the household, local, regional and national levels, mindful of the need for data protection and predetermined use of data, and facilitate the assessment and management of climate displacement;
- (d) model likely climate displacement scenarios (including timeframes and financial implications), locations threatened by climate change, and possible relocation sites for climate displaced persons;
- (e) integrate relocation rights, procedures and mechanisms, as defined in these Peninsula Principles, within national laws and policies; and
- (f) develop institutional frameworks, procedures and mechanisms with the participation of individuals, households and communities that:
 - (i) identify indicators that will, with as much precision as possible, classify where, at what point in time, and for whom, relocation will be required as a means of providing durable solutions to those affected;
 - (ii) require and facilitate governmental technical assistance and funding; and
 - (iii) outline steps individuals, households and communities can take prior to climate displacement in order to receive such technical assistance and financial support.

Principle 10: Participation and consent

To enable successful preparation and planning for climate displacement, States should:

- (a) ensure that priority consideration is given to requests from individuals, households and communities for relocation;
- (b) ensure that no relocation shall take place unless individuals, households and communities (both displaced and host) provide full and informed consent for such relocation;
- (c) only require relocation to take place without such consent in exceptional circumstances when necessary to protect public health and safety or when individuals, households and communities face imminent loss of life or limb;
- (d) adopt measures that promote livelihoods, acquisition of new skills, and economic prosperity for both displaced and host individuals, households, and communities;
- (e) make certain that:

- (i) affected individuals, households and communities (both displaced and host) are fully informed and can actively participate in relevant decisions and the implementation of those decisions, including the planning and implementation of laws, policies and programs designed to ensure respect for and protection of housing, land and property and livelihood rights;
 - (ii) basic services, adequate and affordable housing, education and access to livelihoods (without discrimination) will be available for climate displaced persons in the host community at a standard ensuring equity between the host and relocating communities, and consistent with the basic human rights of each;
 - (iii) adequate mechanisms, safeguards and remedies are in place to prevent and resolve conflicts over land and resources; and
 - (iv) the rights of individuals, households and communities are protected at all stages of the relocation process;
- (f) prior to any relocation, prepare a master relocation plan that addresses critical matters including:
- (i) land acquisition;
 - (ii) community preferences;
 - (iii) transitional shelter and permanent housing;
 - (iv) the preservation of existing social and cultural institutions and places of climate displaced persons;
 - (v) access to public services;
 - (vi) support needed during the transitional period;
 - (vii) family and community cohesion;
 - (viii) concerns of the host community;
 - (ix) monitoring mechanisms; and
 - (x) grievance procedures and effective remedies.

Principle 11: Land identification, habitability and use

- (a) Recognising the importance of land in the resolution of climate displacement, States should:
- (i) identify, acquire and reserve sufficient, suitable, habitable and appropriate public and other land to provide viable and affordable land-based solutions to climate displacement, including through a National Climate Land Bank;

(ii) develop fair and just land acquisition and compensation processes and appropriate land allocation programmes, with priority given to those most in need; and

(iii) plan for and develop relocation sites including new human settlements on land not at risk from the effects of climate change or other natural or human hazards and, in so planning, consider the safety and environmental integrity of the new site(s), and ensure that the rights of both those relocated and the communities that host them are upheld.

(b) In order to determine the habitability and feasibility of any relocation site, and to ensure that climate displaced persons being relocated and the relevant jurisdictional authority are in agreement as to the habitability of any such site, States should create and make publicly available specific, geographically appropriate, standard criteria including:

(i) current and future land use;

(ii) restrictions (including those of a customary nature or not otherwise formally codified) associated with the land and its use;

(iii) habitability of the land, including issues such as accessibility, availability of water, vulnerability to climate or other natural or human hazards, and use; and

(iv) feasibility of subsistence/agricultural use, together with mechanisms for climate displaced persons to decide to where they wish to voluntarily relocate.

(c) States should provide easily accessible information to individuals, households and communities concerning:

(i) the nature and extent of the actual and potential changes to the habitability of their homes, lands and places of habitual residence, resulting from climate change, including the evidence on which such assessments are made;

(ii) evidence that all viable alternatives to relocation have been considered, including mitigation and adaptation measures that could be taken to enable people to remain in their homes and places of habitual residence;

(iii) planned efforts to assist climate displaced persons in relocation;

(iv) available compensation and alternative relocation options if the relocation site offered is unacceptable to climate displaced persons; and

(v) rights under international and domestic law, in particular housing, land and property and livelihood rights.

(d) States should include in relocation planning:

(i) measures to compensate climate displaced persons for lost housing, land and property and livelihood;

(ii) assurances that housing, land, property and livelihood rights will be met for all climate displaced persons, including those who have informal land rights, customary land rights, occupancy rights or rights of customary usage, and assurances that such rights are ongoing; and

(iii) assurances that rights to access traditional lands and waters (for example, for hunting, grazing, fishing and religious purposes) are maintained or similarly replicated.

Principle 12: Loss and damage

States should develop appropriate laws and policies for loss suffered and damage incurred in the context of climate displacement.

Principle 13: Institutional frameworks to support and facilitate the provision of assistance and protection

(a) States should strengthen national capacities and capabilities to identify and address the protection and assistance needs of climate displaced persons through the establishment of effective institutional frameworks and the inclusion of climate displacement in National Adaptation Programmes of Action as appropriate.

(b) States should take all appropriate administrative, legislative and judicial measures, including the creation of adequately funded Ministries, departments, offices and/or agencies at the local (in particular), regional and national levels empowered to develop, establish and implement an institutional framework to:

(i) enable government technical assistance and funding to prevent, prepare for and respond to climate displacement;

(ii) support and facilitate the provision of assistance and protection to climate displaced persons;

(iii) exchange information and cooperate with indigenous peoples, women, the elderly, minorities, persons with disabilities, children, those living in poverty, and marginalized groups and people.

(iv) represent the needs of climate displaced persons.

(c) Responsibility for establishing Ministries, departments, offices and/or agencies should lie with national governments, and such governments should consult and collaborate with regional and local authorities, and integrate such Ministries, departments, offices and/or agencies in relevant institutional frameworks.

(d) States should ensure the provision of adequate resources (including points of contact and assistance) at all levels of government that directly address the concerns of climate displaced persons.

IV. Displacement

Principle 14: State assistance to those climate displaced persons experiencing displacement but who have not been relocated

(a) States have the primary obligation to provide all necessary legal, economic, social and other forms of protection and assistance to those climate displaced persons experiencing displacement but who have not been relocated.

(b) Protection and assistance activities undertaken by States should be carried out in a manner that respects both the cultural sensitivities prevailing in the affected area and the principles of maintaining family and community cohesion.

(c) States should provide climate displaced persons experiencing displacement but who have not been relocated with a practicable level of age and gender-sensitive humanitarian assistance including, without limitation, as the context requires:

- (i) emergency humanitarian services;
- (ii) evacuation and temporary and effective permanent relocation;
- (iii) medical assistance and other health services;
- (iv) shelter;
- (v) food;
- (vi) potable water;
- (vii) sanitation;
- (viii) measures necessary for social and economic inclusion including, without limitation, anti-poverty measures, free and compulsory education, training and skills development, and work and livelihood options, and issuance and replacement of lost personal documentation; and
- (ix) facilitation of family reunion.

Principle 15: Housing and livelihood

(a) States should respect, protect and fulfill the right to adequate housing of climate displaced persons experiencing displacement but who have not been relocated, which includes accessibility, affordability, habitability, security of tenure, cultural adequacy, suitability of location, and non-discriminatory access to basic services (for example, health and education).

(b) Where climate displacement results in the inability of climate displaced persons to return to previous sources of livelihood, appropriate measures should be taken to ensure such livelihoods can be continued in a sustainable manner and will not result in further

displacement, and opportunities created by such measures should be available without discrimination of any kind.

Principle 16: Remedies and compensation

Climate displaced persons experiencing displacement but who have not been relocated and whose rights have been violated shall have fair and equitable access to appropriate remedies and compensation.

V. Post-Displacement and Return

Principle 17: Framework for return

(a) States should develop a framework for the process of return in the event that displacement is temporary and return to homes, lands or places of habitual residence is possible and agreed to by those affected.

(b) States should allow climate displaced persons experiencing displacement to voluntarily return to their former homes, lands or places of habitual residence, and should facilitate their effective return in safety and with dignity, in circumstances where such homes, lands or places of habitual residence are habitable and where return does not pose significant risk to life or livelihood.

(c) States should enable climate displaced persons to decide on whether to return to their homes, lands or places of habitual residence, and provide such persons with complete, objective, up-to-date and accurate information (including on physical, material and legal safety issues) necessary to exercise their right to freedom of movement and to choose their residence.

(d) States should provide transitional assistance to individuals, households and communities during the process of return until livelihoods and access to services are restored.

VI. Implementation

Principle 18: Implementation and dissemination

States, who have the primary obligation to ensure the full enjoyment of the rights of all climate displaced persons within their territory, should implement and disseminate these Peninsula Principles without delay and cooperate closely with inter-governmental organisations, nongovernment organisations, practitioners, civil society, and community-based groups toward this end.

Adopted by a group of eminent jurists, text writers, legal scholars and climate change experts in Red Hill on the Mornington Peninsula, Victoria, Australia on 18 August 2013.

Anexo II – Declarações sobre a Proteção Jurídica dos “Refugiados Ambientais”

a) Declaração sobre Migrações Climáticas do Parlamento Europeu, 2008 (em inglês)

Declaration on Climate Migrations⁶⁴³

This declaration was adopted at the conference on Climate migrations organised in the European Parliament, Brussels, on June 11th 2008 by the Greens/EFA group. It gathers reports, analysis and possibilities of actions identified during the conference.

Considering that the report of the intergovernmental panel on climate change, the Nobel Peace Prize in 2007, establishes with a degree of certainty never previously achieved that human activities are responsible for climate disturbances and that these are unequivocal;

Considering that the programmes for prevention (or mitigation) adopted by the international community have not succeeded at this time in slowing down environmental degradation;

Considering that the effects of climate change, in particular rising sea level, the phenomenon of desertification, floods and heat waves, affect the living conditions of populations insofar as they can generate degradation, disappearances of territory, increased pressure on natural resources, attacks on fundamental rights and sometimes intensify certain tensions or provoke conflicts;

Considering that the impacts of climate change on human societies are already being felt in numerous spots such as the Sahel, strongly affected by the phenomenon of desertification, Bangladesh, which is subject to repeated floods, certain European regions, but also in several islands in the Pacific, destined to disappear under the water, leading to the future disappearance of national states;

Considering that the most vulnerable populations are the ones most affected by the effects of climate change and that they are less equipped to deal with them;

Considering that indigenous people are particularly touched by the impacts of climate change and climate induced migrations, that regarding to their specific situation, the recent UN declaration on the rights of indigenous peoples is a framework;

Considering that the coping strategies implemented by these populations are not at the present time either sufficiently encouraged or sufficiently complete, and that they will not be able to prevent significant population displacements;

Considering that these displaced people can be defined as people forced to leave their homes, temporarily or permanently, due to the impacts of climate change that put their existence at risk or seriously affect their living conditions;

⁶⁴³ Declaração aprovada na Conferência dos Partidos Verdes junto ao Parlamento Europeu. Disponível em: <<http://www.efmsv2008.org/file/Declaration+on+climate+migration>>. Consulta: 05/04/2012.

Considering that there are well-founded fears according to which the populations fleeing from unliveable environmental conditions could increase exponentially over the course of the next few years;

Considering that the causes of migrations are numerous, complex and interdependent; that the climate factor, which is still not taken into consideration very much in these processes, could experience increased incidence;

Considering that these displaced persons might remain within their country, but might also be forced immediately or in the long term to leave it, depending upon the nature and the magnitude of the environmental degradation; that the population movements created can be diffuse and continuous as in the case of desertification, or massive and specific in reaction to a brutal climate event;

Considering that these climate migrations can be seasonal and temporary, but also sometimes definitive, that they are in line with climatic and geopolitical regional problems; that it is therefore necessary to envisage both a local and a global point of view;

Considering that in accordance with article 1.A of the Geneva Convention, a refugee is a person owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it, that this article is neither interpreted nor applied currently with a view to the protection of people displaced for climate reasons;

Considering that in an environmental climate disruption its natural origin and a share of human responsibility are always mixed;

Considering that in the current state of international law, no instrument allows the implementation of measures of compensation for the harm suffered, and that these displaced persons do not benefit from any statutory recognition, the only response envisaged being of the humanitarian type;

Considering on the other hand that these climate-induced migrations pose questions in terms of North-South responsibility and of sustainable development, expressed in particular by attacks on human safety and security as well as on cultural diversity since these displacements can lead to the disappearance of ways of life, of ancestral cultures and knowledge;

Considering the urgency of the situation and the foreseeable nature of increased incidences of the climate factor in the migratory processes of the years to come;

Considering the lack of studies in the field on these questions, the absence of consideration taken of the climate factor and of the inequalities that it will lead to in discussions on the migratory flows;

Considering the human impacts of climate change the responsibility of the international community, and the necessity of rapidly implementing measures for the prevention,

compensation and protection of affected population, included migrants, who are victims of a clear climatic injustice,

The participants in the present seminar on environmental migrations invite the European and international institutions to promote the following objectives:

- Intensify the battle against emissions of greenhouse gases;
- Support programmes of prevention and back up to the strategies of adaptation to impacts of climate change, included restoration of affected living areas, habitats and intensify international cooperation on these questions;
- Implement instruments for compensation for the economic, social and cultural harm suffered by these displaced persons;
- Anticipate, the displacement and the welcome of displaced people in order to organise them if needed with the greatest possible respect for human dignity and specific cultural features, and the accommodation of the displaced people
- Organise legal protection for the victims of climate disruptions and of possible displaced persons (current or future) who do not benefit today from any recognition;
- Develop research programmes concerning the quantitative and qualitative study of the human impacts of disruptions of the climate and of their corollaries in terms of forced migrations;
- Encourage the raising of the awareness and the sensitivity of the populations and of the authorities, in the North as well as in the South, concerning these questions;

As a consequence, the participants in the present seminar on climate migrations recommend:

- That the programmes both for prevention and for support for adaptation strategies be strengthened, and that the climate constraints be integrated into the financing, the design and implementation of cooperation, humanitarian aid and development projects, at all levels of cooperation: international, national, and local,
- That a transversal and high level working group on the questions of the accommodation of populations forced to move due to the impacts of climate change and of the protection of their rights and cultural specificities be put in place within the European institutions, with a view to a later positioning of the Union on these questions,
- That an international fund be created which would be intended for the management of the population movements generated by climate change, taking into consideration the responsibilities of the states,
- That a specific working group be created within the GIEC which would focus its research (quantitative and qualitative) on the displacements due to climate change,
- That mechanisms of governance be put in place among the different sectors and institutions concerned by these questions.
- That consistency between the different policies carried out by the EU (economic, agricultural, cooperation, etc.) be a goal for European policies on this matter.
- That coping capacities of host areas be reinforce.

Brussels, June 11th 2008.

b) Iniciativa de Toledo sobre Refugiados Ambientais e Restauração Ecológica, 2010 (em inglês)

The Toledo Initiative on Environmental Refugees and Ecological Restoration⁶⁴⁴

I. Recognizing Environmental Refugees

WE RECOGNIZE that there are millions of environmental refugees in the world, and know that their numbers are growing, both in absolute terms and as the percentage of all uprooted and displaced people.

WE NOTE that large numbers of writers, scholars, scientists and others have, for twenty years or more, used the term “environmental refugees” in news articles, speeches, publications, reports, government documents, radio and television programs, and that the number of website citations are steadily growing. Despite this, we note that few people have given their full attention to the plight of environmental refugees, their causes and remedies. We believe this needs to be changed.

WE ACKNOWLEDGE numerous other reports about people forced to move or flee from natural disasters, man-made environmental catastrophes or combinations of both, that do not use the term “environmental refugees” or recognize their plight as such. We believe this also needs to be changed.

II. Defining Refugees

HISTORICALLY, refugees were people who had already found refuge, asylum, tolerance and shelter among non-threatening people and institutions. In a sense, these refugees had claimed their human right to safety amidst a variety of dangers, threats and expulsions. During the twentieth century, however, both the definition of refugee and the relationship changed for the worse: Refugees became regarded as people fleeing troubles of their own, not troubles of the world. And, in the eyes of foreign nations, refugees had no right to refuge unless and until they fit stringent, preordained requirements for origin, cause and escape. Thus, the very definition of “refugee” became a threat to the survival of millions of people.

WE NOTE THAT the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees considerably narrowed the usage of the term “refugee” after centuries of broader use and connotation. By ignoring a) displaced people who were unable to escape their countries and b) others not suffering persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, the Convention and Protocol recognized only a minority of those who needed refuge, relief and repatriation, not the majority. We believe this is unjust and insufficient for international law, and should be changed.

WE WELCOME THE STATEMENT of the United Nations High Commissioner for Refugees [in “The State of the World’s Refugees 1993: The Challenge of Protection”] that,

⁶⁴⁴ LIVING SPACE FOR ENVIRONMENTAL REFUGEES – LISER. *The Toledo Initiative on Environmental Refugees and Ecological Restoration*. Toledo, Spain, July 9-10, 2004. Text current as of January 31, 2010. Disponível em: <<http://www.liser.eu/en/liser/how-you-can-help/join-toledo-initiative>>. Consulta: 08/07/2010.

“There are clear links between environmental degradation and refugee flows. The deterioration of the natural resource base, coupled with demographic pressure and chronic poverty, can lead to or exacerbate political, ethnic, social and economic tensions which in turn result in conflicts that force people to flee.... The international community has every interest in responding to the need to preserve and rehabilitate the environment before degradation leads to violence and persecution - and a mass of displaced people who easily meet the conventional definition of refugees.”

WE ALSO WELCOME THE STATEMENT of the Millennium Declaration adopted by the Special Session of the General Assembly of the United Nations in 2000: “...[I]nternational conventions do not adequately address the specific needs of vulnerable groups such as internally displaced persons, or women and children in complex emergencies.”

WE ACKNOWLEDGE THE STATEMENT of the Johannesburg Declaration on Sustainable Development, 2002, that “...[T]he global environment continues to suffer. Loss of biodiversity continues, fish stock continue to be depleted, desertification claims more and more fertile land, the adverse effects of climate change are already evident, natural disasters are more frequent and more devastating and developing countries are becoming more vulnerable, and air, water and marine pollution continue to rob millions of a decent life.”

WE THEREFORE SUPPORT the implementation of AGENDA-21 adopted by the Earth summit convened in Rio de Janeiro in 1992 and the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development convened in Johannesburg in 2002 to preserve environmental conditions and rehabilitate the deteriorated ecosystems in vulnerable areas to reduce the numbers and plight of environmental refugees. We must promote a “culture of safety” in all countries, especially those that are disaster-prone and vulnerable to environmental deterioration.

FOLLOWING THE 1951 CONVENTION AND 1967 PROTOCOL, a few regional initiatives, of necessity, began to recover the traditional sense and use of the term “refugee”. Among them were:

1969 – Organization of African Unity [OAU] Convention Governing Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, Addis Ababa, Ethiopia, and

1984 – Organization of American States [OAS] Declaration on Refugees, Cartagena, Colombia.

The OAU Convention expanded the definition of refugee to include “every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, is compelled to leave his place of habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality. [article 1, section 2] The OAS Declaration recommended enlarging the definition of refugee to include “persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order.” [conclusion 3]

We support initiatives such as these that expand the definition of refugee and the range of causes.

WE ALSO NOTE regional initiatives such as:

1994 - Addis Ababa Document on Refugees and Forced Population Displacements in Africa that recognized degradation of the environment as a root cause of refugee flows and forced population displacement [part two, section I, item 9] and

1994 - Arab States Refugee Status Convention that recognized “natural disasters or devastating incidents” as a cause of refugees [article 1, paragraph 2]

We support initiatives such as these that acknowledge and respond to environmental causes of refugees.

III. Defining Environmental Refugees

FOR MORE THAN FIFTY YEARS, scholars, humanitarians and environmentalists have expressed a growing need to recognize and define a new category of refugees -- those displaced by or fleeing from environmental causes. Milestones published in the English language, with excerpts, include:

1948 - William Vogt. *Road to Survival* [William Stone]. “Scores of millions of people who are using the land in disregard of its capabilities are Displaced Persons [DPs] in a much more serious sense than the few hundred thousands in European refugee camps. [p107]

“Latin America’s dilemma is inextricably ecological. Because of her climate, many millions of people have concentrated between two and eight thousand feet altitude in order to escape the diseases and agricultural limitations of the lowlands. This has placed most of them on sloping lands. The result has been such dynamic and widespread destruction of the land as is equaled, perhaps, only in China”.

“The cardinal consideration in Latin American land management is that there exists in this area today *some twenty to forty million ecological DPs.*” [Vogt’s italics] [p191]

1985 - Essam el-Hinnawi. *Environmental Refugees* [United Nations Environment Programme]. [E]nvironmental refugees are defined as “those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life.”[p4]

1995 - Norman Myers and Jennifer Kent. *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena* [Climate Institute]. “In several parts of the world there is an emergent phenomenon of -environmental exodus-. It is made up of people who are increasingly coming to be known as environmental refugees. They are people who can no longer gain a secure livelihood in their homelands because of drought, soil erosion, desertification, deforestation and other environmental problems. All have abandoned their homelands on a semi-permanent if not permanent basis, having little hope of a foreseeable return.” [p14]

1995 - Stuart Leiderman. “Reviewing Global Awareness of Environmental Refugees” [Symposium on International Change, University of New Hampshire, USA]. “[T]he term environmental should at least be reserved for episodes where the crippling, failure,

disruption or endangering of natural life support systems and human's relations to them and their dependence upon them, involving air, water, soil, biota and bio-geochemical cycles, etc., is predominant, detectable and implicatable in a chain of causation that has ultimately led, or may ultimately lead, to people's flight. Further, this should hold regardless of the presence of other contributing factors." Also see Leiderman article "Environmental Refugees" in Encyclopedia of the Future [Simon Schuster Macmillan, 1996, pp256-262.]

IN RECENT YEARS, numerous environmental organizations, human rights organizations, refugee organizations and development agencies have also helped lay the foundation for recognizing environmental refugees, through a variety of conference sessions, research and education projects, reports and investigations combining human rights and environmental justice. Among them have been: the American Association for the Advancement of Science, the Carnegie Council on Ethics and International Affairs, the Geological Society of America, the Climate Institute, the Natural Heritage Institute, the Sierra Club, the Society of Wetlands Scientists, the Tolerance Foundation and the Worldwatch Institute. In addition, numerous colleges and universities have conducted lectures, courses and academic studies on environmental refugees. We support all these initiatives and encourage the future efforts of organizations, agencies, institutions and even countries.

IV. New Initiatives for Environmental Refugees

LANGUAGES AND LINKAGES - We believe the term "environmental refugees" should be advanced, adopted and accepted for use in all world languages. We believe it should be linked to relevant occupations and professions such as disaster relief and prevention, environmental protection, sustainable development, migration studies, human rights studies, geography studies, public health and ecological restoration.

MOVEMENT-BUILDING - We believe it is time for a global movement to recognize and aid environmental refugees. Therefore, there must be a common vocabulary. At present, very few people call themselves "environmental refugees" even though millions are displaced from their homelands and natural surroundings or are fleeing environmental causes. By contrast, many observers, analysts and writers have used all sorts of terms to describe these same people. We will try to close that gap.

GLOBAL SYNERGY - We will share our knowledge, libraries, databases, networks and other resources and capabilities to accelerate recognition of environmental refugees wherever they occur.

DATABASES - We will adopt common categories and formats to accumulate and organize data on environmental refugee episodes, chains of events, warning signs and other indicators of danger and population movement. We will create and maintain be a public database, with information accessible according to geography, cause, magnitude and other basic parameters.

PUBLICATION - We will maintain archives of information about environmental refugees and ecological restoration and also provide assistance in the publication of website, journals, news articles, films and video about these subjects.

FREEDOM OF EXPRESSION - For timely recognition, protection and prevention of environmental refugees, scientific study and analysis alone are not sufficient. We believe that the plight of environmental refugees also must be told in a variety of artistic ways, including films, paintings, music, sculpture, poems, performances and human interest stories. To reach the hearts and minds of the general public, we will initiate and support such efforts. Further, we will develop and exchange lists of relevant cultural activities, works, events.

ASSISTANCE TO VICTIMS - High priority will be given to addressing the immediate needs of environmental refugees, both individuals and groups, whether or not they call themselves by that term. Our interpretation of their status will be broad rather than narrow. The range of assistance will include information, education and action on prevention, refuge, resettlement, repatriation and restoration of damaged homelands. We support initiatives to offer ecological restoration employment.

V. Ecological Restoration

WE BELIEVE that environmental refugees are bio-indicators of damaged homelands. Thus, ecological restoration is an essential response to this refugee problem and, in fact, is inextricably connected to it. Therefore, our efforts concerning the plight of environmental refugees will proceed simultaneously with efforts to ecologically restore their homelands.

WE BELIEVE that, today, the pace and extent of environmental damage exceed that of ecological restoration. The result is what we call the *Remainder Earth Scenario* where, each year, the whole population of Earth must occupy a smaller and smaller portion of the planet that remains habitable. This leads to homelessness, strife, resource scarcity and fundamental changes in human relations, leading to new flows of all sorts of refugees. In some regions, this has already occurred; millions of people are already “refugees in captivity.” We believe that this trend must be reversed and we support initiatives to do so.

WHILE THERE IS a relatively active profession concerned with the restoration of wildlands, there is no corresponding profession for the restoration of human homelands. We support initiatives to create such a profession.

WE CONSIDER ecological restoration the job market of the future, capable of employing the labor of millions of people on all continents. To that end, we support initiatives where refugees of all kinds may work according to terms of bonafide agreements and conventions to help restore damaged lands anywhere in the world and, as payment, receive the legal right to claim and live upon those lands as their own property.

VI. International Convention

BECAUSE OF ITS UNIQUE DIMENSIONS, the crisis of environmental refugees may not be solved by simply adding a new category to existing refugee conventions, protocols and agreements. We believe the path of least resistance may be through a new Convention that couples the crisis of environmental refugees with need for ecological restoration. We support initiatives to create and approve such a Convention on Environmental Refugees and Ecological Restoration.

ONCE A YEAR, we will convene an open meeting to measure the progress of this Initiative, to amend its provisions and to promote the goal of a Convention on Environmental Refugees and Ecological Restoration.

VII. SIGNERS

Prof. Essam El-Hinnawi, Jeannine W. Brown, Robert Stojanov, Cam Walker, Dr. Md. Mizanur Rahman, Christel Cournil, Stephanie Long, Joseph Chilengi, Poumo Leumbe Jean Jacques Parfait, Michael See PE PhD, Francois Gemenne, Carlos García-Robles, Lana Kelly, Shawn Shen, Julianne Hazlewood, Érika Pires Ramos, Allison Harnish, Marion Dumas, Choutouras Dimitros, Christina Fisher, Chloé Altwegg Boussac, Göran Hellberg, Chloé Vlassopoulou⁶⁴⁵.

c) Princípios de Nansen, 2011 (em inglês)

THE NANSEN PRINCIPLES⁶⁴⁶

Building upon Nansen's legacy, the following principles were recommended to guide responses to some of the urgent and complex challenges raised by displacement in the context of climate change and other environmental hazards.

I. Responses to climate and environmentally related displacement need to be informed by adequate knowledge and guided by the fundamental principles of humanity, human dignity, human rights and international cooperation.

II. States have a primary duty to protect their populations and give particular attention to the special needs of the people most vulnerable to and most affected by climate change and other environmental hazards, including the displaced, hosting communities and those at risk of displacement. The development of legislation, policies and institutions as well as the investment of adequate resources are key in this regard.

III. The leadership and engagement of local governments and communities, civil society, and the private sector, are needed to address effectively the challenges posed by climate change, including those linked to human mobility.

IV. When national capacity is limited, regional frameworks and international cooperation should support action at national level and contribute to building national capacity, underpinning development plans, preventing displacement, assisting and protecting people and communities affected by such displacement, and finding durable solutions.

V. Prevention and resilience need to be further strengthened at all levels, particularly through adequate resources. International, regional, and local actors have a shared

⁶⁴⁵ Signatários até 03/06/2011. Disponível em: <<http://www.liser.eu/en/liser/how-you-can-help/signers-toledo-initiative>>. Consulta: 11/01/2015.

⁶⁴⁶ CENTER FOR INTERNATIONAL CLIMATE AND ENVIRONMENTAL RESEARCH – CICERO; NORWEGIAN MINISTRY OF THE ENVIRONMENT; NORWEGIAN MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL – NRC. *The Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century*. Oslo, Norway, June 5-7, 2011, p. 03. Disponível em: <http://www.nanseninitiative.org/sites/default/files/Nansen%20Principles_1.pdf>. Consulta: 27/08/2013.

responsibility to implement the principles enshrined in the Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building Resilience of Nations and Communities to Disaster.

VI. Building local and national capacity to prepare for and respond to disasters is fundamental. At the same time, the international disaster response system needs to be reinforced. The development of multi-hazard early warning systems linking local and global levels is critical.

VII. The existing norms of international law should be fully utilized, and normative gaps addressed.

VIII. The Guiding Principles on Internal Displacement provide a sound legal framework to address protection concerns arising from climate- and other environmentally-related internal displacement. States are encouraged to ensure the adequate implementation and operationalization of these principles through national legislation, policies and institutions.

IX. A more coherent and consistent approach at the international level is needed to meet the protection needs of people displaced externally owing to sudden-onset disasters. States, working in conjunction with UNHCR and other relevant stakeholders, could develop a guiding framework or instrument in this regard.

X. National and international policies and responses, including planned relocation, need to be implemented on the basis of non-discrimination, consent, empowerment, participation and partnerships with those directly affected, with due sensitivity to age, gender and diversity aspects. The voices of the displaced or those threatened with displacement, loss of home or livelihood must be heard and taken into account, without neglecting those who may choose to remain.

Anexo III – Excertos da Proteção dos “Refugiados Ambientais” nas Legislações Estadais (no idioma original)

i. Cuba

“Se considerarán refugiados aquellos extranjeros y personas sin ciudadanía cuya entrada se autorice en el territorio nacional por tener que emigrar de su país a causa de calamidad social, bélica, por cataclismo u otros fenómenos de la naturaleza y que permanecerán temporalmente en Cuba, en tanto se restablezcan las condiciones normales en su país de origen”⁶⁴⁷.

ii. Bolívia

“Migrantes Climáticos. Grupos de personas que se ven obligadas a desplazarse de un Estado a otro por efectos climáticos, cuando existe riesgo o amenaza a su vida, sea por causas naturales, desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna”⁶⁴⁸.

iii. Suécia

“[...] a ‘person otherwise in need of protection’ is an alien who in cases other than those referred to in Section 1 and 2 is outside the country of the alien’s nationality, because he or she: 1 – needs protection because of external or internal armed conflict or, because of other severe conflicts in the country of origin, feels a well-founded fear of being subjected to serious abuses or 3 – is unable to return to the country of origin because of an environmental disaster. [...] The first and second paragraphs also apply to a stateless alien who is outside the country in which he or she has previously had his or her usual place of residence”⁶⁴⁹.

⁶⁴⁷ CUBA. *Decreto-Ley n° 302 Modificativo de la Ley n 167 1.312*, “Ley de Migración” de 20 de septiembre de 1976. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Ministério de Justicia, 16 de octubre de 2012. Disponível em: <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria_cuba_2012.pdf>. Consulta: 02/01/2015.

⁶⁴⁸ BOLÍVIA. *Lei de Migración. Ley 370*, 8 Mayo, 2013. Disponível em: <http://bolivia.infoleyes.com/show_norm.php?id=4429>. Consulta: 30/12/2014.

⁶⁴⁹ SWEDEN. *Aliens Ordinance (2006:97)*. With amendments up to and including Swedish Code of Statutes 2008::982. Disponível em: <<http://www.government.se/content/1/c6/07/56/18/7cbd265a.pdf>>. Consulta: 01/01/2015.

Anexo IV – Normas Jurídicas do Direito Internacional das Migrações – ONU (Assembleia Geral, Comitês e Organismos Especializados, com exceção da OIT)

	Instrumento	Tipo	Datas: Adoção (A) e Entrada em Vigor (V)	Alcance
1	Carta da Organização das Nações Unidas	<i>Hard Law</i>	A: 26 de junho de 1945 V: 24 de outubro de 1945	Global
2	Declaração Universal de Direitos Humanos	<i>Soft Law</i>	A/V: 10 de dezembro de 1948	Global
3	Convenção de Genebra Relativa à Proteção de Civis em Tempo de Guerra	<i>Hard Law</i>	A: 12 de agosto de 1949 V: 21 de outubro de 1950	Global
4	Convenção sobre Supressão do Tráfico e da Exploração da Prostituição e outros	<i>Hard Law</i>	A: 21 de março de 1950 V: 25 de julho de 1951	Global
5	Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados	<i>Hard Law</i>	A: 28 de julho de 1951 V: 22 de abril de 1954	Global
6	Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher	<i>Hard Law</i>	A: 20 de dezembro de 1952 V: 7 de julho de 1954	Global
7	Convenção Relativa ao Estatuto dos Apátridas	<i>Hard Law</i>	A: 28 de setembro de 1954 V: 6 de junho de 1960	Global
8	Padrões de Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros	<i>Soft Law</i> ⁶⁵⁰	A/V: 30 de agosto de 1955	Global
9	Emenda aos Padrões de Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros	<i>Soft Law</i> ⁶⁵¹	A/V: 31 de julho de 1957	Global
10	Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher Casada	<i>Hard Law</i>	A: 20 de fevereiro de 1957 V: 11 de agosto de 1958	Global
11	Acordo Relativo aos Refugiados no Mar	<i>Hard Law</i>	A: 23 de novembro de 1957 V: 27 de dezembro de 1961	Global

⁶⁵⁰ UN Doc. A/CONF.6/1 anexo I (1956) – Aprovada no âmbito do Primeiro Congresso das Nações Unidas sobre a Prevenção do Crime e o Tratamento dos Infratores.

⁶⁵¹ E.S.C. Res. 663C(1957), emendada pela E.S.C. Res. 2076 (1977) – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

12	Convenção sobre a Redução da Apatridia	<i>Hard Law</i>	A: 30 de agosto de 1961 V: 13 de dezembro de 1975	Global
13	Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas	<i>Hard Law</i>	A: 18 de abril de 1961 V: 24 de abril de 1964	Global
14	Convenção relativa à luta contra as discriminações na esfera do ensino	<i>Hard Law</i>	A: 14 de dezembro de 1960 V: 22 de maio de 1962	Global
15	Convenção de Viena sobre Relações Consulares	<i>Hard Law</i>	A: 24 de abril de 1963 V: 19 de março de 1967	Global
16	Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial	<i>Hard Law</i>	A: 21 de dezembro de 1965 V: 4 de janeiro de 1969	Global
17	Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	<i>Hard Law</i>	A: 21 de dezembro de 1965 V: 4 de janeiro de 1969	Global
18	Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	<i>Hard Law</i>	A: 16 de dezembro de 1966 V: 3 de janeiro de 1976	Global
19	Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos	<i>Hard Law</i>	A: 16 de dezembro de 1966 V: 23 de março de 1976	Global
20	Primeiro Protocolo Adicional ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos	<i>Hard Law</i>	A: 16 de dezembro de 1966 V: 23 de março de 1976	Global
21	Protocolo à Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados	<i>Hard Law</i>	A: 31 de janeiro de 1967 V: 4 de outubro de 1967	Global
22	Declaração da ONU sobre Asilo Territorial	<i>Soft Law</i> ⁶⁵²	A/V: 14 de dezembro de 1967	Global
23	Resolução sobre Asilo a Pessoas em Risco de Perseguição	<i>Soft Law</i>	A/V: 29 de junho de 1967	Global
24	Proclamação de Teerã	<i>Soft Law</i>	A/V: 13 de maio de 1968	Global
25	Declaração sobre os Princípios do Direito Internacional relativos à Relações Amistosas e à Cooperação entre Estados	<i>Soft Law</i>	A/V: 24 de outubro de 1970	Global

⁶⁵² G.A. Res. 2312 (XXII) – Assembleia Geral das Nações Unidas.

26	Protocolo ao Acordo Relativo aos Refugiados no Mar	<i>Hard Law</i>	A: 12 de junho de 1973 V: 30 de março de 1975	Global
27	Protocolo Adicional II às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 e Relativa à Proteção das Vítimas de Conflitos Armados Não-Internacionais	<i>Hard Law</i>	A: 12 de dezembro de 1977 V: 7 de dezembro de 1978	Global
28	Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher	<i>Hard Law</i>	A: 18 de dezembro de 1979 V: 3 de setembro de 1981	Global
29	Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças	<i>Hard Law</i>	A: 18 de outubro de 1980 V: 1 de dezembro de 1983	Global
30	Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Baseada em Religião ou Crença	<i>Soft Law</i> ⁶⁵³	A/V: 25 de novembro de 1981	Global
31	Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes ou Punição	<i>Hard Law</i>	A: 10 de dezembro de 1984 V: 26 de junho de 1987	Global
32	Declaração sobre os Direitos Humanos das Pessoas que não são Nacionais dos Países nos quais eles vivem	<i>Soft Law</i> ⁶⁵⁴	A/V: 13 de dezembro de 1985	Global
33	Recomendações do Relatório do Grupo de Peritos sobre Cooperação Internacional para Evitar novos Fluxos de Refugiados	<i>Soft Law</i> ⁶⁵⁵	A/V: 3 de dezembro de 1986	Global
34	Declaração das Nações Unidas sobre Princípios Sociais e Jurídicos Relativos à Proteção e ao Bem-estar de Crianças com especial referência à colocação para adoção e adoção	<i>Soft Law</i> ⁶⁵⁶	A/V: 3 de dezembro de 1986	Global

⁶⁵³ G.A. Res. 36/55 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶⁵⁴ G.A. Res. 40/144 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶⁵⁵ G.A. Res. 41/70 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶⁵⁶ G.A. Res. 41/85 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

35	Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento	<i>Soft Law</i> ⁶⁵⁷	A/V: 4 de dezembro de 1986	Global
36	Princípios sobre a Proteção de Todas as Pessoas sob qualquer Forma de Detenção ou Encarceramento	<i>Soft Law</i> ⁶⁵⁸	A/V: 9 de dezembro de 1988	Global
37	Convenção sobre os Direitos da Criança	<i>Hard Law</i>	A: 20 de novembro de 1989 V: 20 de setembro de 1990	Global
38	Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias	<i>Hard Law</i>	A: 18 de dezembro de 1990 V: 1 de julho de 2003	Global
39	Declaração sobre os Direitos das Pessoas que Pertencem a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas ou Linguísticas	<i>Soft Law</i> ⁶⁵⁹	A/V: 18 de dezembro de 1992	Global
40	Declaração sobre a Eliminação da Violência Contra a Mulher	<i>Soft Law</i> ⁶⁶⁰	A/V: 20 de dezembro de 1993	Global
41	Declaração e Programa de Ação de Viena	<i>Soft Law</i>	A/V: 25 de junho de 1993	
42	Declaração do Cairo sobre População e Desenvolvimento	<i>Soft Law</i> ⁶⁶¹	A/V: 13 de setembro de 1994	Global
43	Declaração de Copenhague da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social	<i>Soft Law</i> ⁶⁶²	A/V: 12 de março de 1995	Global
44	Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre Migração e Desenvolvimento	<i>Soft Law</i> ⁶⁶³	A/V: 23 de fevereiro de 1996	Global

⁶⁵⁷ G.A. Res. 41/128 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶⁵⁸ G.A. Res. 43/173 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶⁵⁹ G.A. Res. 47/135 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶⁶⁰ G.A. Res. 48/104 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶⁶¹ UN Doc. A/CONF.171/13 e Add. 1.

⁶⁶² UN. Doc. A/CONF.166/9.

⁶⁶³ G.A. Res. 50/123 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

45	Recomendação Geral CEDR nº 22, sobre o artigo 5º e os refugiados e pessoas deslocadas	<i>Soft Law</i>	A/V: 24 de agosto de 1996	Global
46	ACNUR - Políticas e procedimentos no caso de crianças desacompanhadas buscando asilo	<i>Soft Law</i>	A/V: 1 de fevereiro de 1997	Global
47	ACNUR - Políticas e procedimentos no caso de detenção de pessoas buscando asilo	<i>Soft Law</i>	A/V: 1 de fevereiro de 1997	Global
48	Princípios Norteadores do Deslocamento Interno	<i>Soft Law</i>	A/V: 11 de fevereiro de 1998	Global
49	Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre Refugiados, Retornados e Deslocados Internos na África	<i>Soft Law</i> ⁶⁶⁴	A/V: 12 de fevereiro de 1999	Global
50	Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre os Efeitos do Pleno Gozo dos Direitos Humanos das Políticas de Ajuste Econômico resultantes de Dívida Externa, em particular sobre a Implementação da Declaração do Direito ao Desenvolvimento	<i>Soft Law</i> ⁶⁶⁵	A/V: 23 de abril de 1999	Global
51	Protocolo Adicional à Convenção sobre os Direitos das Crianças relativa ao Comércio de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil	<i>Hard Law</i>	A: 25 de maio de 2000 V: 18 de janeiro de 2002	Global
52	Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados	<i>Hard Law</i>	A: 25 de Maio de 2000. V: 13 de Fevereiro de 2002	Global
53	Convenção das Nações Unidas sobre Crime Organizado Transnacional	<i>Hard Law</i>	A: 15 de novembro de 2000 V: 29 de setembro de 2003	Global
54	Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças, que completa a Convenção das Nações Unidas sobre Crime Organizado Transnacional	<i>Hard Law</i>	A: 15 de novembro de 2000 V: 25 de dezembro de 2003	Global

⁶⁶⁴ G.A. Res. 53/126 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶⁶⁵ UN Doc. E/CN.4/RES/1999/22.

55	Protocolo Contra o Contrabando de Migrantes por Terra, Mar e Ar, que completa a Convenção das Nações Unidas sobre Crime Organizado Transnacional	<i>Hard Law</i>	A: 15 de novembro de 2000 V: 28 de janeiro de 2004	Global
56	Princípios Sobre a Investigação e Documentação Eficazes da Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes	<i>Soft Law</i>	A/V: 4 de dezembro de 2000	Global
57	Declaração e plano de ação contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas	<i>Soft Law</i>	A/V: 8 de setembro de 2001	Global
58	Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente	<i>Soft Law</i>	A/V: 19 de dezembro de 2001	Global
59	Resolução das Nações Unidas sobre Direito ao Desenvolvimento	<i>Soft Law</i> ⁶⁶⁶	A/V: 8 de fevereiro de 2002	Global
60	Resolução da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas nº 2003/51 sobre Pessoas Deslocadas Internamente	<i>Soft Law</i>	A/V: 23 de abril de 2003	Global
61	Princípios de Pinheiro sobre Restituição de Moradia e Propriedade a Refugiados e Pessoas Deslocadas	<i>Soft Law</i>	A/V: 28 de junho de 2005	Global
62	Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados	<i>Hard Law</i>	A: 20 de dezembro de 2006 V: 23 de dezembro de 2010	Global
63	Resolução da Comissão de População e Desenvolvimento nº 2006/2 sobre Migração Internacional e Desenvolvimento	<i>Soft Law</i>	A/V: 10 de maio de 2006	Global
64	Resolução da Assembleia Geral nº 61/208 sobre Migração Internacional e Desenvolvimento	<i>Soft Law</i>	A/V: 20 de dezembro de 2006	Global

⁶⁶⁶ G.A. Res. 56/150 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

65	Protocolo de Proteção Internacional: a aplicação do artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou do Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto do Refugiado a vítimas de tráfico ou sob risco de captura	<i>Soft Law</i>	A/V: 7 de abril de 2006	Global
66	Relatório do Secretário-Geral sobre Violência contra Mulheres Trabalhadoras Migrantes	<i>Soft Law</i> ⁶⁶⁷	A/V: 23 de julho de 2013	Global
67	Relatório do Secretário-Geral sobre Migração Internacional e Desenvolvimento	<i>Soft Law</i> ⁶⁶⁸	A/V: 25 de julho de 2013	Global
68	Relatório do Relator Especial sobre os Direitos Humanos dos Migrantes – Promoção e Proteção de Direitos Humanos	<i>Soft Law</i> ⁶⁶⁹	A/V: 5 de agosto de 2013	Global
69	Declaração do Diálogo de Alto Nível sobre Migração e Desenvolvimento	<i>Soft Law</i> ⁶⁷⁰	A/V: 1 de outubro de 2013	Global
70	Resolução sobre Violência contra Mulheres Trabalhadoras Migrantes	<i>Soft Law</i> ⁶⁷¹	A/V: 24 de janeiro de 2014	Global
71	Resolução sobre Proteção dos Migrantes	<i>Soft Law</i> ⁶⁷²	A/V: 28 de janeiro de 2014	Global
72	Resolução sobre Proteção dos e Assistência aos Deslocados Internos	<i>Soft Law</i> ⁶⁷³	A/V: 30 de janeiro de 2014	Global
73	Declaração do Brasil sobre a Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe	<i>Soft Law</i> ⁶⁷⁴	A/V: 3 de dezembro de 2014.	Global

⁶⁶⁷ Res. A/68/178 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶⁶⁸ Res. A/68/190 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶⁶⁹ Res. A/68/283 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶⁷⁰ Res. A/68/L.5 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶⁷¹ A/RES/68/137 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶⁷² A/RES/68/179 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶⁷³ A/RES/68/180 – Assembleia Geral das Nações Unidas.

⁶⁷⁴ UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. *Declaração do Brasil*, de 3 de dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/justicagovbr/declaracao-do-brasil-20141202-borrador-final-port>>. Consulta: 10/12/2014.

Anexo V – Normas Jurídicas do Direito Internacional das Migrações na OIT

	Instrumento	Tipo	Datas: Adoção (A) e Entrada em Vigor (V)	Alcance
1	Convenção nº 48 sobre o Estabelecimento de um Sistema Internacional para a Manutenção de Direitos sobre Seguro por Invalidez, Velhice e para Viúvas e Órfãos	<i>Hard Law</i>	A/V: 22 de junho de 1935	Global
2	Convenção nº 87 sobre a Liberdade Sindical e Proteção ao Direito de Sindicalização	<i>Hard Law</i>	A: 9 de julho de 1948 V: 4 de julho de 1950	Global
3	Convenção nº 97 relativa à Migração para o Emprego (revisada)	<i>Hard Law</i>	A: 1 de julho de 1949 V: 22 de janeiro de 1952	Global
4	Recomendação nº 86 sobre Trabalhadores Migrantes (revisada)	<i>Soft Law</i>	A/V: 1 de julho de 1949	Global
5	Convenção nº 100 sobre a Igualdade de Remuneração de Homens e Mulheres Trabalhadores por Trabalho de Igual Valor	<i>Hard Law</i>	A: 29 de junho de 1951 V: 23 de maio de 1953	Global
6	Recomendação nº 90 sobre a Igualdade de Remuneração de Homens e Mulheres Trabalhadores por Trabalho de Igual Valor	<i>Soft Law</i>	A/V: 29 de junho de 1951	Global
7	Recomendação nº 100 sobre a Proteção dos Trabalhadores Migrantes (em países subdesenvolvidos)	<i>Soft Law</i>	A/V: 22 de junho de 1955	Global
8	Convenção nº 111 sobre a Discriminação em matéria de Emprego e Profissão	<i>Hard Law</i>	A: 25 de junho de 1958 V: 15 de junho de 1960	Global
9	Recomendação nº 111 sobre a Discriminação em matéria de Emprego e Profissão	<i>Soft Law</i>	A/V: 25 de junho de 1958	Global
10	Convenção nº 118 relativa à Igualdade de Tratamento entre Nacionais e Não Nacionais na Seguridade Social	<i>Hard Law</i>	A: 28 de junho de 1962 V: 25 de abril de 1964	Global
11	Convenção nº 122 relativa à Política de Emprego	<i>Hard Law</i>	A: 9 de julho de 1964 V: 15 de julho de 1966	Global

12	Convenção nº 143 relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidade e Tratamento dos Trabalhadores Migrantes	<i>Hard Law</i>	A: 24 de junho de 1975 V: 09 de dezembro de 1978	Global
13	Convenção nº 151 relativa ao Direito de Sindicalização e Relações de Trabalho na Administração Pública	<i>Hard Law</i>	A/V: 24 de junho de 1975	Global
14	Recomendação nº 151 relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidade e Tratamento dos Trabalhadores Migrantes	<i>Soft Law</i>	A/V: 24 de junho de 1975	Global
15	Convenção nº 156 a Igualdade de Oportunidades e de Tratamento para Homens e Mulheres Trabalhadores: Trabalhadores com Encargos de Família	<i>Hard Law</i>	A: 23 de junho de 1981 V: 11 de agosto de 1983	Global
16	Recomendação nº 165 sobre a Igualdade de Oportunidades e de Tratamento para Homens e Mulheres Trabalhadores: Trabalhadores com Encargos de Família	<i>Soft Law</i>	A/V: 23 de junho de 1981	Global
17	Convenção nº 157 relativa ao Estabelecimento de um Sistema Internacional para a Manutenção dos Direitos de Seguridade Social	<i>Hard Law</i>	A/V: 21 de junho de 1982	Global
18	Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento	<i>Soft Law</i>	A/V: 18 de junho de 1998	Global
19	Convenção nº 182 relativa à Proibição e à Ação Imediata para a Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil	<i>Hard Law</i>	A: 01 de junho de 1999 V: 19 de novembro de 2000	Global

Anexo VI – Normas do Direito Internacional das Migrações na CPLP

	Instrumento	Tipo	Datas: Adoção (A) e Entrada em Vigor (V)	Alcance
1	Acordo sobre a Concessão de Visto para Estudantes Nacionais de Estados-membros da CPLP	<i>Hard Law</i>	A: 02 de novembro de 2007	Estados-Partes da CPLP
2	Acordo sobre a Concessão de Vistos de Múltiplas Entradas para Determinadas Categorias de Pessoas	<i>Hard Law</i>	A: 30 de julho de 2002	Estados-Partes da CPLP
3	Acordo sobre Concessão de Visto Temporário para Tratamento Médico a Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	<i>Hard Law</i>	A: 30 de julho de 2002	Estados-Partes da CPLP
4	Acordo sobre o Estabelecimento de Balcões Específicos nos Postos de Entrada e Saída para o Atendimento de Cidadãos da CPLP	<i>Hard Law</i>	A: 30 de julho de 2002	Estados-Partes da CPLP
5	Acordo sobre o Estabelecimento de Requisitos Comuns Máximos para a Instrução de Processos de Visto de Curta Duração	<i>Hard Law</i>	A: 30 de julho de 2002	Estados-Partes da CPLP
6	Acordo sobre a Isenção de Taxas e Emolumentos devidos à Emissão e Renovação de Autorização de Residência para os Cidadãos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	<i>Hard Law</i>	A: 30 de julho de 2002	Estados-Partes da CPLP
7	Acordo sobre Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos, Especiais e de Serviço entre os Governos e Países Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	<i>Hard Law</i>	A: 17 de Julho de 2000	Estados-Partes da CPLP
8	Convenção de Extradicação entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	<i>Hard Law</i>	A: 23 de Novembro de 2005	Estados-Partes da CPLP
9	Convenção sobre a Transferência de Pessoas Condenadas entre os Estados Membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	<i>Hard Law</i>	A: 23 de Novembro de 2005	Estados-Partes da CPLP

Anexo VII – Normas Jurídicas sobre o Direito Internacional das Migrações na OEA

	Instrumento	Tipo	Datas: Adoção (A) e Entrada em Vigor (V)	Alcance
1	Convenção sobre Asilo	<i>Hard Law</i>	A: 20 de fevereiro de 1928	Regional
2	Convenção Interamericana sobre o Estatuto dos Estrangeiros em território das Partes Contratantes	<i>Hard Law</i>	A: 20 de fevereiro de 1928	Regional
3	Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem	<i>Soft Law</i> ⁶⁷⁵	A/V: 2 de maio de 1948	Regional
4	Convenção Interamericana sobre Asilo Territorial	<i>Hard Law</i>	A: 28 de março de 1954 V: 24 de dezembro de 1954	Regional
5	Convenção Interamericana sobre Asilo Diplomático	<i>Hard Law</i>	A: 28 de março de 1954 V: 24 de dezembro de 1954	Regional
6	Protocolo sobre o Trânsito de Pessoas	<i>Hard Law</i>	A: 12 de dezembro de 1966	Regional
7	Convenção Americana de Direitos Humanos	<i>Hard Law</i>	A: 22 de novembro de 1969 V: 18 de julho de 1978	Regional
8	Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos na Área Econômica, Social e Cultural (Protocolo de San Salvador)	<i>Hard Law</i>	A: 17 de novembro de 1988 V: 16 de novembro de 1999	Regional
9	Convenção Interamericana sobre Extradição	<i>Hard Law</i>	A: 25 de fevereiro de 1981 V: 28 de março de 1982	Regional
10	Declaração de Cartagena sobre Refugiados e Deslocados na América Central	<i>Soft Law</i>	A/V: 22 de novembro de 1984	Regional
11	Convenção Interamericana para Combater e Prevenir a Tortura	<i>Hard Law</i>	A: 09 de dezembro de 1985 V: 28 de fevereiro de 1987	Regional
12	Declaração e Plano de Ação em favor dos Refugiados, Retornados e Deslocados na América Central	<i>Soft Law</i> ⁶⁷⁶	A/V: 31 de maio de 1989	Regional

⁶⁷⁵ OAS Res. XXX – Organização dos Estados Americanos.

⁶⁷⁶ UN Doc. CIREFCA/89/14.

13	Convenção Interamericana sobre o Cumprimento de Sentenças Penais no Exterior	<i>Hard Law</i>	A: 09 de junho de 1993	Regional
14	Convenção Interamericana para Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)	<i>Hard Law</i>	A: 09 de junho de 1994 V: 05 de março de 1995	Regional
15	Declaração de Cartagena sobre Refugiados	<i>Soft Law</i>	A/V: 22 de novembro de 1994	Regional
16	Declaração e Plano de Ação do México para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina	<i>Soft Law</i>	A/V: 15 de novembro de 2004	Regional
17	Declaração de Brasília sobre a Proteção dos Refugiados e Apátridas no Continente Americano	<i>Soft Law</i>	A/V: 11 de novembro de 2010	Regional
18	Declaração do Brasil nas Comemorações de Cartagena +30 – “Um Marco de Cooperação e Solidariedade Regional para Fortalecer a Proteção Internacional das Pessoas Refugiadas, Deslocadas e Apátridas na América Latina e no Caribe”	<i>Soft Law</i>	A/V: 3 de dezembro de 2014	Regional

Anexo VIII – Normas do Direito Internacional das Migrações no MERCOSUL

	Instrumento	Tipo	Datas: Adoção (A) e Entrada em Vigor (V)	Alcance
1	Resolução nº 75/96 sobre documentos de cada Estado Parte que habilitam o trânsito de pessoas no MERCOSUL	<i>Soft Law</i>	A/V: 10 de outubro de 1996	Regional
2	Regulamentação nº 14/00 do regime de trânsito vicinal fronteiriço entre os Estados Partes do MERCOSUL	<i>Soft Law</i>	A/V: 29 de junho de 2000	Regional
3	Regulamentação nº 15/00 do regime de trânsito vicinal fronteiriço entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile	<i>Soft Law</i>	A/V: 29 de junho de 2000	Regional
4	Declaração do Rio de Janeiro sobre o instituto do refúgio	<i>Soft Law</i>	A/V: 8 de junho de 2001	Regional
5	Acordo nº 48/00 sobre isenção de vistos entre os Estados Partes do MERCOSUL	<i>Hard Law</i>	A: 15 de dezembro de 2000	Regional
6	Declaração de Assunção sobre tráfico de pessoas e tráfico ilícito de migrantes	<i>Soft Law</i>	A/V: 5 de dezembro de 2002	Regional
7	Acordo sobre regularização migratória interna de cidadãos do MERCOSUL	<i>Hard Law</i>	A: 5 de dezembro de 2002	Regional
8	Acordo sobre regularização migratória interna de cidadãos do MERCOSUL, Bolívia e Chile	<i>Hard Law</i>	A: 5 de dezembro de 2002	Regional
9	Acordo sobre residência para nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL	<i>Hard Law</i>	A: 6 de dezembro de 2002 V: 28 de julho de 2009	Regional
10	Acordo sobre residência para nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL, Bolívia e Chile	<i>Hard Law</i>	A: 6 de dezembro de 2002 V: 28 de julho de 2009	Regional
11	Acordo para a criação do “Visto MERCOSUL”	<i>Hard Law</i>	A: 16 de dezembro de 2003	Regional
12	Acordo sobre readmissão de pessoas em situação irregular no MERCOSUL	<i>Hard Law</i>	A: 2004	Regional

13	Declaração de Santiago Sobre Princípios Migratórios	<i>Soft Law</i>	A/V: 17 de maio de 2004	Regional
14	Acordo sobre o tráfico ilícito de migrantes entre os Estados Partes do MERCOSUL	<i>Hard Law</i>	A: 16 de dezembro de 2004	Regional
15	Acordo sobre o tráfico ilícito de migrantes entre os Estados Partes do MERCOSUL, a República da Bolívia e a República do Chile	<i>Hard Law</i>	A: 16 de dezembro de 2004	Regional
16	Protocolo de Assunção sobre compromisso com a promoção e proteção dos direitos humanos no MERCOSUL	<i>Hard Law</i>	A: 2005 V: 3 de março de 2010	Regional
17	Declaração de Montevideo contra o tráfico de pessoas no MERCOSUL e Estados associados	<i>Soft Law</i>	A/V: 18 de novembro de 2005	Regional
18	Complemento do “Acordo de Recife” em matéria migratória	<i>Hard Law</i>	A: 29 de junho de 2012	Regional
19	Declaração de Princípios do MERCOSUL sobre Proteção Internacional dos Refugiados	<i>Soft Law</i>	A/V: 23 de novembro de 2012	Regional
20	Mecanismo de articulação para a atenção a mulheres em situação de tráfico internacional	<i>Soft Law</i>	A/V: 6 de dezembro de 2012	Regional
21	Plano para facilitar a circulação de trabalhadores no MERCOSUL	<i>Soft Law</i>	A/V: 10 de julho de 2013	Regional
22	Declaração do Conselho Permanente da OEA sobre crianças e adolescentes centro-americanos migrantes desacompanhados	<i>Soft Law</i>	A/V: 23 de julho de 2014	Regional

Anexo IX – Normas Jurídicas do Direito Internacional das Migrações na UE

	Instrumento	Tipo	Datas: Adoção (A) e Entrada em Vigor (V)	Alcance
1	Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais	<i>Hard Law</i>	A: 4 de novembro de 1950	Regional
2	Convenção Europeia para a Instituição da Comunidade Europeia	<i>Hard Law</i>	A: 13 de dezembro de 1955	Regional
3	Acordo Europeu para a Regulamentação do Movimento de Pessoas entre os Estados Membros do Conselho Europeu	<i>Hard Law</i>	A: 13 de dezembro de 1957	Regional
4	Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia	<i>Hard Law</i>	A: 25 de março de 1957	Regional
5	Carta Social Europeia	<i>Hard Law</i>	A: 18 de outubro de 1961	Regional
6	Quarto Protocolo da Convenção Europeia de 1950 para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais	<i>Hard Law</i>	A: 16 de setembro de 1963	Regional
7	Convenção Europeia Relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante	<i>Hard Law</i>	A: 24 de novembro de 1977	Regional
8	Sétimo Protocolo da Convenção Europeia de 1950 para a Proteção dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais	<i>Hard Law</i>	A: 22 de novembro de 1984	Regional
9	Convenção sobre a Determinação do Estado Responsável pela Análise de um Pedido de Asilo Apresentado num Estado	<i>Hard Law</i>	A: 15 de junho de 1991	Regional
10	Diretiva n° 2001/51/CE estabelece sanções às transportadoras de migrantes irregulares	<i>Soft Law</i>	A: 28 de junho de 2001	Regional
11	Diretiva n° 2001/55/CE relativa a normas mínimas de concessão de proteção temporária	<i>Soft Law</i>	A: 20 de julho de 2001	Regional
12	Diretiva n° 2002/90/CE define “auxílio não autorizado” à entrada, ao trânsito e à residência	<i>Soft Law</i>	A: 28 de novembro de 2002	Regional
13	Diretiva do Conselho n° 2003/9/CE Condições de Acolhimento dos Requerentes de Asilo	<i>Soft Law</i>	A: 27 de janeiro 2003	Regional

14	Regulamento “Dublin” (CE) n° 343/2003 estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de asilo	<i>Soft Law</i>	A: 18 de fevereiro de 2003	Regional
15	Diretiva n° 2004/81/CE concessão de autorização de residência aos nacionais de países terceiros que sejam vítimas de tráfico de seres humanos	<i>Soft Law</i>	A: 29 de abril de 2004	Regional
16	Diretiva n° 2004/82/CE relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros	<i>Soft Law</i>	A: 29 de abril de 2004	Regional
17	Diretiva n° 2004/83/CE relativa às normas mínimas para a qualificação e estatuto de refugiado ou de pessoas que carecem de proteção internacional - "Diretiva de Qualificação"	<i>Soft Law</i>	A: 29 de abril de 2004	Regional
18	Diretiva do Conselho n° 2005/85/CE relativa às normas mínimas aplicáveis ao procedimento nos Estados-Membros para concessão e retirada do estatuto de refugiado - "Diretiva de Procedimentos"	<i>Soft Law</i>	A: 1 de dezembro de 2005	Regional
19	Regulamento (CE) n° 562/2006 - Código de Fronteiras Schengen - estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras Alterações: Regulamento (UE) n° 1051/2013; Regulamento (UE) n° 610/2013; Regulamento (CE) n° 81/2009; Decisão n° 1105/2011	<i>Soft Law</i>	A: 15 de março 2006	Regional
20	Diretiva n° 2009/52/CE estabelece normas mínimas sobre sanções e medidas contra os empregadores de migrantes ilegais	<i>Soft Law</i>	A: 18 de junho de 2009	Regional
21	Diretiva n° 2008/115/CE relativa a normas e procedimentos comuns para o regresso de nacionais de países terceiros	<i>Soft Law</i>	A: 18 de junho de 2009	Regional
22	Regulamento (UE) n° 439/2010 que cria um Escritório Europeu de Apoio ao Asilo	<i>Soft Law</i>	A: 19 de maio de 2010	Regional
23	Diretiva n° 2011/36/UE relativa à prevenção e combate ao tráfico de seres humanos	<i>Soft Law</i>	A: 5 de abril de 2011	Regional
24	Diretiva n° 2011/95/EU relativa às normas para a qualificação das pessoas como beneficiários de proteção internacional, por um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária - "Diretiva de Qualificação II" (RECAST)	<i>Soft Law</i>	A: 13 dezembro de 2011	Regional

25	Diretiva n° 2013/33/EU estabelece normas para o acolhimento dos requerentes de proteção internacional (RECAST)	<i>Soft Law</i>	A: 26 de junho de 2013	Regional
26	Regulamento (UE) n° 604/2013 estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional (DUBLIN III reformulação)	<i>Soft Law</i>	A: 26 junho de 2013	Regional
27	Diretiva n° 2013/32/UE relativa a procedimentos comuns de concessão e retirada de proteção internacional - "Diretiva Procedimentos" (RECAST)	<i>Soft Law</i>	A: 26 de junho de 2013	Regional

Anexo X – Normas do Direito Internacional das Migrações na UA

	Instrumento	Tipo	Datas: Adoção (A) e Entrada em Vigor (V)	Alcance
1	Convenção da Organização de Unidade Africana (OUA) que rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África	<i>Hard Law</i>	A: 10 de setembro de 1969	Regional
2	Tratado que institui a Comunidade Econômica da África Ocidental	<i>Hard Law</i>	A: 28 de maio de 1975	Regional
3	Carta dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes no Sul da África	<i>Hard Law</i>	A: 20 de dezembro de 1978	Regional
4	ACNUR EXCOM do Comité Executivo do ACNUR sobre a Proteção dos requerentes de asilo em situações de influxo em larga escala, Conclusão n 22 (XXXII), de 1981.	<i>Soft Law</i>	A/V: 1981	Regional
5	Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos	<i>Hard Law</i>	A/V: 27 de junho de 1981	Regional
6	Declaração de Cartum sobre a Crise de Refugiados na África	<i>Soft Law</i>	A/V: 12 de Junho de 1983	Regional
7	Resolução sobre a Segunda Conferência Internacional sobre Assistência aos Refugiados na África	<i>Soft Law</i>	A/V: 12 de Junho de 1983	Regional
8	Protocolo relativo à Liberdade de Movimento, Residência e Estabelecimento dos Nacionais de Estados Membros	<i>Hard Law</i>	A: 19 de outubro de 1983	Regional
9	Carta Africana sobre os Direitos e Bem-Estar da Criança	<i>Hard Law</i>	A/V: 11 de Julho de 1990	Regional
10	A segurança pessoal dos refugiados UNDoc EX/1993/SCP/CRP.3	<i>Soft Law</i>	A/V: 5 de maio de 1993	Regional
11	Documento de Addis Ababa sobre Refugiados e Deslocamentos Populacionais Forçadas na África	<i>Soft Law</i>	A/V: 10 de Setembro de 1994	Regional
12	O âmbito da proteção internacional de afluxo maciço (Comité Executivo do Programa do Alto Comissariado, Sub-comitê da Protecção Internacional UNDoc EX/1995/SCP/CRP.3)	<i>Soft Law</i>	A/V: 2 de Junho 1995	Regional

13	UNDOC - Nota sobre a Proteção Internacional no Influxo Maciço	<i>Soft Law</i>	A/V: 1 de Setembro 1995	Regional
14	Ato Constitutivo da União Africana	<i>Hard Law</i>	A: 11 de julho de 2000	Regional
15	Proteção dos Refugiados em Situações de influxos em massa: quadro geral de Proteção UNDoc EC/GC/04/01	<i>Soft Law</i>	A: 19 de Fevereiro 2001	Regional
16	Protocolo de Emendas ao Ato Constitutivo da União Africana	<i>Soft Law</i>	A/V: 11 de Julho de 2003	Regional
17	Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança	<i>Soft Law</i>	A/V: 30 de janeiro de 2007	Regional
18	Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos	<i>Hard Law</i>	A: 1 de julho de 2008	Regional

Anexo XI – Normas sobre o Direito Internacional das Migrações na Ásia e Oceania

	Instrumento	Tipo	Datas: Adoção (A) e Entrada em Vigor (V)	Alcance
1	Proteção dos requerentes de asilo em Situação Influxo em Larga Escala Comitê Executivo do ACNUR Conclusão n. 22 (XXXII) (1981)	<i>Soft Law</i>	A/V: 1981	Regional
2	Plano de Ação Integrado sobre Refugiados Indochineses	<i>Soft Law</i> ⁶⁷⁷	A/V: 14 de junho de 1989	Regional
3	Declaração de Bangkok sobre Migração Irregular	<i>Soft Law</i>	A/V: 23 de abril de 1999	Regional
4	Texto Final da Organização Jurídica Consultiva da Ásia-África (AALCO) 1966 Princípios Bangkok sobre o Estatuto dos Refugiados e Tratamento	<i>Soft Law</i>	A/V: 24 de junho de 2001	Regional
5	ACNUR, Inserindo Refugiados na Agenda de Desenvolvimento: Como refugiados e repatriados podem contribuir para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio ACNUR, FORUM /2005/4	<i>Soft Law</i>	A/V: 18 May 2005	Regional

⁶⁷⁷ UN Doc. A/CONF.148/2.