

A PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS AMBIENTAIS A PARTIR DO CASO KIRIBATI

Leilane Serratine Grubba

Doutora e Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
Professora do Programa de Pós-graduação stricto sensu em Direito e do Programa de Pós-graduação lato sensu em Direito do Complexo de Ensino Superior Meridional (IMED).
Professora do Programa de Pós-graduação lato sensu em Direito da Universidade Nove de Julho (UNINOVE),
Professora do Curso de Direito da Faculdade Cesusc.
Professora da Escola Superior do Ministério Público de Santa Catarina.
E-mail: lsgrubba@hotmail.com

Chiara Antonia Sofia Mafrica

Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).
E-mail: lsgrubba@hotmail.com

RESUMO

Existe uma grande preocupação do Direito Internacional com a categoria dos refugiados, preocupação essa que ganhou força no período pós-Segunda Guerra Mundial. Contudo, parece que a categoria dos refugiados, que prevê direitos para eles em razão de perseguições por motivos de nacionalidade, raça, grupo social, grupo religioso ou opinião política, não abrange as pessoas vitimadas por catástrofes ambientais. Existe um limbo conceitual no que se refere ao refúgio ambiental. Diante disso, este artigo tem por objeto os refugiados ambientais; e busca analisar, por meio do método dedutivo, se há possibilidade de aceitação dos refugiados ambientais pelo Direito Internacional. Para cumprir com o objetivo proposto, o artigo problematizará a existência dos refugiados ambientais, tendo como ponto de partida o caso da República Independente do Kiribati e a necessidade do reconhecimento da aplicação do Estatuto dos Refugiados aos seus habitantes em decorrência de causas ambientais. A análise será realizada a partir dos instrumentos de refugiados presentes no Direito Internacional. Para este artigo, considerou-se que parece fundamental compreender que

o Direito Internacional deve enfrentar o desafio dos refugiados ambientais e apresentar uma adequada solução que possibilite garantir a proteção da dignidade dessas pessoas.

Palavras-chave: Direito Internacional; Direitos Humanos; Meio Ambiente; Refugiados; Refúgio Ambiental.

*INTERNATIONAL PROTECTION OF ENVIRONMENTAL REFUGEES
IN LIGHT OF KIRIBATI CASE*

ABSTRACT

International law is deeply concerned about the category of refugee, and this concern has gained strength after World War II. However, it seems that the category of refugee, which grants a set of right to the refugees due to persecution based on nationality, race, social group, religious group or political opinion, does not encompass the victims of environmental catastrophes. There is a conceptual limbo with regard to environmental refuge. Thus, this article deals with the environmental refugees, trying to analyze, by using the deductive reasoning, if there exists the possibility of acknowledgement of environmental refugees by international law. In order to fulfill the aim which has been set, the article will discuss the existence of environmental refugees in the light of the Kiribati case as well as the necessity of acknowledgement of the status of refugees to its inhabitants, as a consequence of environmental causes. The analysis will be made starting from the instruments applied to refugees existing in international law. According to this article, it has been deemed fundamental to understand that international law must face the challenge of environmental refugees and offer an adequate solution which makes it possible to ensure the protection of the dignity of these people.

Keywords: *International law; Human rights; Environment; Refugees; Environmental refuge.*

INTRODUÇÃO

A movimentação humana para localidades diversas, durante a história da humanidade, apresentou motivações distintas, sendo voluntária ou obrigatória. São voluntárias as movimentações turísticas ou migrações em busca de melhores condições de vida digna. Obrigatórias são as movimentações das pessoas que buscam novos territórios em decorrência da hostilidade do seu território original ou em razão da impossibilidade da manutenção da vida em seu território originário.

Diante desse fluxo de migração, o Direito Internacional e as Nações Unidas preocuparam-se com a questão do refúgio e do asilo, principalmente após as duas guerras mundiais, ou seja, preocuparam-se com o deslocamento forçado, o que originou, em 1951, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Apesar da mencionada preocupação, parece não existir, no Direito Internacional, uma categoria que englobe os refugiados ambientais e que garanta a eles os mesmos direitos previstos aos refugiados de guerras ou políticos, entendidos esses como refugiados em razão de perseguições por motivos de nacionalidade, raça, grupo social, grupo religioso ou opinião política, nos termos da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

Em virtude desse limbo conceitual no que se refere ao refúgio em decorrência de fatores climáticos, o artigo tem por objeto o refúgio ambiental e objetiva analisar, dedutivamente, se há a possibilidade de aceitação dos refugiados ambientais pelo Direito Internacional. Isso porque parece haver uma lacuna com relação ao refúgio em decorrência de catástrofes ambientais. Para tanto, serão analisados os seguintes documentos internacionais das Nações Unidas: a) a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951; e o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados, de 1967; b) a Declaração de Cartagena de 1984; e c) a Declaração de Viena e Programa de Ação, de 1993.

Diante disso, o artigo problematiza a existência dos refugiados ambientais, tendo como ponto de partida o caso da República Independente do Kiribati, conjunto de ilhas que pode desaparecer em até sessenta anos, em razão do aumento do nível dos oceanos, e a necessidade do reconhecimento do Estatuto dos Refugiados aos seus habitantes, em decorrência de causas ambientais. Para este artigo, parece fundamental compreender que o Direito Internacional deve enfrentar o desafio dos refugiados ambientais

e apresentar uma adequada solução que possibilite garantir a proteção da dignidade dessas pessoas.

1 KIRIBATI: UM ESTADO EM EXTINÇÃO

A República Independente do Kiribati (Quiribáti) é um país pertencente à Micronésia e à Polinésia; e compreende alguns arquipélagos que se constituem em conjunto de trinta e três atóis de coral, agrupados em três grupos de ilhas. A República tem uma área de 811 km² e apresenta uma população de, aproximadamente, 105.000 habitantes.

Estimativas científicas apontam para o desaparecimento da República do Kiribati ao longo dos próximos anos, em razão de alterações climáticas, principalmente a elevação do oceano, que ocasiona inundações, além de outros problemas ambientais. Muitos desses problemas já estão ocorrendo. Além das alterações climáticas, soma-se o fato de o ponto mais alto do país ficar quatro metros acima do nível da água do mar. Parece que todo o arquipélago está ameaçado de desaparecimento em razão da elevação do nível do mar, podendo ser extinto, segundo as Nações Unidas (2009), em até sessenta anos.

Diante do problema de caráter ambiental e humanitário, em 2009, as Nações Unidas afirmaram que o Presidente do Kiribati considerava a possibilidade de realocar a população, requisitando ajuda internacional, tanto no que se refere à possibilidade de criação de uma ilha artificial que fosse apta a abrigar a população, quanto no que se refere à possibilidade de refúgio *ambiental* em outros países.

No Conselho de Direitos Humanos, segundo as Nações Unidas (2015), o Presidente Tong, do Kiribati, afirmou que as mudanças climáticas produzidas ou induzidas pelo homem são uma agressão ao ecossistema e, ademais, um enfraquecimento “[...] dos direitos à saúde, à alimentação, à água e ao saneamento, à moradia adequada e, para as pessoas dos pequenos estados insulares e das comunidades costeiras, até mesmo o direito à autodeterminação”.

De fato, além do problema do aumento do nível das águas do oceano, que geram inundações, e a realocação das pessoas dentro do próprio território do Kiribati, existem outros problemas subsidiários, decorrentes do fator ambiental, que impossibilitam a vida digna e a garantia dos direitos humanos da população em questão. Mais ainda, existe a estimativa do desaparecimento completo do país, o que impossibilitaria não apenas

a vida digna, mas a própria vida das pessoas que lidam com o problema ambiental no Estado do Kiribati.

Conforme afirmou Rupert Colville, vários cidadãos de Kiribati já foram forçados a deixarsuas casas, e o governo vem-se esforçando para promover o fornecimento de alimentos e água potável para essas pessoas. (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Nesse sentido, o artigo parte do problema enfrentado pela República Independente do Kiribati para questionar a possibilidade de um refúgio de caráter ambiental em razão de catástrofes climáticas, a partir dos instrumentos das Nações Unidas sobre a temática do refúgio internacional. Espera-se que o iminente problema do possível desaparecimento do Estado do Kiribati possibilite a conceituação de uma categoria de refugiado ambiental e a proteção internacional dessas pessoas. Diante disso, será analisada, no tópico seguinte, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), das Nações Unidas.

2 CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS

No período da Segunda Guerra Mundial e logo após seu fim, calcula-se a ocorrência do maior número de migrações da modernidade. Estimativas apontam que, em 1945, mais de 40 (quarenta) milhões de pessoas migraram da Europa. (GALVÃO, 2000, p. 13).

Diante desse quadro de migrações, programou-se um regime jurídico que pudesse auxiliar os refugiados, com o repatriamento ou o reassentamento dos europeus que se encontravam fora dos seus territórios originários no período pós-Segunda Guerra Mundial.

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados foi convocada pela Resolução n. 429 (V) da Assembleia-Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. A Convenção entrou em vigor, contudo, apenas em 22 de abril de 1954, tendo sido sujeita a uma única alteração, na forma do Protocolo de 1967, que removeu os seus limites geográficos e temporais originários.

Como instrumento do pós-Segunda Guerra Mundial, a mencionada convenção deteve âmbito originalmente limitado a pessoas que fugiram dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, dentro da Europa. O protocolo relativo à convenção, de 1967, removeu essas limitações e concedeu a ela cobertura universal.

A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados adotou, por

unanimidade, algumas recomendações, como:

- a) facilitação de viagens de refugiados;
- b) princípio da unidade da família, no sentido de que os direitos concedidos a um refugiado são extensivos aos seus familiares;
- c) assistência social, considerando que os refugiados precisam de ajuda dos serviços de bem-estar adequados;
- d) cooperação internacional no campo do asilo e da reinstalação, uma vez que muitas pessoas deixam seu país de origem em razão de perseguição; e
- e) extensão do tratamento previsto pela convenção, considerando que esta terá valor como um exemplo superior ao seu escopo contratual e que todas as nações serão guiadas por ela.

Conforme afirmou Guy S. Goodwin (NAÇÕES UNIDAS, 1954), em documento pertencente à Biblioteca Audiovisual sobre Direito Internacional das Nações Unidas¹, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, em vigor em 1954, e o seu Protocolo, de 1967 são característicos de um regime internacional de proteção de refugiados. No rescaldo da Segunda Guerra Mundial, os refugiados e as pessoas foram deslocados para o topo da agenda internacional.

Nesse sentido, a primeira resposta das Nações Unidas ao pós-guerra foi a criação de uma agência especializada, a Organização Internacional para os Refugiados (IRO - *International Refugee Organization*), criada em 1946 e com término em 1952.

Ainda segundo Goodwin (NAÇÕES UNIDAS, 1954), a explicação do contexto e da natureza da mencionada convenção requer pensar que, seis anos antes de sua conclusão, a Carta das Nações Unidas (1945) havia identificado os princípios da soberania, da independência e da não-interferência dentro do domínio da jurisdição interna de um Estado. Além disso, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) reconheceu que todas as pessoas têm direito de procurar e de gozar de asilo em outros países.

O refugiado, conforme será analisado oportunamente, é aquele que, necessariamente, vem *de fora*, ou seja, de outro país de origem, sendo que o fato de ele ter fugido, de ter atravessado uma fronteira internacional, é parte intrínseca da qualidade de ser refugiado. Apesar do risco de perseguição ser central para a definição do refugiado, o termo *perseguição* não

¹ O comentário de Guy Goodwin encontra-se disponibilizado no seguinte endereço eletrônico das Nações Unidas: <http://legal.un.org/avl/pdf/ha/prsr/prsr_e.pdf>. Acesso em 22/1/2013.

foi definido pela Convenção de 1951, das Nações Unidas.

Goodwin (NAÇÕES UNIDAS, 1954) analisou a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, e identificou que esse instrumento, além de trazer as características intrínsecas do refugiado, também força aos Estados-partes a aceitarem um número de obrigações essenciais, no intuito de atingir a proteção do refugiado e uma solução adequada ao problema. Uma das obrigações é o princípio da não-repulsão, que prescreve que nenhum refugiado pode ser devolvido quando estejasob risco de perseguição.

A mencionada convenção, em seu preâmbulo, considerou algumas questões importantes. São elas:

- a) a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos afirmam o princípio de que os seres humanos gozam de direitos e liberdades fundamentais, sem discriminação;
- b) as Nações Unidas têm manifestado sua preocupação pelos refugiados e esforçou-se para assegurar o mais amplo exercício dos direitos e liberdades fundamentais;
- c) é desejável rever e consolidar internacionalmente os acordos anteriores ao Estatuto dos Refugiados e estender o âmbito de proteção concedida por tais instrumentos, por meio de um novo acordo; e
- d) a concessão de asilo pode resultar em encargos indevidamente pesados para certos países, e a solução satisfatória do problema é a necessidade da cooperação internacional. Torna-se desejável que todos os Estados, reconhecendo a natureza social e humanitária do problema dos refugiados, colaborem.

Em seu primeiro capítulo, a convenção abordou as disposições gerais, tendo definido os termos importantes em seu artigo primeiro. Nesse sentido, foi definido o termo “refugiado”. Para os fins da convenção em análise, esse termo aplica-se a qualquer pessoa que:

- a) tenha sido considerada refugiada sob o regime de 12 de maio de 1926 e 30 de junho de 1928, ou nos termos das convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938, o Protocolo de 14 de setembro de 1939 ou a Constituição da Organização Internacional para os Refugiados; e
- b) como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e devido ao receio fundado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, de pertencimento a de-

terminado grupo social ou de opinião política, esteja fora do país de sua nacionalidade e não possa, em virtude desse receio, voltar a ele; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país de sua anterior residência habitual, não pode, em consequência de tais acontecimentos ou em razão daquele receio, não quer voltar a ele.

No caso de uma pessoa que tenha mais de uma nacionalidade, a expressão “o país de sua nacionalidade” significa cada um dos países de que ela seja nacional, e a uma pessoa não deve faltar a proteção do país de sua nacionalidade se, em qualquer razão válida com base no receio fundado, ela não aproveitou a proteção de um dos países dos quais era nacional.

Nesse sentido, um refugiado, de acordo com o artigo 1º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, é um ser humano incapaz de regressar ou que não quer regressar ao seu país de origem devido a um receio fundado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade e de pertencimento a determinado grupo social ou de opinião política².

Essa convenção estabelece que, com exceções específicas, o refugiado não deve ser prejudicado/apenado por sua entrada ou permanência ilegal, uma vez que a busca de asilo pode exigir que refugiados violem as regras de imigração. Diante disso, ninguém pode ser detido arbitrariamente com base, simplesmente, na busca de asilo. Ademais, a mencionada convenção contém diversas salvaguardas contra a expulsão dos refugiados³.

Para os fins da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, os termos “eventos ocorridos antes de primeiro de janeiro de 1951”, presentes em seu artigo primeiro, deve significar os acontecimentos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951 e/ou os acontecimentos ocorridos na Europa ou em outro local antes de 1º de janeiro de 1951.

A convenção deixa de ser aplicável a qualquer pessoa abrangida pelos termos já delineados se:

a) voluntariamente, valer-se da proteção do país da sua nacionalidade; ou,

2 Para saber mais sobre quem pode ser considerado refugiado e como interpretar as disposições acerca de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou de opinião política, consultar o *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*, das Nações Unidas (2013), disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado>. Acesso em: 1º jun. 2015.

3 A Convenção não se aplica àqueles para quem existem razões sérias para pensar que cometeram crimes de guerra ou crimes contra a humanidade, ou, ainda, sérios crimes de direito comum. A convenção também não se aplica aos refugiados que se beneficiam da proteção ou assistência de uma Organização das Nações Unidas nem aos refugiados que têm um estatuto equivalente aos nacionais em seu país de asilo.

- b) tendo perdido a sua nacionalidade, recuperá-la voluntariamente; ou
- c) tiver adquirido nova nacionalidade e gozar da proteção do país de sua nova nacionalidade; ou,
- d) voluntariamente, instalar-se no país que deixou ou fora do qual permaneceu por receio de perseguição; ou
- e) em razão de terem cessado de existir as circunstâncias em consequência das quais ela foi reconhecida como refugiado, continuar a recusar a proteção do país de sua nacionalidade; ou
- f) sendo uma pessoa que não tem nacionalidade, se as circunstâncias pelas quais ela foi reconhecida como refugiado deixaram de existir e se ela for capaz de retornar ao seu país de residência.

A convenção afirma que cada refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, como estar em conformidade com suas leis e regulamentos (artigo 2º). Além disso, afirma o princípio da não discriminação, segundo o qual os estados contratantes aplicarão suas disposições aos refugiados sem discriminação de raça, religião ou país de origem (artigo 3º). Mais ainda, dispõe sobre os direitos e liberdades do refugiado.

Por sua vez, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, surgiu da necessidade de abranger outras pessoas dentro do significado do termo “refugiado”, além daquelas previstas pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra, em 28 de julho de 1951.

Essa convenção abrange, no significado da categoria refugiado, apenas as pessoas que se tornaram refugiadas como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951. O protocolo surgiu da consideração de que novas situações de refugiados, no período pós-1951, devem inserir-seno texto da Convenção. Diante disso, segundo o protocolo, o termo “refugiado” deve ser aplicado a qualquer pessoa na definição do artigo 1º da mencionada convenção, como se fossem omitidas as palavras: “como resultado de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951” e as palavras “um resultado de tais eventos.”.

Diante disso, segundo a Convenção de 1951, com a redação do Protocolo de 1967, a categoria refugiado abrange toda a pessoa, independentemente do tempo histórico, que seja incapaz de regressar ao seu país de origem devido a um receio fundado de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou de opinião política.

A problemática ambiental, nos termos da convenção e do seu pro-

to, não se insere nos motivos específicos necessários à concessão do refúgio. Nesse sentido, parece ser impossível resolver juridicamente o problema do Estado do Kiribati e da realocação de seus cidadãos por meio da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967.

3 DECLARAÇÃO DE CARTAGENA DE 1984

A Declaração de Cartagena sobre os Refugiados (1984), das Nações Unidas, adotada pelo Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, ocorrida na Colômbia, entre os dias 19 e 22 de novembro de 1984, levou em consideração a situação dos refugiados na América Central e, além disso, a necessidade de adotar a correta terminologia, com o objetivo de diferenciar os refugiados de outras categorias de migrantes.

A Declaração de 1984 teve como um dos seus objetivos o fortalecimento dos programas de proteção e assistência aos refugiados, principalmente no que tange aos aspectos da saúde, da educação, do trabalho e da segurança e alcançar a autossuficiência dos refugiados.

Desse modo, essa declaração busca propiciar a ratificação ou adesão, por parte dos estados que ainda não tenham efetuado, da Convenção de 1951 e de seu Protocolo, de 1967. Para os fins da Declaração de 1984, o conceito de refugiado a ser adotado é aquele que contém os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 e que considere refugiados as pessoas que tenham fugido de seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, pela agressão estrangeira, pelos conflitos internos, pela violação maciça dos direitos humanos e por outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública. (NAÇÕES UNIDAS, 1984).

Importante mencionar que se ratificou, por meio da Declaração de 1984, a natureza pacífica, “apolítica e exclusivamente humanitária da concessão de asilo ou do reconhecimento da condição de refugiado.” Importa também sublinhar a importância do princípio internacionalmente aceito, segundo o qual “nada poderá ser interpretado como um ato inamistoso contra o país de origem dos refugiados.” (NAÇÕES UNIDAS, 1984).

A Declaração de 1984 também reiterou a importância do princípio da não repulsão como um princípio *jus cogens*, definindo que os acampamentos e as instalações de refugiados localizados em zonas fronteiriças devem ser transportados para uma distância razoável das fronteiras, de modo

a garantir maior proteção às pessoas, a preservar os direitos humanos e possibilitar uma maior integração na sociedade que acolher os refugiados. (NAÇÕES UNIDAS, 1984).

No que tange à repatriação, decidiu-se o seu caráter voluntário e individual, com a necessidade de que ela seja efetuada preferencialmente no país de origem, com segurança, e de que seja respeitado o princípio fundamental da família. (NAÇÕES UNIDAS, 1984).

Desse modo, seguindo a Convenção dos Refugiados e o seu Protocolo, também a Declaração de Cartagena parece não reconhecer a categoria dos refugiados ambientais, não sendo suas disposições aplicáveis a eles.

4 DECLARAÇÃO DE VIENA DE 1993

A Declaração de Viena e o seu Programa de Ação foram adotados pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, que ocorreu em Viena, em 25 de junho de 1993.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos considerou algumas questões importantes sobre a proteção e efetivação dos direitos humanos no mundo contemporâneo, além de ter realizado uma análise do sistema internacional dos direitos humanos e das máquinas para a proteção dos direitos humanos, visando à promoção mais completa desses direitos, de maneira justa e equilibrada.

Essa conferência reconheceu e afirmou que todos os direitos humanos derivam da dignidade e do valor inerente à pessoa humana; e que a pessoa humana é o sujeito central dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e, conseqüentemente, deve ser o principal beneficiário e participar ativamente da realização desses direitos e liberdades⁴.

Por meio da Declaração de Viena de 1993, a conferência e os estados-partes reafirmaram compromissos outrora firmados em outros instrumentos internacionais de direitos humanos, como os propósitos e princípios consagrados na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Além disso, foi enfatizada a responsabilidade conjunta de todos os estados, conforme a Carta das Nações Unidas, de desenvolver e encorajar

4 O texto da Convenção, em sua língua original, afirma: “*Recognizing and affirming that all human rights derive from the dignity and worth inherent in the human person, and that the human person is the central subject of human rights and fundamental freedoms, and consequently should be the principal beneficiary and should participate actively in the realization of these rights and freedoms [...]*”. (NAÇÕES UNIDAS, 1993).

o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais de todos os seres humanos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Também se relembrou o Preâmbulo da Carta das Nações Unidas, principalmente no que tange:

- a) à determinação de reafirmar a fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade de direitos de homens e mulheres e das nações; e
- b) à determinação de preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, para estabelecer condições sob as quais a justiça e o respeito às obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional possam ser mantidos, para promover progresso social e melhores condições de vida numa liberdade mais ampla, para praticar a tolerância e empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos.

Enfatizou-se, sequencialmente, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos constitui um ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, sendo a fonte de inspiração e base para a Organização das Nações Unidas fazer avanços na configuração padrão, conforme consta no humano internacional existente nos instrumentos de direitos, em particular no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A importância das mudanças que ocorrem no cenário internacional com relação às aspirações de uma ordem mundial baseada nos princípios consagrados na Carta da ONU foi trazida no texto da seguinte maneira:

- a) a promoção e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais para todos e o respeito ao princípio da igualdade de direitos, da autodeterminação dos povos, de paz, da democracia, da justiça, da igualdade, do Estado de direito, do pluralismo, do desenvolvimento, de melhores padrões de vida e de solidariedade;
- b) a preocupação com as formas de discriminação e violência, principalmente aquelas sofridas pelas mulheres;
- c) a necessidade de serem racionalizadas as atividades da ONU, a fim de reforçar os seus mecanismos de proteção dos direitos humanos;
- d) a necessidade de a comunidade internacional encontrar formas e meios para eliminar os obstáculos e enfrentar os desafios

para a plena realização de todos os direitos humanos e das liberdades fundamentais, e para impedir a continuação das violações dos direitos humanos em todo o mundo; e

e) a necessidade de progredir na cooperação e solidariedade internacional.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirmou o solene compromisso de todos os Estados de cumprir as suas obrigações para promover o respeito universal e a observância e proteção de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, em conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os demais instrumentos relativos aos direitos humanos e Direito Internacional.

No contexto apresentado, o reforço da cooperação internacional em matéria de direitos humanos é importante para a plena realização dos propósitos das Nações Unidas. Isso porque se consideraram os direitos humanos e as liberdades fundamentais como *direitos inatos* de todos os seres humanos, sendo a sua proteção e promoção a primeira responsabilidade dos Governos⁵.

Os processos de promoção e de proteção dos direitos humanos, conforme a Conferência Mundial dos Direitos Humanos, devem ser conduzidos em conformidade com os propósitos e princípios da Carta da ONU e do Direito Internacional. Mais do que isso, a democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais são interdependentes e se reforçam mutuamente.

No que tange especificamente ao refúgio, essa conferência reafirmou o direito que todos têm de procurar e gozar de asilo em outros países, assim como de regressar ao seu próprio país, conforme a Convenção de 1951, relativa ao Estatuto dos Refugiados, e o seu Protocolo de 1967.

Importante é o fato de a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reafirmar que todos, “[...] sem distinção de qualquer espécie, têm o direito de procurar e de obter, noutros países, asilo contra as perseguições de que sejam alvo, bem como o direito de regressar ao seu próprio país.”. (NAÇÕES UNIDAS, 1993, artigo 23).

⁵ Segundo o texto expresso da Conferência, em sua língua original, “*The World Conference on Human Rights reaffirms the solemn commitment of all States to fulfil their obligations to promote universal respect for, and observance and protection of, all human rights and fundamental freedoms for all in accordance with the Charter of the United Nations, other instruments relating to human rights, and international law. The universal nature of these rights and freedoms is beyond question. In this framework, enhancement of international cooperation in the field of human rights is essential for the full achievement of the purposes of the United Nations. Human rights and fundamental freedoms are the birthright of all human beings; their protection and promotion is the first responsibility of Governments.*” (NAÇÕES UNIDAS, 1993).

Sobre a questão do asilo e do refúgio, a conferência afirma também a importância da Declaração Universal de 1948, da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e do seu Protocolo de 1967. Reconhece que os estados continuam a aceitar e a acolher pessoas refugiadas em seus territórios, bem como demonstra reconhecimento “[...] ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados pela dedicação demonstrada no cumprimento da sua missão. Expressa, igualmente, o seu apreço à Agência de Obras Públicas e Assistência aos Refugiados Palestinos no Próximo Oriente.”. (NAÇÕES UNIDAS, 1993).

Segundo a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, o deslocamento de pessoas ocorre por diversos motivos, sendo um desses motivos a violação dos direitos humanos no caso de conflitos armados. Diante da complexidade da crise global de refugiados, a conferência afirma a necessidade de uma “[...] abordagem global por parte da comunidade internacional, em coordenação e cooperação com os países afetados e com as organizações relevantes, tendo presente o mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.”

A abordagem supramencionada, segundo as Nações Unidas (1993), deve incluir o desenvolvimento de estratégias para abordar as causas e efeitos das movimentações de pessoas refugiadas ou deslocadas, com o reforço dos mecanismos de alerta e resposta em caso de emergência, além da proteção e assistência efetivas, principalmente para mulheres e crianças, em razão das suas necessidades especiais.

Mais do que isso, as Nações Unidas (1993), por meio da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, afirmam a importância da atenção, inclusive por meio de organizações intergovernamentais e humanitárias, de buscar soluções duradouras para questões relacionadas às pessoas deslocadas, incluindo-se o seu possível regresso voluntário e seguro, bem como a sua reabilitação.

Por fim, no que tange aos refugiados, as Nações Unidas (1993, artigo 23) afirmam e realçam a importância e necessidade da assistência “[...] humanitária às vítimas de todas as catástrofes, quer naturais, quer causadas pelo ser humano.”.

A Declaração de Viena, de 1993, nesse sentido, adota a categoria de refugiado presente da Convenção dos Refugiados e do seu protocolo. Contudo, pela primeira vez mencionou-se em uma normativa de Direito Internacional a necessidade de assistência humanitária às vítimas de catástrofes naturais. Assim, apesar de a categoria dos refugiados não se aplicar

aos refugiados ambientais, a mencionada declaração representa um avanço quanto ao reconhecimento da necessidade de proteção e de asilo às pessoas que necessitam cruzar fronteiras internacionais por motivos climáticos ou ambientais.

5 REFÚGIO AMBIENTAL: LIMITES E POSSIBILIDADES A PARTIR DAS NAÇÕES UNIDAS

Existem variadas formas de migrações e de movimentos de pessoas em níveis mundiais. Entre eles, os solicitantes de refúgio ou asilo e refugiados configuram-se em nível relativamente baixo, apesar de apresentarem importância ao Direito Internacional e Direito Humanitário. Conforme as Nações Unidas (2007), as pessoas que viajam dessa forma frequentemente o fazem de forma irregular, sem a necessária documentação, além de se envolverem com o tráfico de seres humanos, colocando suas vidas em risco e viajando em condições desumanas.

Diante desse fato, as Nações Unidas (2007) afirmam a necessidade de os estados responderem ao fenômeno de maneira coerente e abrangente, assumindo total responsabilidade na proteção dos refugiados por meio de instrumentos internacionais.

A transparência e as responsabilidades da Agência das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) estiveram entre os temas discutidos na reunião do ano de 2010. Durante o debate, os Estados Unidos e alguns outros países expressaram reservas sobre uma possível expansão do papel do ACNUR em relação a pessoas expulsas de seus lares por desastres naturais. (LEJEUNE-KABA, 2010).

No que tange propriamente à noção de refugiados em decorrência de fatores ambientais, como desastres naturais e mudanças climáticas, as Nações Unidas (2012), por meio da ACNUR, sugeriram a necessidade de a comunidade internacional mobilizar-se para elaborar os instrumentos legais que garantam a proteção dessas pessoas. No encontro *Deslocamentos Humanos por Motivos Ambientais e Catástrofes Naturais*, afirmou-se que as mudanças climáticas geram migrações e, apesar de tais migrações não estarem protegidas pela Convenção de 1951 e por seu Protocolo de 1967, pela Convenção de Viena e pela Declaração de Cartagena, de 1984, há que se atentar para o fato de que as vítimas de desastres naturais encontram-se em situação de vulnerabilidade, com necessidades especiais como o abrigo, o apoio material e a garantia de direitos civis.

Em outra ocasião, as Nações Unidas (2012b) novamente apontaram para a necessidade de um acordo sobre quais seriam os princípios orientadores da proteção de pessoas forçadas a deixar seus países e a cruzar fronteiras em decorrência de desastres naturais relacionados a mudanças climáticas. Elogiou-se, nesse sentido, a postura do Brasil pela concessão de residência permanente aos haitianos em razão humanitária, os quais foram deslocados pelo terremoto de 2010. Esses haitianos, que não poderiam ser considerados refugiados pelos documentos internacionais já mencionados, receberam proteção do Brasil por razões humanitárias.

Anualmente, segundo afirmam as Nações Unidas, milhares de pessoas são forçadas a se deslocar em decorrência de desastres naturais. Essas pessoas não se enquadram no conceito de refugiado trazido pela Convenção de 1951, pela Declaração de Cartagena de 1984 ou pela Declaração de Viena de 1991. De fato, são pessoas que estão à margem do Direito Internacional. Quer dizer, a vulnerabilidade ambiental – mudanças climáticas e seus efeitos – provoca o surgimento de uma categoria não reconhecida juridicamente, que é aquela das pessoas obrigadas a abandonar o seu local de origem e a cruzar fronteiras internacionais em razão de distúrbios graves causados por problemas ambientais, para salvar suas vidas.

São pessoas refugiadas porque, nos termos do Direito Internacional, são obrigadas a deixar seus países e cruzar fronteiras internacionais para salvar suas vidas. Mas são refugiados ambientais porque o motivo do deslocamento se dá em razão de catástrofes ambientais, como o derretimento glacial, as enchentes, os terremotos, a desertificação, o aumento da poluição do ar, da terra e da água. Em razão desse motivo ambiental para o deslocamento, essas pessoas não encontram proteção no Direito Internacional.

O termo refugiado ambiental foi utilizado pela primeira vez por Lester Brown, fundador do Instituto Worldwatch⁶, em 1974, primeiro instituto independente de pesquisa relacionado à questão ambiental global. Diante disso, Bates afirmou que refugiados ambientais deveriam ser uma categoria que abrangesse as pessoas que migram das suas residências devido a mudanças em seu ambiente não humano. O refúgio ambiental significa uma migração forçada e rápida, logo após o evento natural ou logo antes de ele ocorrer, em razão da impossibilidade da vida ou da dignidade, em razão de tal evento.

⁶ Para saber mais, consultar o sítio eletrônico do Instituto: <www.worldwatch.org>. Acesso em: 15 jun. 2015.

A falta de uma categoria de refugiado ambiental em nível internacional não pode ser óbice para eximir a apreciação da problemática dessas pessoas que necessitam sair de seus países em razão de alterações climáticas que ponham sua vida e segurança em risco. Nesse sentido, parece que o caráter específico da migração em decorrência de fatores ambientais exige uma redefinição do Direito Internacional e das responsabilidades dos estados em torno da proteção dessas pessoas.

Necessário, por consequente, garantir às pessoas que necessitam de refúgio em decorrência de catástrofes ambientais os mesmos direitos e deveres garantidos aos refugiados nos termos da Convenção de 1951, a qual se mostra apta a garantir as necessidades da população que tem sua vida posta em risco em decorrência de fatores climáticos.

Parece existir um desafio em nível internacional, que é o reconhecimento de uma nova categoria de refugiados - os refugiados ambientais, que permanecem num limbo conceitual e jurídico, e, em razão disso, não têm seus direitos protegidos.

CONCLUSÃO

O Direito Internacional buscou, por meio de normativas próprias, proteger pessoas consideradas refugiadas por estarem em risco em sua localidade de origem. Contudo, parece não existir, no Direito Internacional, uma categoria que englobe os refugiados ambientais e que garanta a eles os mesmos direitos previstos para os refugiados de guerras ou refugiados políticos.

Em virtude desse limbo conceitual no que se refere ao refúgio em decorrência de fatores climáticos, o artigo teve por objeto o refúgio ambiental e objetivou analisar, dedutivamente, se há a possibilidade de aceitação dos refugiados ambientais pelo Direito Internacional. Para entender o que podem ser considerados refugiados ambientais, o artigo teve como ponto de partida o caso da República Independente do Kiribati, conjunto de ilhas que pode desaparecer em até sessenta anos em razão do aumento do nível dos oceanos, e a necessidade do reconhecimento da aplicação do Estatuto dos Refugiados aos seus habitantes em decorrência de causas ambientais. Espera-se que o problema do desaparecimento do Estado do Kiribati possibilite a conceituação de uma categoria de refugiado ambiental e a proteção internacional dessas pessoas.

Para tentar categorizar os refugiados ambientais, em primeiro lu-

gar, o artigo analisou a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o seu Protocolo de 1967. Segundo esses instrumentos legais, o refugiado é aquele que, necessariamente, vem *de fora*, de outro país de origem. Um refugiado é um ser humano incapaz de regressar ou que não quer regressar ao seu país de origem devido a um receio fundado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou de opinião política. Assim, a problemática ambiental, nos termos da mencionada convenção e de seu protocolo, não se insere nos motivos específicos necessários à concessão do refúgio, sendo impossível resolver juridicamente o problema do Estado do Kiribati e da realocação de seus cidadãos, em razão da impossibilidade da vida em decorrência de alterações climáticas.

Por sua vez, a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados (1984) adotou, como conceito de refugiado, aquele que contém os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967. Diante disso, também parece não reconhecer a categoria dos refugiados ambientais, não sendo suas disposições a eles aplicáveis.

Por fim, o último instrumento do Direito Internacional analisado - a Declaração de Viena e o seu Programa de Ação - reafirmaram o direito que todos têm de procurar asilo e degozá-lo em outros países, assim como o direito de regressar ao seu próprio país, conforme a Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e o seu Protocolo de 1967.

A Declaração foi o primeiro documento internacional a afirmar a importância e necessidade da assistência humanitária às vítimas de catástrofes naturais. Contudo, apesar do avanço, essa declaração adota a categoria de refugiado presente da Convenção dos Refugiados e do seu protocolo. Assim, parece que a categoria dos refugiados não se aplica aos refugiados ambientais.

Apesar do silêncio normativo com relação à categoria dos refugiados ambientais, nos últimos anos, as Nações Unidas começaram a manifestar a necessidade de atenção à problemática, tendo sugerido a necessidade de a comunidade internacional mobilizar-se para elaborar os instrumentos legais que garantam a proteção dessas pessoas.

Diante disso, a partir da análise do caso Kiribati e das normativas jurídicas relacionadas aos refugiados, entendeu-se que a falta de uma categoria de refugiado ambiental em nível internacional não pode ser óbice para eximir a apreciação da problemática dessas pessoas que necessitam sair de seus países em razão de alterações climáticas que ponham sua

vida e segurança em risco. Parece que o específico caráter da migração em decorrência de fatores ambientais exige uma redefinição do Direito Internacional, bem como das responsabilidades dos estados em torno da proteção dessas pessoas.

REFERÊNCIAS

BATES, Diane C. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. *Population and Environment*, v. 23, n. 5, p. 465-447.

GALVÃO, Isabel. *A situação dos refugiados no Mundo 2000: cinquenta anos de ação humanitária*. Portugal: Almada, 2000.

LEJEUNE-KABA, fatoumata. Alto Comissário pede “novo acordo” no trato dos deslocados do mundo. Nações Unidas. 2010. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/alto-comissario-pede-novo-acordo-no-trato-dos-deslocados-do-mundo/>>. Acesso em: 1º jun. 2006.

NAÇÕES UNIDAS. *Convention and protocol relating to the status of refugee*. 1951. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html>>. Acesso em: 22 jan. 2013.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Cartagena*. 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Cartagena>. Acesso em: 1º jun. 2015.

NAÇÕES UNIDAS. *Vienna Declaration and Programme of Action*. 1993. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx>>. Acesso em: 16 jan. 2014.

NAÇÕES UNIDAS. *A proteção dos refugiados e a migração mista: o plano de ação em 10 pontos*. 2007. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/A_protecao_dos_refugiados_e_a_migracao_mista_O_Plano_de_Acao_de_10_Pontos>. Acesso em: 1º jun. 2015.

NAÇÕES UNIDAS. *PNUD*. 2009. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=1608>>. Acesso em: 18 maio 2015.

NAÇÕES UNIDAS. *ACNUR pede mais proteção para deslocados por desastres naturais*. 2012. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-pede-mais-protexao-para-deslocados-por-desastres-naturais/>>. Acesso em: 1º jun. 2015.

NAÇÕES UNIDAS. *RIO+20: Alto comissário pede ação conjunta para refugiados e deslocados em zonas urbanas*. 2012b. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/rio-20-alto-comissario-pede-acao-conjunta-para-refugiados-e-deslocados-em-zonas-urbanas/>>. Acesso em: 15 maio 2015.

NAÇÕES UNIDAS. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. 2013. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado>. Acesso em: 1º jun. 2015.

NAÇÕES UNIDAS. *Mudança climática ameaça auto-determinação de ilhas do pacífico*. 2015. Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/mudanca-climatica-ameaca-auto-determinacao-de-ilhas-do-pacifico-afirma-onu-em-conselho-de-direitos-humanos/>>. Acesso em: 18 maio 2015.

Artigo recebido em: 30/6/2015.

Artigo aceito em: 23/9/2015.