



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS PROFESSOR
MILTON SANTOS – IHAC
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES
INTERNACIONAIS**

PAULA PIMENTA MATOSO NUNES

**INVISÍVEIS E IRRECONHECÍVEIS: ENTRE A PROTEÇÃO DOS
DESLOCADOS AMBIENTAIS E A SOBERANIA ESTATAL**

**Salvador
2016**

PAULA PIMENTA MATOSO NUNES

**INVISÍVEIS E IRRECONHECÍVEIS: ENTRE A PROTEÇÃO DOS
DESLOCADOS AMBIENTAIS E A SOBERANIA ESTATAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Relações Internacionais da Universidade Federal da Bahia como requisito para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof. Dra. Denise Cristina Vitale Ramos Mendes

**Salvador
2016**

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora, Prof. Dra. Denise Cristina Vitale Ramos Mendes, pela oportunidade, disponibilidade e dedicação durante todo o processo de desenvolvimento do trabalho.

Aos professores Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão e Dra. Elsa Sousa Kraychete pelo conhecimento e experiências adquiridos durante o mestrado. Aos funcionários da coordenação do curso, pelo auxílio durante todo esse processo.

Aos professores Dr. José Aurivaldo Sacchetta Ramos Mendes e Dra. Ruthy Nadia Laniado por terem atendido ao convite de participar da banca examinadora de qualificação do projeto e de defesa da dissertação, concedendo tempo e conhecimento na avaliação deste trabalho.

Aos meus colegas de turma, Antônio Carlos Ferreira, Breno Fernandes, Fernando Ferraz, Flávio Franco, Juliana Senna, Laura Escudeiro, Milton Deiró, Moisés Vieira, Renata Ribeiro e Vilson Alves pelas conversas sempre incentivadoras e enriquecedoras, sem vocês certamente essa jornada não teria sido tão valiosa.

À Fundação de Amparo à Pesquisa da Bahia (FAPESB), pelo apoio institucional e financeiro.

À minha mãe Sandra Pimenta, pelo esforço, amor e incentivo constantes. À minha irmã Fernanda pelos momentos de descontração e companhia.

Aos familiares e amigos pelo carinho e apoio durante toda essa trajetória.

RESUMO

O deslocamento humano por razões ambientais não é uma dinâmica inédita, mas nos últimos tempos tem se intensificado. O processo de mudança climática e seus desdobramentos incidem no aumento dos deslocamentos ambientais e não existe, até o momento, o reconhecimento do status de refugiado ou de uma categoria específica aos indivíduos vítimas de catástrofes naturais e outros desastres ambientais, dificultando a sua proteção no cenário internacional. A necessidade de se discutir a migração compulsória oriunda de problemas ambientais no campo das relações internacionais tem seu pilar no fato de que não se trata de uma questão estritamente nacional, mas uma problemática que envolve o sistema internacional de forma política, econômica e social. A falta de um enquadramento específico normativo para as migrações forçadas ambientais resulta na defesa, por alguns, da inclusão desse grupo na definição de refugiados. Pretende-se, então, tratar a questão dos deslocamentos ambientais traçando um paralelo com a construção do conceito de refúgio, incluindo seu histórico e conceituação através dos tratados e acordos concebidos no cenário internacional. À luz da argumentação de autores que se debruçam sobre a relação entre direitos humanos e soberania estatal, o foco do estudo é expor como esse princípio do sistema internacional se configura como a principal justificativa para a recusa do estabelecimento de proteção aos deslocados ambientais. Dessa forma, a dificuldade para a criação de um instrumento normativo para os migrantes forçados ambientais está pautada mais no aspecto político do que conceitual. Para ilustrar a relevância do tema, dentre as diversas categorias de migração ambiental, foi escolhida a que representa a circunstância mais extrema; a dos deslocamentos permanentes dos Estados insulares.

Palavras-chave: Migrações Forçadas; Refúgio; Meio Ambiente; Mudanças Climáticas; Estados Insulares

ABSTRACT

Environmentally-induced displacements are not an unprecedented dynamic, but it has been intensified in recent times. The process of climate change and its consequences affect and increase environmental migration flows and there is not any recognition of refugee status or a specific category to individuals victims of natural disasters and other environmental disasters, hampering the application of protection measures of these individuals on the international scene. The importance of discussing the compulsory migration related to environmental problems in the field of international relations has its basis in the fact that this is not a strictly national issue but an issue that involves the international system and the political, economic and social aspects. The lack of a specific category for environmental forced migration results in the defense of the inclusion of this migrant group in the traditional definition of refugees. The aim of this study is to address the issue of environmental displacement drawing a parallel with the construction of the concept of refuge, including its history and conceptualization through the treaties and agreements designed in the international arena. In light of the arguments of authors who have addressed the topic of the relationship between human rights and state sovereignty, this work's focus is to expose how this principle of the international system is configured as the main justification for the refusal of the protection of environmentally displaced people. Therefore, the difficulty of creating an institutional mechanism for environmental forced migrants is more related to the political aspect than to the conceptual one. To illustrate the relevance of this subject, among the different categories of environmental migration it was chosen to focus on the most extreme cases of environmental displacements: the possible permanent migrations from inhabitants of Island States.

Keywords: Forced Migration; Refuge; Environment; Climate Change; Island States.

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Número de Estados signatários (Convenção 1951 e Protocolo 1967) | 30 |
| Tabela 2 - Países com Maiores Riscos de Desastres | 73 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Estados que endossaram a Agenda da Iniciativa Nansen para a Proteção de Deslocados Ambientais | 65 |
| Figura 2 - Representação dos Pequenos Estados Insulares (SIDS) nas negociações da CQNUMC | 77 |
| Figura 3 - Submissões de documentos e propostas pela AOSIS e seus membros | 78 |
| Figura 4 – Localização de Kiribati | 81 |
| Figura 5 - Possibilidades de Deslocamento para os Estados Insulares | 89 |

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

| | |
|--------|---|
| ACNUR | Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados |
| AOSIS | Aliança dos Pequenos Estados Insulares |
| CIR | Comitê Intergovernamental para Refugiados |
| COP | Conferência das Partes |
| CQNUMC | Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas |
| ECO-92 | Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento |
| ECOSOC | Conselho Econômico e Social das Nações Unidas |
| GCIM | Comissão Global sobre Migração Internacional |
| IDMC | Internal Displacements Monitoring Centre |
| IPCC | Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas |
| LDC | Países Menos Desenvolvidos |
| OIM | Organização Internacional para Migrações |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OIR | Organização Internacional para Refugiados |
| PIB | Produto Interno Bruto |
| PNUMA | Programa das Nações Unidas para o Meio-Ambiente |
| REDD | Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal |
| SIDS | Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento |
| UNESCO | Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura |
| UNFPA | Fundo de Populações das Nações Unidas |
| UNU | Universidade das Nações Unidas |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 10 |
| 1. ENTRE REFÚGIO E DESLOCAMENTO AMBIENTAL: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA..... | 16 |
| 1.1 Histórico de Refúgio a partir do Estado Moderno..... | 17 |
| 1.2 Questão dos Refugiados de 1919 a 1950: Da Liga das Nações a Segunda Guerra Mundial..... | 18 |
| 1.3 Pós-Guerras: Proteção dos Refugiados após criação das Nações Unidas..... | 22 |
| 1.3.1 Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR..... | 24 |
| 1.3.2 Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados..... | 26 |
| 1.3.3 Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados..... | 29 |
| 1.4 Migrações Forçadas x Voluntárias: Conceitos..... | 31 |
| 1.5 Meio-ambiente e sua inserção na agenda internacional..... | 32 |
| 1.6 Refugiados Ambientais: origens do debate no cenário internacional e a busca por uma definição..... | 36 |
| 2. SOBERANIA COMO OBSTÁCULO PARA A PROTEÇÃO DOS MIGRANTES AMBIENTAIS..... | 43 |
| 2.1 Debate: Maximalistas x Minimalistas..... | 45 |
| 2.1.1 Maximalistas..... | 45 |
| 2.1.2 Minimalistas..... | 48 |
| 2.2 Posicionamento dentro do sistema ONU..... | 51 |
| 2.3 Terceira Via: Criação de uma Nova Categoria..... | 55 |
| 2.4 Migrações Forçadas no Contexto das COP's: Mecanismo de Perdas e Danos..... | 60 |
| 2.5 A Difícil Relação entre Soberania e Proteção aos Migrantes Ambientais Forçados..... | 66 |
| 3. ESTUDO DE CASO: ESTADOS INSULARES..... | 72 |
| 3.1 Representatividade dos Pequenos Estados Insulares na ONU frente às Mudanças Climáticas..... | 75 |
| 3.2 Kiribati..... | 80 |
| 3.2.1 Ioane Teitiota x Nova Zelândia: Primeiro Refugiado Ambiental?..... | 82 |
| 3.2.1 Kiribati e o Território nas Ilhas Fiji..... | 86 |
| 3.3 Deslocamentos Ambientais nos Pequenos Estados Insulares: Possibilidades e Desafios..... | 87 |
| 3.4 Deslocamentos Ambientais nos Estados Insulares e o Elemento da Soberania: Reflexões..... | 91 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 94 |
| REFERÊNCIAS..... | 97 |

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, um dos principais problemas enfrentados na área das relações internacionais refere-se à questão ambiental, em particular às mudanças climáticas. Desde 1972, quando a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou a primeira conferência mundial sobre meio-ambiente, os grupos ambientalistas já alertavam os Estados acerca do impacto dos níveis crescentes de produção e consumo sobre o planeta. Vinte anos mais tarde, na Conferência das Nações Unidas Rio 92, chegou-se a um consenso sobre a necessidade de se assinar uma convenção específica para o problema das mudanças climáticas.

Nesse sentido, foi criada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC)¹. A justificativa para a conformação de uma convenção própria para essa questão foi a solução encontrada, no âmbito dos regimes internacionais, para se tentar enfrentar a complexidade do tema.

Por conta do aquecimento global acelerado, uma variedade grande e profunda de efeitos para o planeta é esperada. Dentre elas estão a desertificação, elevação do nível do mar, mudanças nos ecossistemas e, conseqüentemente, seus impactos e alterações na vida humana. Fenômenos como a limitação de recursos hídricos e de alimentos, bem como os deslocamentos em função de eventos climáticos extremos já são uma realidade vivenciada no planeta. Dessa forma, a CQNUMC foi estabelecida com o propósito de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera a fim de minimizar os efeitos negativos do aumento de temperatura excessivo sobre o meio ambiente (ONU, 1992).

As relações entre migrações e meio ambiente apresentam, atualmente, uma realidade inquestionável. O processo de mudança climática não é algo inédito, mas se apresenta como uma dinâmica complexa e intensa, principalmente pela atuação maciça do homem. Em relação aos indivíduos, essas transformações acarretam em efeitos econômicos, políticos e, principalmente, sociais. Uma das questões de maior relevância nesse contexto está centrada no acréscimo do número de indivíduos forçados a deslocarem-se por conta da impossibilidade de

¹ Além da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, que é destacada neste trabalho por ser o espaço onde os deslocamentos ambientais estão inseridos, na Rio 92 foram criadas mais duas convenções. A Convenção sobre Diversidade Biológica, tratado direcionado à conservação da biodiversidade e seu uso sustentável, e a Convenção sobre Combate à Desertificação que tem como objetivo fomentar ações “que atendam às demandas socioambientais nos espaços áridos, semiáridos e subúmidos secos, particularmente onde residem as populações mais pobres do planeta” (BRASIL, 2016).

habitar determinadas áreas em função da degradação ambiental. As mudanças climáticas e os fluxos migratórios oriundos desse fenômeno impõem ao cenário internacional o desafio de lidar com situações que transpassam as fronteiras nacionais envolvendo questões políticas e, principalmente, referentes aos direitos humanos.

De acordo com o relatório *Global Estimates 2015*, da *Internal Displacements Monitoring Centre* (IDMC), cerca de 19,3 milhões de pessoas tiveram que deslocar-se internamente ou para além das fronteiras de seus países por motivos de desastres ambientais diversos no ano de 2014. Desde o início do monitoramento da IDMC, em 2008, a média dos deslocamentos ambientais por ano tem sido de 26 milhões de pessoas.

As projeções realizadas por diversas organizações internacionais apontam para a tendência de crescimento das migrações oriundas de problemas ambientais. Para o ano de 2050, a Universidade das Nações Unidas (UNU) estima que a quantidade de pessoas deslocadas por conta da degradação do meio ambiente poderá ultrapassar 100 milhões de indivíduos (UNU, 2005).

Ainda assim, as negociações que permeiam a pauta ambiental se limitam, quase que exclusivamente, ao controle de emissão de gases, aumento de temperatura e aspectos econômicos. A dimensão humana das mudanças climáticas pouco é explorada nos espaços de discussão internacional, tendo sido somente incorporada à Conferência das Partes da CQNUMC, por exemplo.

É comum supor que as migrações forçadas por razões ambientais se caracterizam como temporárias e de curta duração, passíveis de retorno do indivíduos ao seus locais de origem. Em muitos casos, isso se aplica. No entanto, essa não é a realidade de parte dos deslocamentos consequentes de mudanças climáticas. Enquanto eventos como furacões, tsunamis e terremotos apresentam-se como processos imediatos e de possibilidade de retorno a curto prazo, desertificação, erupções vulcânicas, contaminação química e aumento do nível do mar podem engendrar obstáculos para condições de sobrevivência em determinado local durante meses, anos ou até a total impossibilidade de se reestabelecer e prover de meios de subsistência.

Apesar de não se enquadrar como migração forçada internacional mas como deslocamento interno, o caso do rompimento da barragem de Mariana, em Minas Gerais e ocorrido em novembro de 2015, demonstra a necessidade de ampliar os estudos e discussões e colocar em pauta essa categoria de migração forçada. A lama decorrente do vazamento de dejetos tornou uma comunidade inteiramente inabitável e seus habitantes serão realocados em uma nova área, onde o distrito será totalmente reconstruído (BRAGON, 2016). Por sua extensão

territorial, o Brasil consegue lidar com esse caso de migração ambiental sem que isso implique em transpassar as fronteiras nacionais.

O furacão Katrina, que atingiu o sul dos Estados Unidos em 2005, foi responsável por danos equivalentes ao montante de 150 bilhões de dólares. O desastre ocasionou a morte de cerca de 1.800 pessoas além de centenas de milhares desabrigadas, que tiveram de ser alojadas em outras localidades. Mesmo se tratando de um país desenvolvido, dotado de capacidade financeira para lidar com os impactos de um desastre dessa magnitude, os desdobramentos sociais ainda perduram passados dez anos do ocorrido e a sociedade local ainda não se recuperou integralmente. (ROBERTSON, FAUSSET, 2015)

Bangladesh, por sua vez, sofre constantemente os impactos de inundações, potencializadas na temporada das monções que chegam a cobrir um terço do território. Os deslocamentos internos que ocorrem são geralmente temporários e bastante complexos por se tratar de um país de alta densidade demográfica, com cerca de 150 milhões de pessoas em um território com área equivalente a um terço da França. Os impactos das mudanças climáticas têm tornado esse cenário ainda mais constante pelo aumento de tempestades e derretimento da geleira do Himalaia; ademais, estima-se que o aumento de 45 centímetros do nível do mar poderá resultar na perda de 10,9% de seu território. Esse fato implicaria no deslocamento de aproximadamente 5 milhões de pessoas (COLLECTIF ARGOS, 2010) e, caso se concretize, as migrações ambientais em Bangladesh, provavelmente, não se restringirão apenas ao espaço nacional.

A questão das migrações forçadas ambientais contempla assim, desafios complexos e prementes tanto no âmbito nacional quanto no internacional. Apesar dessa complexidade, a questão dos deslocamentos ambientais é considerada um problema à margem do foco da agenda internacional. Como consequência, a resposta do sistema internacional aos desafios da migração ambiental permanece pautada em alternativas emergenciais para atenuar as consequências desses fluxos migratórios. Essas soluções respondem apenas – e muitas vezes parcialmente – à circunstância em que existe possibilidade de retorno ao país de origem. No caso dos eventos de degradação ambiental permanentes, o sistema internacional demonstra bastante resistência em colocar em pauta a criação de um arranjo normativo de proteção.

Por não possuírem algum *status* de proteção internacional, os migrantes ambientais permanecem submetidos às restritivas leis de migração dos Estados. A discussão no âmbito internacional em torno do tema se prolonga desde a década de 1970, com visões diametralmente opostas: de um lado, se suscita a inclusão da migração forçada ambiental à categoria já

consolidada de refúgio; de outro lado, argumenta-se a inexistência de qualquer tipo de migração forçada de âmbito ambiental.

Ainda que a Organização das Nações Unidas e os governos nacionais reconheçam que alterações climáticas e suas consequências podem ter impacto sobre os direitos humanos, não há um alinhamento concreto sobre os devidos compromissos que devem ser adotados pelos Estados e pelas organizações internacionais para abordar este problema. A maior dificuldade dentro desse debate é tornar a dimensão humana prioridade por tratar de situações em que aspectos econômicos e políticos estão diretamente envolvidos.

Tratar dos desafios impostos pelas mudanças climáticas sem vislumbrar as consequências sociais e humanas não parece sensato, visto que a questão da mobilidade humana nesse contexto em algum momento terá de ser confrontada. Considerar os elementos não-econômicos das mudanças climáticas, mais do que atribuir responsabilidades, consiste em fortalecer a coordenação de ações internacionais para prevenir os impactos de médio e longo prazo e que podem converter-se em perdas permanentes como falta de moradias, ecossistemas, soberania e outras consequências vinculadas à mobilidade humana.

A maioria dos instrumentos internacionais que afetam o modo como os migrantes ambientais são tratados é conduzida à luz dos critérios da soberania estatal; não englobam a realidade do deslocamento ambiental dentro das consequências múltiplas que abarcam efeitos econômicos e sociais. Os migrantes ambientais encontram-se à margem dos instrumentos de proteção dos refugiados políticos e de qualquer outro instrumento legal de proteção aos direitos humanos, devido à ausência de uma definição consistente concernente à sua condição.

Ao invés de buscar soluções para o reconhecimento da categoria de migrantes ambientais ou “refugiados ambientais”, como são chamados, o ponto de partida desse trabalho é identificar as razões que impedem o desenvolvimento de um instrumento de proteção a esses indivíduos. Ou seja, o intuito dessa dissertação não está no questionamento do “como” se chega a um desfecho favorável aos migrantes ambientais, mas no “porquê” não se logrou tal feito até o presente momento.

O propósito está em demonstrar que, para além dos aspectos sociais e de criação de uma definição, o principal desafio está em reconhecer e contornar as barreiras políticas e econômicas que se impõem como prioridade no tratamento de questões que envolvem os direitos humanos. Para tanto, parte-se da premissa de que a soberania estatal é o principal pressuposto utilizado como forma de conter avanços referentes aos acordos de migração ambiental, priorizando a classificação da circunstância de deslocamento ambiental como forma de ajuda humanitária.

Nesse sentido, busca-se averiguar os argumentos utilizados dentro dos fóruns internacionais no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como a posição tomada por algumas de suas agências.

Em relação ao aspecto metodológico, a dissertação seguiu dois caminhos paralelos e complementares. De um lado privilegiou-se uma ampla revisão de literatura para a análise das questões teórico-conceituais e histórico-institucionais, explicitada nos dois primeiros capítulos. Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, majoritariamente de origem estrangeira, visto que essa literatura no Brasil ainda não apresenta recursos vastos. Além de artigos e livros, foram consultados documentos oficiais de organizações ligadas ao tema como a ONU e suas agências (ACNUR, Programa das Nações Unidas para o Meio-Ambiente - PNUMA), Organização Internacional para Migrações (OIM) e relatórios resultantes das Conferência das Partes (COPs).

De outro lado, a dissertação contempla um estudo de caso, reconstruído e analisado a partir da literatura e de documentos oficiais, e desenvolvido no terceiro capítulo. Do ponto de vista do campo temático, esta pesquisa insere-se no campo das Relações Internacionais. No entanto, tendo em vista o caráter interdisciplinar do tema, a pesquisa dialogará com outras áreas de conhecimento tais como o Direito Internacional, a Ciência Política e a Geografia.

No primeiro capítulo, o objetivo é resgatar a consolidação do termo refúgio ao longo do tempo tomando como base o recorte histórico a partir de 1648, ano em que se estabeleceu o conceito de soberania tal como é conhecida atualmente. Para isso, é apresentado o processo de construção do primeiro documento que versou sobre o direito ao refúgio: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

O acordo que apresentava uma limitação temporal e geográfica de concessão do *status* de refugiado – apenas aos europeus deslocados anteriormente à década de 50 -, ampliou-se a partir do Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto do Refugiado, este anulou a restrição temporária, incluiu novas razões como fatores de perseguição e passou a contemplar os novos contextos referentes aos deslocamentos forçados no período posterior às duas guerras mundiais.

O desenvolvimento do conceito de refugiado demonstrou à época, assim como no caso dos migrantes ambientais atualmente, entraves políticos pautados na ideia de soberania de que cada Estado deveria gerir os fluxos massivos de migrantes forçados de acordo com sua própria legislação. A possibilidade da modificação do sistema de proteção aos indivíduos vítimas de migrações forçadas por meio de uma transformação da categoria de refugiado se deu a partir dos desafios que surgiram no contexto internacional devido às proporções extremas do número

de migrantes forçados e dos abusos aos direitos humanos. Ainda nesse capítulo, é apresentada também a evolução da temática ambiental no âmbito internacional, bem como o surgimento da categoria de “refugiado ambiental” e as primeiras definições em torno do tema.

No segundo capítulo, o debate sobre as migrações forçadas ambientais busca apresentar os argumentos colocados tanto por aqueles que defendem a inclusão do meio ambiente como aspecto desencadeador de refúgio como daqueles que rechaçam veementemente essa classificação. Além disso, discute-se como essas posições repercutem nas decisões dos Estados e principais fóruns da ONU concernentes ao tema, tal como a Conferência das Partes da CQNUMC por meio do Mecanismo de Perdas e Danos, instrumento projetado para compensar os impactos em países altamente atingidos por eventos climáticos extremos.

Em paralelo, é apontada a existência de uma terceira via proposta como medida mais viável e uma análise a partir da visão do autor Robert Walker (2010; 2013) sobre a soberania como objeto reificado no sistema internacional e sua utilização como justificativa por parte de muitos Estados para isentarem-se de responsabilidades em relação aos direitos humanos.

Por fim, o último capítulo dedica-se ao estudo de caso dos Estados insulares, que representam regiões onde os impactos das mudanças climáticas são mais extremos devido à acidificação dos oceanos e elevação do nível do mar. Apesar de possuírem territórios pequenos, proporcionalmente, os Estados-ilhas têm suas populações três vezes mais afetadas em relação a de outros países, segundo o IDMC (2015). Neste capítulo, são apontadas as iniciativas e alianças formadas por esses países em face às novas demandas de migrações forçadas e à representatividade dos mesmos perante à ONU. O foco será dado ao caso de Kiribati, país de origem do primeiro indivíduo que apresentou um requerimento de refugiado ambiental ao Estado neo-zelandês e que efetuou a aquisição de parte do território das Ilhas Fiji para realizar a transferência de seus cidadãos, analisando as possíveis consequências e desafios relacionados à necessidade de migração desses indivíduos.

Em suma, o objetivo do estudo é ampliar o espectro de análises sobre as migrações ambientais, ainda tão pouco estudadas no Brasil. Como dito anteriormente, mais do que apontar soluções, o intuito é colocar em evidência os possíveis fatores impeditivos para um sistema de proteção sobre uma realidade que já vem se intensificando há algumas décadas, trazendo uma perspectiva diferenciada das pesquisas que focam exclusivamente na busca de soluções para a questão das migrações forçadas ambientais e não consideram os entraves políticos inseridos nesse contexto.

1. Entre Refúgio e Deslocamento Ambiental: Uma Perspectiva Histórica

A concepção de refúgio, tal como a conhecemos atualmente, foi delineada a partir de um processo que se estendeu por décadas até converter-se em um instrumento vinculante internacional. Pode-se dizer que, primeiramente, as razões que desencadearam o surgimento dessa definição estavam exclusivamente atreladas aos conflitos mundiais. Com o passar do tempo, novas circunstâncias emergiram como destaque na agenda internacional e, conseqüentemente, houve a necessidade de expandir o alcance de proteção aos migrantes forçados que não eram contemplados pela primeira caracterização de refúgio.

Assim, como em períodos anteriores, no século XXI as migrações forçadas ganham um novo panorama impulsionada, principalmente, pela ascensão do tema ambiental - sendo majoritariamente representada por indivíduos vítimas de mudanças climáticas. Logo, se torna latente um novo entendimento para esse grupo de migrantes forçados. No entanto, tal como o processo de definição de refúgio, no seu sentido “clássico”, que somente se configurou após diversas constatações de violações aos direitos humanos, a caracterização do refúgio ambiental esbarra em barreiras que sequer permitem a concretização de uma definição comum.

Para compreender melhor a questão dos deslocamentos ambientais, faz-se necessário lançar luz sobre a evolução dos fluxos de refugiados como um todo, uma vez que os estudos sobre o tema se debruçam especialmente sobre a conformação dos documentos internacionais a partir da década de 1950. A migração forçada não se trata de um fenômeno recente da história e registros apontam que deslocamentos dessa espécie já ocorriam desde o século XV.

Para tanto, é colocada em perspectiva a realidade da construção da primeira Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que apresentava uma limitação temporal e geográfica de concessão do *status* de refugiado, intimamente ligada com o fator da guerra, e a ampliação da definição a partir do Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto do Refugiado que anulou a restrição temporária. Esse processo refletiu o adensamento dos fluxos de deslocamentos forçados no período após as duas grandes guerras e demonstrou a possibilidade da modificação do sistema de proteção a esses indivíduos por meio de uma transformação do entendimento sobre o refugiado frente aos desafios que surgiram no contexto internacional na segunda metade do século XX.

Pretende-se, a partir desse panorama, expor e analisar a conjuntura atual em face às novas demandas e as razões desencadeadoras de migrações forçadas ambientais. O objetivo deste capítulo é resgatar historicamente as etapas de conformação da noção de refugiado tendo em conta seu caráter compulsório e o debate em torno do surgimento e da afirmação da categoria refúgio ambiental.

1.1 Histórico de refúgio a partir da formação do Estado Moderno

Com a formação do Estado-nação a partir do Tratado de Vestfália em 1648, cada Estado lidava com a questão do refúgio de acordo com seus interesses e normas. Por não existir uma definição única do termo de refúgio, os grupos eram denominados de distintas formas (BARNETT, 2002). Apesar dos esforços para uniformizar o significado de refugiado na ocasião da Revolução Francesa, como indivíduos que saem do seu país em situações de desestabilidade, o termo pouco era aplicado e, assim, imigrantes e refugiados eram recebidos de forma igual, não existindo qualquer diferenciação quanto ao tratamento e direitos (BARNETT, 2002).

O problema das migrações forçadas se acentuou principalmente após 1914, com o início da Primeira Guerra Mundial, a partir da maior expressão de alguns grupos em específico. A invasão alemã na Bélgica neste mesmo ano resultou no deslocamento de cerca de 250.000 belgas que se destinaram sobretudo para a Inglaterra, onde foram criados comitês para promoção de ajuda a esses refugiados (GATRELL, 2008). Os sérvios, que sofreram com a intervenção austríaca no seu território em 1914 e, conseqüentemente, com um grande fluxo de deslocamentos internos, voltaram a se deparar com uma invasão. Desta vez, já em 1915, a intervenção militar da Áustria juntamente com a Bulgária culminou no contingente de 500.000 refugiados sérvios, que se destinaram em sua maior parte para a Albânia. Na ocasião, a Inglaterra enviou assistência médica, denominada Serbian Relief Fund, que instalou unidades de missões médicas com envio de equipamentos e médicos (GATRELL, 2008).

O ingresso do Império Otomano, atual Turquia, na Primeira Guerra Mundial acarretou em um dos eventos mais impactantes para o acréscimo do número de refugiados nesse período. À época, os Otomanos se uniram à Tríplice Aliança (Alemanha, Império Austro-húngaro e

Itália), mas as derrotas nos conflitos com a Rússia fizeram com que o Império Otomano atribuísse a responsabilidade aos armênios que viviam no território, acusando-os de conspiração por supostamente ajudarem os russos a avançarem sobre o território otomano em 1915. O resultado foi o extermínio² de grande parte da população armênia – cerca de 1,5 milhão - e aproximadamente 800.000 refugiados, alocados principalmente no território russo (GATRELL, 2008).

Não obstante a contínua ocorrência de diversos conflitos que catalisaram o fluxo de refugiados, foi somente a partir da Revolução Russa que se apresentaram as primeiras manifestações sobre os refugiados enquanto problema internacional. Segundo Katy Long (2009), a guerra civil derivada da Revolução de 1917, que deu origem ao Estado Soviético, gerou mais de um milhão de refugiados, sobretudo de membros da aristocracia e opositores políticos. A distribuição desses refugiados se deu especialmente nos países do Leste Europeu, mas eles também se direcionaram a países como França e Inglaterra (LONG, 2009)

1.2 Questão dos Refugiados de 1919 a 1950: Da Liga das Nações a Segunda Guerra Mundial

Até o fim da Primeira Guerra Mundial não existia uma definição comum de refugiado e o acolhimento desses indivíduos era feito de forma pontual, através de comitês ou comissões específicas, sem visar a manutenção de programas focados. Somente com a criação da Liga das Nações, ocorreu a primeira tentativa de criação de um documento jurídico, de âmbito internacional, para a situação dos refugiados.

A cooperação internacional a nível intergovernamental passou a ter um caráter mais consistente com o surgimento da Liga das Nações. Embora não fosse esperado que a Liga se envolvesse diretamente com o tema dos refugiados (ANDRADE, 2006), o Comitê Internacional da Cruz Vermelha solicitou junto à Liga das Nações prestação de assistência aos refugiados

² Existe um debate em torno desse acontecimento. A Turquia até os dias atuais resiste em classificar o episódio como extermínio ou genocídio, argumentando ter sido um conflito civil em que muitos turcos-otomanos também foram mortos. Países como França, Rússia, Chile, Argentina e Uruguai reconhecem o genocídio armênio.

pela guerra civil russa que, aprovado pelo Conselho, criou o Alto Comissariado para Refugiados, em junho de 1921. O diplomata norueguês Fridtjof Nansen foi encarregado de liderar as ações de auxílio que envolviam desde a busca de empregos nos países acolhedores até o processo de repatriamento. Visando um maior apoio aos refugiados, foi criado um passaporte nomeado Nansen, o primeiro documento de viagem e identidade para indivíduos em situação de migração forçada³ (JAEGER, 2001).

De acordo com Jaeger (2001), o Alto Comissariado para Refugiados da Liga das Nações foi concebido como uma agência temporária dedicada aos desdobramentos das migrações forçadas russas; no entanto, a questão dos armênios ainda persistia e então a proteção aos refugiados antes somente cedida aos russos foi estendida aos armênios em 1924. No ano de 1930, após a morte de Fridtjof Nansen, a Liga das Nações criou outra instituição em homenagem ao alto comissário; o Comitê Internacional Nansen para os Refugiados.

Ainda assim, o aspecto em torno do conceito de refugiado não foi contemplado pelo Alto Comissariado da Liga das Nações nem pelo Comitê Nansen. Segundo Andrade (2006), a Liga das Nações agia em casos temporários de refúgio e, por isso, a definição de refugiado dentro da organização compreendia um sentido de coletividade, ou seja, de um grupo de pessoas de determinada nacionalidade cujo país de origem não lhe garantia proteção, como no caso dos russos e armênios, sendo esse o ponto basilar para a inclusão de um grupo no regime de refúgio. O eixo de entendimento do refúgio como sendo coletivo fez com que refugiados de países como Itália e Portugal não fossem incluídos nesse sistema de proteção internacional (ANDRADE, 2006).

Pela primeira vez a questão dos refugiados era tratada no âmbito internacional, porém, a ausência de países como os Estados Unidos e a União Soviética como signatários, por não serem membros da Liga das Nações, assim como a falta de uma definição clara da categoria de refúgio foram consideradas razões para que o Alto Comissariado fosse dissolvido poucos anos mais tarde, em 1931. No caso do Comitê Nansen, a crise econômica surgida no final da década de 1920 minimizou os aportes financeiros às organizações internacionais e, aliado a isso, a resistência da União Soviética – que ingressou na Liga em 1934 – em apoiar os programas para refugiados, endereçados, principalmente, aos russos opositores do regime soviético,

³ Cabe ressaltar que, apesar dos Estados não serem obrigados a aceitar os indivíduos portadores do passaporte Nansen, os membros da Liga das Nações acordaram em reconhecê-lo como um documento de identificação e mobilidade válido (BARNETT, 2002)

enfraqueceram a relevância do Comitê que encerrou suas atividades em 1939 (BARNETT, 2002; ANDRADE, 2006).

Os avanços em busca de maior proteção para os refugiados foram colocados em pauta com a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados, de 1933. Nesse documento, considerou-se questões legais e administrativas referentes à educação, condições de trabalho e bem-estar das pessoas em situação de refúgio (até então, o documento ainda se baseava em casos coletivos, destinando-se principalmente aos russos e armênios e também turcos e assírios). Entretanto, o ponto-chave da Convenção de 1933 é o terceiro artigo, onde consta a orientação de não devolver involuntariamente refugiados em circunstância de admissão no território estrangeiro, bem como não recusar sua entrada conforme pode ser visto no fragmento abaixo:

Each of the Contracting Parties undertakes not to remove or keep from its territory by application of police measures, such as expulsions or non-admittance at the frontier (*refoulement*), refugees who have been authorised to reside there regularly, unless the said measures are dictated by reasons of national security or public order. It undertakes in any case not to refuse entry to refugees at the frontiers of their countries of origin.
(LIGA DAS NAÇÕES, 1933, p. 2)

Esse princípio de não-devolução, conhecido como *non-refoulement*, é de suma importância na evolução do regime para proteção dos refugiados, visto que é o critério que posteriormente norteou e serviu de modelo para os documentos considerados marcos históricos na construção dos direitos dos refugiados. Foi a partir da Convenção de 1933 que esse compromisso adquiriu caráter de regra internacional (JAEGGER, 2001) e passou também a ser incorporado aos outros instrumentos internacionais concernentes aos direitos humanos⁴. Contudo, o documento foi ratificado por apenas nove Estados, dentre eles França, Reino Unido, Noruega e Itália. (LIGA DAS NAÇÕES, 1933).

Com a chegada de Adolf Hitler ao poder na Alemanha em 1933 e a consequente expansão do governo nazista, a questão dos refugiados se tornou ainda mais intensa. A disseminação de políticas de perseguição religiosa e política atingiram sobretudo os judeus, fomentando a emigração em massa na região.

⁴ Exemplos: IV Convenção de Genebra Relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra (1949) Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado (1951), Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1984). (DE PAULA, 2007)

Por conta disso, três anos mais tarde, foi elaborado o Ajuste Provisório Relativo ao Estatuto dos Refugiados Provenientes da Alemanha que, baseado na Convenção de 1933, almejou incluir os refugiados alemães na seara de proteção internacional de refúgio, dado o fato de que estes não estavam incluídos nos documentos anteriores. Após dois anos, o Ajuste Provisório de 1936 foi sucedido pela Convenção do Estatuto de Refugiados Provenientes da Alemanha que colocou em vigor a emissão de um certificado específico para refugiados alemães pois estes não detinham o passaporte Nansen. A Convenção para Alemães, de 1938, foi ratificada somente por Bélgica, Reino Unido e Irlanda (LIGA DAS NAÇÕES, 1938).

Ainda neste ano, mas fora do âmbito da Liga das Nações, durante a Conferência de Evian, evento proposto pelo então presidente dos Estados Unidos, Franklin Roosevelt, para discutir a situação dos refugiados judeus oriundos da Alemanha e Áustria, foi estabelecido o Comitê Intergovernamental para Refugiados (CIR). No que tange ao conceito de refugiado, esse Comitê introduziu uma nova perspectiva: a perseguição como fator desencadeador para o refúgio (ANDRADE, 2006). A inclusão desse princípio no CIR é importante uma vez que este se constituiu, posteriormente, no principal balizador para a denominação de refugiado pela Organização das Nações Unidas, a partir da década de 1950.

A iniciativa, no entanto, esbarrava em limitações que não eram de ordem financeira, pois o CIR contou com o auxílio de instituições privadas para o provimento de assistência aos refugiados, mas de caráter político, conforme arrazoou o autor José de Andrade (2006):

Vários países europeus pensaram que o Nazismo, ou pelo menos a perseguição aos judeus, fosse ser um fenômeno passageiro, que não justificaria atividades e estruturas assistenciais. Além disso, os Estados europeus não demonstraram muito interesse em admitir refugiados. Eles não queriam provocar a Alemanha brindando refúgio a alemães, e havia também considerações econômicas, pois os refugiados eram pobres – ou haviam sido destituídos de seus bens e propriedades. (ANDRADE, 2006, p. 48)

De toda forma, com o início da Segunda Guerra Mundial em 1939 e o acréscimo das migrações forçadas por razões do conflito, o Comitê Intergovernamental seguiu com suas atividades e passou também a incluir outros refugiados europeus ameaçados por motivos religiosos, políticos e de raça. Após o fim da guerra, no ano de 1945, cerca de 30 milhões de pessoas haviam deixado seu país de origem, dos quais muitos não desejavam ser repatriados ou encontravam dificuldades por conta das mudanças das fronteiras no continente europeu (BARNETT, 2002).

A Liga das Nações se extinguiu formalmente em 1946. Ao fazer um balanço das atividades desempenhadas em relação à questão dos refugiados, pode-se dizer que embora tenha representado um primeiro passo para a construção dessa categoria, o fato de considerar o refúgio um fenômeno passageiro, tratando-o como circunstância *ad hoc*, dificultou o desenvolvimento de uma definição consistente sobre o tema, fragmentando o alcance da proteção nas instituições e regimes criados para trabalhar com a dinâmica dos refugiados; não havia perspectiva de perenidade das ações.

Os aspectos políticos também representaram um entrave, pois, ao considerar refugiados no sentido de coletividade, ou seja, a partir de sua nacionalidade, os membros da Liga se viam em situações de potencial divergência com outros Estados. Logo depois, em 1947, o Comitê Intergovernamental para Refugiados também encerrou suas atividades (BARNETT, 2002).

1.3 Pós-Guerras: Proteção dos Refugiados após a criação das Nações Unidas

A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) representou uma nova fase no sistema internacional como um todo e sobre a proteção aos refugiados. Desde sua origem, o tópico foi posto como ponto relevante dentro do contexto da Assembleia Geral. Diante das consequências da Segunda Guerra Mundial, se observou a necessidade de estabelecer uma agência para lidar com o fluxo de refugiados europeus.

Apesar de ter sido considerado uma questão prioritária da agenda internacional, a formação de uma organização voltada para o tema não demonstrou tanta fluidez em termos práticos. Durante sessão da Assembleia Geral em 1946, a criação de um órgão específico para os refugiados recebeu um expressivo número de abstenções⁵, inclusive do Brasil (ANDRADE, 2005). José de Andrade (2005) argumenta que o resultado da votação se deveu à pouca importância concedida ao tema dos refugiados naquele momento fora da Europa e a resistência do bloco socialista em incluir o tema na agenda internacional.

De toda forma, em 1947, se formou a Organização Internacional para Refugiados (OIR) sem a participação dos países da Europa Oriental bem como da União Soviética, que se

⁵ Foram 30 votos a favor, 18 abstenções e 5 contra a criação da Organização Internacional para Refugiados. Apenas dois Estados europeus se abstiveram (Tcheco-Eslováquia e Suécia). (ANDRADE, 2005)

recusaram a ingressar como membros na instituição (ANDRADE, 2006). Por ser uma agência especializada da ONU, criada em virtude dos desdobramentos da Segunda Guerra Mundial, a OIR possuiu caráter não permanente – com duração estimada de três anos - e direcionada somente aos europeus. (ACNUR, 2000).

No que diz respeito à definição de refúgio, a Constituição da OIR passou a trabalhar com a singularidade do refugiado, não mais classificando o refúgio como uma questão estritamente de nacionalidade, origem étnica ou religiosa, conforme pode ser visto abaixo:

1. [...] a toda pessoa que partiu, ou que esteja fora, de seu país de nacionalidade, ou no qual tenha residência habitual, ou a quem, tenha ou não retido sua nacionalidade, pertença a uma das seguintes categorias:
 - (a) vítimas dos regimes nazista ou fascista ou de regimes que tomaram parte ao lado destes na Segunda Guerra Mundial, ou de regimes traidores ou similares que os auxiliaram contra as Nações Unidas, tenham ou não, gozado do *status* internacional de refugiado;
 - (b) republicanos espanhóis e outras vítimas do regime falangista na Espanha tenham, ou não, gozado do *status* internacional de refugiado;
 - (c) pessoas que foram consideradas refugiados, antes do início da Segunda Guerra Mundial, por razões de raça, religião, nacionalidade ou opinião política.
2. [...] estiverem fora de seu país de nacionalidade, ou de residência habitual, e que, como resultado de eventos subseqüentes ao início da Segunda Guerra Mundial, estejam incapazes ou indesejosas de se beneficiarem da proteção do governo de seu país de nacionalidade ou nacionalidade pretérita.
3. [...] tendo residido na Alemanha ou na Áustria, e sendo de origem judia ou estrangeiros ou apátridas, foram vítimas da perseguição nazista e detidos em, ou foram obrigados a fugir de, e foram subseqüentemente retornados a um daqueles países como resultado da ação inimiga, ou de circunstâncias de guerra, e ainda não foram definitivamente nele assentados.
4. [...] sejam órfãos de guerra ou cujos parentes desapareceram, e que estejam fora de seu país de nacionalidade [...] (ANDRADE, 1996, p. 162-163).

Essa definição foi considerada a mais ampla desde 1933, ainda exaltando o fator de perseguição como ponto desencadeador do refúgio e, dessa forma, os casos passaram a ser analisados de forma individual (ANDRADE, 2006). A OIR, diferentemente das organizações criadas no âmbito da Liga das Nações, foi projetada para se encarregar de funções além da concessão do status de refugiado, tal como o processo de repatriação dos que desejavam regressar ao país de origem, e principalmente, o reassentamento daqueles que não optavam pelo retorno, proteção jurídica e política, assistência e transporte. (ACNUR, 2000; JAEGER, 2001; BARNETT, 2002; ANDRADE, 2006). Durante sua vigência, a OIR conduziu o processo de repatriamento de cerca de 73.000 refugiados e a reinstalação em outros países de mais de um

milhão de pessoas.⁶ O foco voltado para o reassentamento despertou diversas críticas dos países do leste europeu e da União Soviética por ser considerado uma forma de aquisição fácil de mão-de-obra além de constituir uma ameaça para a segurança ao abrigar grupos considerados subversivos (ACNUR, 2000).

Como aponta José de Andrade (2005), apesar do caráter humanitário que motivou a criação da agência, a condução das atividades da OIR evidenciava diretrizes majoritariamente políticas. As tensões ideológicas entre ocidente e oriente naquela época reverberavam sobre a instituição quanto às formas de lidar com o tema do refúgio, aumentando ainda mais a pressão do bloco do leste em repatriar seus nacionais.

A falta de apoio à OIR fez com que os Estados Unidos – que aportavam cerca de 60% do orçamento da agência – suspendessem boa parte do auxílio financeiro, inviabilizando a continuidade de suas funções (ACNUR, 2000; ACNUR, 2005). Logo, a Organização internacional para Refugiados encerrou seu mandato em 1950⁷ sem haver concluído o objetivo de prover assistência a todos os refugiados europeus. No final daquele ano, aproximadamente 400.000 pessoas permaneciam como refugiadas no continente europeu. (ACNUR, 2000)

As tarefas antes designadas à OIR foram passadas para os países que abrigavam refugiados bem como para organizações provedoras de auxílio a esses grupos. Os Estados, de forma geral, apresentavam descontentamento em ter que arcar de forma unilateral com responsabilidades que, segundo defendiam, deveriam recair sobre a comunidade internacional como um todo. Chegou-se, então, à conclusão de que a cooperação internacional para refugiados deveria ter prosseguimento, ainda que não existissem, até então, entendimentos sobre as diretrizes a serem tomadas (ACNUR, 2000; ANDRADE, 2005).

1.3.1 - Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR

Antes mesmo do término da Organização Internacional para Refugiados, em 1950, já havia sido acordado o compromisso de criar um novo órgão pertencente à ONU que pudesse

⁶ Grande parte dos reassentamentos teve como destino os Estados Unidos. Austrália, Israel, Canadá e América Latina foram outras localidades de acolhimento. (ACNUR, 2000)

⁷ Existe uma divergência quanto à data de encerramento da OIR. Apesar de oficialmente seu término ter acontecido em 1950, há registros de que suas atividades permaneceram por mais um ou dois anos (ANDRADE, 2005).

dar prosseguimento às ações para os refugiados. Em razão das circunstâncias que se apresentavam à época, - acirramento dos conflitos ideológicos da Guerra Fria e a divisão entre Europa ocidental e oriental, início da Guerra da Coreia – o tema de proteção aos refugiados foi compreendido como um fenômeno que possivelmente se estenderia ao longo dos anos (ACNUR, 2000).

Assim como no caso da antecessora, a formação dessa nova agência contou com a resistência da União Soviética e houve divergências entre os próprios Estados ocidentais sobre a temporalidade que a instituição deveria ter. Os Estados Unidos, por exemplo, defendiam um organismo temporário, submetido à Assembleia Geral, com funções específicas e que não demandasse grande financiamento. Em contrapartida, muitos Estados da Europa ocidental almejavam uma agência permanente e independente, que tivesse a capacidade de atuar em operações emergenciais, pois era a região com o maior número de refugiados (ACNUR, 2000).

As negociações resultaram na criação do Alto Comissariado para Refugiados das Nações Unidas⁸ (ACNUR) com previsão de duração de três anos, a partir de 1951, e cujas funções estavam centradas em duas vertentes; a primeira, fornecer proteção internacional aos refugiados e, a segunda, de buscar soluções duradouras e auxílio aos Estados referentes aos processos de repatriamento e instalação em outros países (ACNUR, 2000). Originado como um órgão subsidiário da Assembleia Geral, o ACNUR encontrou dificuldades quanto ao sistema de financiamento tornando-se altamente dependente das contribuições de seus membros (BARNETT, 2002; FELLER, 2001).

Erika Feller (2001) complementa que o Alto Comissariado iniciou seu mandato em 1951 com um orçamento de 300.000 dólares e um quadro de funcionário reduzido, com pouco mais de 30 pessoas. Os Estados Unidos recusavam-se a contribuir de forma maciça, como haviam feito no âmbito da OIR, dedicando seus esforços a outras organizações. Ainda que tenha conseguido o direito de arrecadar contribuições voluntárias, os Estados Unidos conseguiram aprovar que essas doações fossem submetidas previamente à aprovação da Assembleia Geral, o que tornou ainda mais complicado a arrecadação de fundos para a agência:

O ACNUR, desde o início, sofria de um financiamento inadequado. Cada projecto de auxílio a refugiados tinha de ser financiado através de contribuições voluntárias, principalmente dos Estados. Não dispunha de recursos para implementar um programa de repatriamento, como o desenvolvido pela ANUAR, ou um programa de reinstalação, como o empreendido pela OIM. Mais

⁸ A negociação da Assembleia Geral da ONU para a criação do ACNUR contou com 36 votos a favor, 5 contra e 11 abstenções (ACNUR, 2000)

exactamente, pretendiam que proporcionasse protecção internacional e procurasse soluções permanentes apenas com um magro orçamento. Tal como afirmou o primeiro Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Gerrit Jan van Heuven Goedhart, corria-se o risco do seu comissariado ficar reduzido a “administrar o sofrimento. (ACNUR, 2000; p. 23)

Outro fator a ser ressaltado sobre o surgimento do ACNUR está no conteúdo do texto do estatuto, onde foi destacado que o trabalho da agência teria “(...) um caráter totalmente apolítico; será humanitário e social e, como regra geral, estará relacionado com grupos e categorias de refugiados” (ONU, 1951a). Contudo, se observa que, desde o início, o aspecto político foi um fator de grande peso nas decisões referentes ao Alto Comissariado para Refugiados, definindo os rumos que a organização deveria ou não seguir. A primeira contribuição para o ACNUR foi concedida pela Fundação Ford no valor de três milhões de dólares (ACNUR, 2000), demonstrando que o interesse dos Estados Unidos em colocar as doações sob aprovação da Assembleia refletia o desejo de manter qualquer tentativa, ainda que improvável, de participação do bloco leste afastada.

Considerar uma organização que depende essencialmente do aporte financeiro de Estados e instituições privadas e que não possui um caráter independente como ‘apolítica’ é extremamente complexo. Porém, se argumenta que essa decisão levou em conta a bipolarização no âmbito da Guerra Fria e o objetivo de evitar impasses na resolução das questões concernentes aos refugiados (ACNUR, 2000), como visto em circunstâncias anteriores. Ainda em meados da década de 1950, a União Soviética passou a diminuir sua resistência ao órgão, viabilizando a atuação do ACNUR em países em desenvolvimento que estavam sob sua influência (ACNUR, 2000).

1.3.2 Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados

Em paralelo às negociações para a criação do ACNUR, entre 1947 e 1951, a ONU decidiu também elaborar um documento internacional que assegurasse a proteção aos refugiados (ACNUR, 2000). Em julho de 1951, quando da ocasião de uma conferência internacional, foi adotado o instrumento internacional considerado ponto basilar no desenvolvimento do direito para refugiados, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados.

Durante o processo de elaboração do documento, na Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, o tópico da definição se apresentou mais uma vez como dilema. Por se tratar de um instrumento internacional e, conseqüentemente vinculante, alguns Estados relutaram em aceitar uma definição abrangente de refúgio (ACNUR, 2000). Diversas reuniões foram realizadas em torno do estabelecimento de uma noção universal de refugiado e constatou-se que as divergências desembocavam, essencialmente, na dualidade entre uma linha de pensamento que considerava que a convenção deveria ser um instrumento geral e aplicável para refugiados independentemente do seu país de origem e uma segunda que almejava manter a aplicação do documento somente aos refugiados provenientes de países europeus⁹.

Diante dos impasses apresentados e da recusa de países como a França em aderir ao documento caso o conteúdo contemplasse indivíduos fora da Europa, a alternativa adotada foi a de tentar conciliar as duas visões, ou seja, lançar mão de uma definição mais geral pautada no receio da perseguição e em casos individualizados, mas com limitações temporais e geográficas. Dessa forma, em julho de 1951, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados foi aprovada e assinada a princípio por doze Estados¹⁰ considerando como refugiado toda pessoa:

Que, em conseqüência 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 conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele. (ONU, 1951b)

Essa definição, que constitui o primeiro artigo da Convenção de 1951, é considerada como ‘clássica’ e se converteu no ponto basilar e norteador para o reconhecimento do refugiado ao redor do mundo. A aplicação da definição de refugiado que esse documento contempla é

⁹ Países como Bélgica, Egito, Canadá compunham o grupo de países que defendiam uma definição sem limitações. Estados Unidos e França eram favoráveis a uma definição menos abrangente. O representante francês inclusive levantou o argumento de que a França não estaria disposta a assinar um “cheque em branco” e assumir responsabilidades indefinidas principalmente em relação a países que não estivessem inclinados a agir de forma recíproca. Essa declaração suscitou críticas dentro da reunião sobre a questão dos refugiados ser mais que um compromisso assumido entre Estados, mas sim entre estes últimos e os indivíduos em situação de refúgio. (ONU, 1951a)

¹⁰ Os primeiros Estados signatários foram Áustria, Bélgica, Colômbia, Dinamarca, Holanda, Iugoslávia, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido, Suécia e Suíça. No entanto, a Convenção só passou a vigorar a partir de 1954.

centrada no ‘fundado temor de perseguição’ em detrimento do método de reconhecimento a partir de determinada nacionalidade. Esse elemento aporta uma característica mais subjetiva à concessão de refúgio uma vez que, a partir da Convenção de 1951, esta se dá através da análise das circunstâncias do indivíduo requerente e não mais, simplesmente, da situação objetiva do seu país de origem (o que não exclui o peso desta última, principalmente em situações de conflitos).

Ainda assim, a avaliação do pedido de refúgio deve ser pautada na fundamentação do aspecto da perseguição, ou seja, não apenas da manifestação de temor expressada pelo requerente de refúgio, mas de uma razão motivadora que se configure como “ameaça à vida ou à liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a um grupo social específico” (ACNUR, 2011, p. 12). Não obstante o fato de contar com um elemento de avaliação altamente subjetivo, como é o caso da condição de “perseguição” que nem ao menos possui um conceito global e unânime, a Convenção de 1951 ignora qualquer motivação que não se enquadre nas referidas no primeiro artigo da Convenção de 1951:

A expressão “fundado temor de perseguição” – pelos motivos referidos – ao indicar uma razão específica torna automaticamente todas as outras razões motivadoras da fuga irrelevantes para a definição. Assim, não estão abrangidos os casos de vítimas de fome ou de desastres naturais, a menos que também possuam fundado temor de perseguição por um dos motivos referidos no artigo 1 (A) da convenção. No entanto, esses outros motivos podem não ser completamente irrelevantes para o processo de determinação da condição de refugiado, já que é necessário considerar todas as circunstâncias para uma compreensão adequada do caso do solicitante. (ACNUR, 2011, p. 12)

Em outras palavras, os deslocados forçados por razões ambientais somente são considerados como refugiados se o fator desencadeador da migração estiver atrelado às motivações contidas na Convenção de 1951, mesmo que não existam condições satisfatórias de retornar ao seu país de origem.

Além de trazer uma definição universal de refugiado, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados se destaca por evidenciar o princípio – consolidado anteriormente na Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados de 1933, da Liga das Nações – de *non-refoulement*, isto é, a proibição de devolução dos refugiados ao seu local de origem. Diferentemente do primeiro artigo, em que os signatários poderiam aplicar ou não os limites temporário e geográfico na designação de refugiado, o artigo 33 que se refere à cláusula de não-devolução, não pode ser tratada com nenhum tipo de reserva pelos Estados partícipes (ACNUR, 1997). Importante também frisar que o princípio de *non-refoulement* deve ser empregado não

somente aos indivíduos já considerados refugiados. Durante o processo de análise da concessão do *status* de refugiado os requerentes são detentores desse direito.

A adoção desse princípio é argumentada sob a perspectiva da necessidade de garantir a proteção dos refugiados posto que o direito ao asilo contido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, foi deixado de fora da Convenção de 1951 pois os Estados não pretendiam perder o direito soberano de controle de suas fronteiras (ACNUR, 2001, HEAD, 2002). Desse modo, os Estados seguem tendo o poder de decidir sobre a concessão do *status* de refúgio e permanência nos seus territórios, tendo como obrigação não retornar involuntariamente o indivíduo ao local onde possa sofrer perseguição apenas durante o processo de avaliação do requerimento e caso seja considerado refugiado.

Até os dias atuais, a definição de refugiado da Convenção de 1951 segue sendo amplamente aceita pelos instrumentos e normas internacionais e o único documento de caráter juridicamente vinculante em relação ao provimento de proteção aos refugiados.

1.3.3 Protocolo de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados

Desde o fim da década de 1950, ficou claro que as restrições temporal e geográfica não se alinhavam à realidade apresentada. A crise na Hungria, em 1956, gerou cerca de 180.000 refugiados que já não poderiam ser abarcados pela Convenção e a alternativa encontrada pelo ACNUR para amparar os refugiados húngaros foi a de proceder como à época da Liga das Nações, identificando aqueles que poderiam ser protegidos pela organização através do seu pertencimento a determinado grupo ou nacionalidade. (ACNUR, 2001).

Com o desenrolar dos processos de descolonização da África, nos anos de 1960, as atividades do ACNUR deixaram de ter como foco principal a Europa, chegando a ter dois terços dos seus financiamentos destinados a países africanos. Em 1965, o continente africano possuía cerca de meio milhão de refugiados (ACNUR,2001).

As concessões feitas para a elaboração da Convenção de 1951 a tornavam inaplicável para as novas circunstâncias, levando o ACNUR a atuar de forma mais flexível. Quando a

discussão da pouca eficácia das limitações do documento de 1951 foi levada ao Comitê Executivo do ACNUR, a priori vislumbrou-se o alargamento do período temporal. Porém, os representantes africanos, das Américas e boa parte dos europeus rejeitaram a proposta, colocando em debate a extinção total do âmbito temporal. Ao invés de criar uma emenda à Convenção de 1951, decidiu-se criar um instrumento jurídico independente, mas diretamente relacionado com o documento antecessor. Surgiu então, em outubro de 1967, o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. A restrição temporal foi retirada através da exclusão do termo “acontecimentos ocorridos antes de 1 de janeiro de 1951” da definição de refugiados e a opção de aplicar reservas geográficas foi extinguida. (ACNUR, 2001)

O Protocolo de 1967 permitiu que Estados que não eram signatários da Convenção de 1951 pudessem aderir a esse novo documento desde que assumissem todos os compromissos contidos nos artigos da Convenção, sem nenhum tipo de reserva (ACNUR,2001). Ainda que tenha aumentado o alcance da proteção, o Protocolo de 1967 não efetuou alterações em relação à definição de refugiado.

Atualmente, o número de Estados partícipes desses documentos está distribuído conforme a tabela abaixo (Tabela 1). Os Estados que aderiram à Convenção de 1951 somam 145 membros, enquanto os signatários do Protocolo de 1967 totalizam 146 Estados. Em relação à adesão aos dois documentos, atualmente constam 142 membros.

Tabela 1 – Número de Estados signatários (Convenção de 1951 e Protocolo de 1967)¹¹

| | |
|--|-----|
| Estados signatários da Convenção de 1951 | 145 |
| Estados signatários do Protocolo de 1967 | 146 |
| Estados signatários de ambos documentos | 142 |

Fonte: ACNUR, 2015b.

¹¹ Madagascar, São Cristóvão e Nevis aderiram somente à Convenção de 1951 enquanto Cabo Verde, Estados Unidos e Venezuela são signatárias apenas do Protocolo de 1967. Entre os que não fazem parte de nenhum dos dois documentos estão: Arábia Saudita, Coreia do Norte, Cuba, Guiana, Índia, Indonésia, Iraque, Líbia, Mongólia, Paquistão e Síria (ACNUR, 2015b).

1.4 Migrações Forçadas x Voluntárias: Conceitos

Uma vez estabelecida a noção de refugiado, o campo das migrações passou a contar com diferentes categorias bem como sistemas de proteção distintos. Dessa forma, faz-se importante conhecer essas graduações pois o emprego de cada expressão referente aos fluxos migratórios conota um significado diverso, não sendo, portanto, intercambiáveis. No que concerne a este trabalho, o foco se encontra na diferenciação entre a migração internacional voluntária e forçada, que é como os deslocamentos por razões ambientais são considerados. Sobre a migração voluntária ou espontânea, a Organização Internacional para Migrações (OIM) aponta como sendo um:

Movimiento de personas o grupo de personas que inician y realizan sus planes de migración, sin asistencia. Por lo general, esta migración es causada por factores negativos en el país de origen y por factores atractivos en el país de acogida; se caracteriza por la ausencia de asistencia del Estado o de cualquiera otro tipo de asistencia nacional o internacional. (OIM, 2006, p.39)

Dentro dessa classificação, se pode citar os migrantes econômicos, que se deslocam em busca de uma melhor qualidade de vida, mas que, no entanto, não se encontram em situação de violência generalizada (OIM, 2006). Apesar de existir um instrumento jurídico para a proteção desse grupo de migrantes¹², a baixa aderência ao documento faz que os migrantes voluntários sejam tratados a cargo da legislação de cada Estado receptor.

Em relação aos fluxos migratórios forçados, a OIM considera como:

Término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas. (Por ejemplo, movimientos de refugiados y de desplazados internos, así como personas desplazadas por desastres naturales o ambientales, desastres nucleares o químicos, hambruna o proyectos de desarrollo). (OIM, 2006, P.39)

Como mencionado no fragmento acima, na definição da OIM, os refugiados estão enquadrados no grupo das migrações forçadas/compulsórias. A diferença entre estes e os outros tipos de movimentos migratórios forçados está na existência de um arranjo normativo

¹² O documento se chama *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* e foi criado em 1990 porém só entrou em vigor em 2003, quando o número mínimo de signatários (20) foi atingido. Atualmente, conta com a ratificação de 48 Estados (ONU, 1990).

internacional específico em relação ao refúgio. O ACNUR, por sua vez, não possui uma categoria de migração forçada e por isso não inclui outras motivações como desencadeadoras de migrações involuntárias além daquelas que estejam sob a égide da Convenção de 1951.

Ainda no sistema ONU, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) adota uma definição que se assemelha àquela utilizada pela OIM: “in a broader sense, this includes not only refugees and asylum seekers but also people forced to move due to external factors, such as environmental catastrophes or development projects.” (UNESCO, 2015). Ainda que seja considerado um tipo de migração forçada, a falta de concordância entre os organismos que se dedicam direta ou indiretamente ao tema migratório dispersa os esforços em prol da construção de um sistema protetivo e inclusive de uma nomenclatura para os indivíduos que migram por razões ambientais, tópico que será visto na última seção deste capítulo. Ademais, neste trabalho, será feita a opção de se referir aos fluxos migratórios ambientais como um tipo de migração forçada.

1.5 Meio Ambiente e sua Inserção na Agenda Internacional

Em relação ao aspecto ambiental, pode-se dizer que o processo de mudança climática não é algo inédito, mas vem demonstrando cada vez mais ser complexo, principalmente pela atuação maciça do homem. O meio ambiente é discutido, atualmente, principalmente em função dos aspectos que envolvem poluição, qualidade da água, extinção de espécies e, sobretudo, mudanças climáticas.

O termo ‘meio ambiente’ só passou a ser uma preocupação pública a partir da metade do século XX. O conceito de meio ambiente é basicamente de algo que rodeia, que está no entorno de outro (DALBY, 2008). A partir do século XX, o termo passou a significar o que rodeia a humanidade, onde fatores externos como água, terra e ar fornecem condições propícias para a vida humana.

Até meados do século XX, as discussões relacionadas ao meio ambiente no âmbito internacional eram regidas pelo princípio da soberania estatal, ou seja, da não intervenção sobre a gestão de recursos naturais de outros Estados. O foco estava principalmente em tópicos envolvendo fronteiras marítimas, navegação e pesca, sem remeter às questões ecológicas ou de

poluição, por exemplo. No início dos anos 1900, a preocupação ambiental no cenário global esteve em torno de acordos para a proteção de espécies utilizadas para a comercialização¹³. Nesses acordos, em grande parte, prevalecia o caráter bilateral, sobretudo entre Estados fronteiriços que compartilhavam similitudes ambientais e o objetivo principal era a gestão de espécies migratórias e recursos naturais comuns (DESOMBRE, 2004).

A partir da década de 1930, a tendência dos debates ambientais se orientou pela conservação e proteção da fauna e flora como um todo. Foram elaboradas convenções dedicadas a biosferas específicas¹⁴, marcando a inclusão da ideia de “herança natural comum” na agenda ambiental internacional (SAND, 2008). Até a metade do século XX, o desenvolvimento do tópico ambiental se dava de forma paulatina, sem se apresentar como norma jurídica internacional, priorizando, simplesmente, a prevenção do uso dos recursos e a regulação da comercialização de espécies.

A conjuntura posterior ao fim da Segunda Guerra Mundial introduziu a dimensão das consequências do uso de armas químicas e nucleares no meio ambiente culminando na criação, no âmbito da ONU, de um comitê científico sobre os efeitos da radiação atômica (1955), e de um tratado para a proibição de testes nucleares em 1963 (Nuclear Test Ban Treaty). Em paralelo, o surgimento de organizações não governamentais como a União Internacional para a Conservação da Natureza – primeira instituição de alcance global sobre meio ambiente – intensificou a demanda por tratados e acordos mais eficazes em torno da temática. (SAND, 2008).

As discussões surgidas a partir dos anos 1960 focaram na dinâmica de como a intervenção do homem causa danos ao meio ambiente por meio de contaminações química, vazamentos de óleo e, principalmente, desperdício de recursos naturais (DALBY, 2008). A luta pela conservação desses recursos, aliada à temática da poluição, gerou uma série de protestos nos países desenvolvidos, entre final da década de 1960 e começo de 1970, que conduziram à criação, por boa parte dos Estados, de departamentos de meio ambiente e ao encaminhamento das demandas conservacionistas para os fóruns e agendas internacionais (DALBY, 2008; SAND, 2008).

¹³ Em 1902 a Convenção para a Proteção de Aves; em 1911, o Tratado para a Preservação e Proteção das Focas e no ano de 1916 a Convenção para a Proteção das Aves Migratórias nos Estados Unidos e Canadá (DESOMBRE, 2004).

¹⁴ Foram criados acordos contemplando regiões específicas como: *London Convention Relative to the Preservation of Fauna and Flora in their Natural State* (1933), dedicado ao continente africano e *Washington Convention on Nature Protection and Wildlife Preservation* (1940), que priorizou o hemisfério ocidental. (SAND, 2008)

A maior ocorrência de estudos publicados sobre o meio ambiente, tais como o livro ‘Primavera Silenciosa’, de Rachel Carson (a obra se debruçou sobre os efeitos do uso indiscriminado de pesticidas e é considerada um estudo precursor dos debates ambientais no âmbito das organizações internacionais) e o relatório ‘Limites do Crescimento’ (elaborado pelo Clube de Roma, versou sobre a relação entre crescimento econômico e os limites para utilização de recursos naturais) influenciou o começo da Era Moderna do Direito Ambiental Internacional (SAND, 2008).

Nesse contexto, a Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, mais conhecida como a Conferência de Estocolmo, em 1972, marcou a primeira iniciativa da ONU para discutir questões ambientais de forma global, levando à criação, nesse mesmo ano, de uma agência especializada; o Programa das Nações para Meio Ambiente (PNUMA). A partir de então, o número de acordos multilaterais aumentou de forma vertiginosa, acentuando essa tendência de documentos bilaterais em acordos ambientais, alternando entre tratados de caráter *hard law* e *soft law* (SAND, 2008).

A profusão de instrumentos internacionais sobre o tema observada desde a década de 1970, a priori, vista como benéfica, expôs a falta de coesão e sinergia dos documentos que estavam sendo elaborados. Diante disso, a busca pela eficácia tornou-se o elemento-chave no desenvolvimento dos instrumentos internacionais sobre meio ambiente posteriores (SAND, 2008).

Vinte anos após a primeira conferência sobre o meio-ambiente realizada pela ONU, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), evento voltado para discutir ações para conter os danos das mudanças climáticas. Vislumbrou-se, nessa ocasião, uma oportunidade de pôr em prática as reformas necessárias para alcançar a efetividade dos acordos em face às novas demandas (SAND, 2008). A Conferência Rio 92 trouxe à baila a necessidade do desenvolvimento sustentável e o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas entre os Estados do eixo Norte x Sul. Colocou-se em evidência a ideia de que os países desenvolvidos, por terem causado maiores danos ao meio ambiente, deveriam tomar as principais medidas para conter os avanços das mudanças climáticas. Esta diretriz, até hoje, gera impasses nos fóruns internacionais dedicados ao tema e muitas vezes ocasiona o congelamento ou retrocesso das negociações.

Ainda no contexto da ECO-92, foi criada a Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas com o objetivo de estabilizar as emissões de gases de efeito estufa e

diminuir os impactos da interferência humana no meio ambiente; conta atualmente com a adesão de 196 países (IFDD, 2014). Os compromissos adotados pela Convenção-Quadro envolvem a formulação de relatórios nacionais acerca de emissão de gases, elaboração de programas de ação para mitigar os impactos das mudanças climáticas e a cooperação tecnológica entre os membros para o desenvolvimento de alternativas para os problemas ambientais (IFDD, 2014). Desde então, todos os anos são realizadas reuniões denominadas Conferência das Partes (COP) para acompanhar as ações desenvolvidas pelos países membros da Convenção, assim como debater novos problemas que surgem sobre o tema do meio ambiente.

Dentre as principais ações desenvolvidas no âmbito das Conferências das Partes destacam-se o Plano de Ação de Bali, de 2007 que visa estabelecer um conjunto de decisões para a implementação de soluções duradouras a longo prazo. Dessas negociações originaram quatro diretrizes de ação para o combate dos efeitos das mudanças climáticas: Mitigação, Adaptação,¹⁵ Transferência de Tecnologias e Financiamento. Para os acordos elaborados durante a COP 15 em Copenhague (2009), se vislumbrava a definição de um acordo consistente para o período posterior a 2012, com propostas específicas de cortes de emissão de gases e diminuição do desmatamento de florestas. No entanto, o Acordo de Copenhague não demonstrou grande adesão, tornando-se um acordo não vinculante, rechaçado por muitos Estados.¹⁶

Após a frustração do encontro na Dinamarca, a COP 16, no ano seguinte em Cancun, logrou apresentar significativos progressos. Foram criados o Fundo Verde para o Clima, medidas para facilitar as ações de mitigação e a Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD), que tem como objetivo a conservação, gestão sustentável das florestas e das reservas florestais nos países em desenvolvimento. (IFDD, 2014)

¹⁵ No que diz respeito à mitigação e adaptação, foram acordados compromissos para mensurar, limitar e reduzir os impactos de emissões de gases e outras atividades sobre o meio ambiente sem estabelecer metas, levando em conta as circunstâncias nacionais de cada Estado. No caso do Brasil, em 2009 foi sancionada a lei Nº 12.187, a Política Nacional sobre Mudança do Clima, que define como mitigação “mudanças e substituições tecnológicas que reduzam o uso de recursos e as emissões por unidade de produção, bem como a implementação de medidas que reduzam as emissões de gases de efeito estufa e aumentem os sumidouros”, e a adaptação como “iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima” (BRASIL, 2009)

¹⁶ Menos de cem países assinaram o Acordo de Copenhague. Estados como Venezuela, Bolívia, Cuba, Costa Rica e Nicarágua, Tuvalu rechaçaram o documento por considerar que este não estabelecera metas concretas, principalmente no que diz respeito à responsabilidade dos países desenvolvidos.

Durante a COP 17, em 2011, foi criada a Plataforma de Durban, um conjunto de acordos que trouxe a proposta de renovação do Protocolo de Kyoto, que, apesar de ser considerada promissora, não foi aprovada por Canadá, Rússia e Japão, porém permitiu a criação de um acordo climático mundial composto por todos os membros da Convenção-Quadro para ser aplicado a partir de 2020.

Para a COP 21, ocorrida em Paris em dezembro de 2015, estava prevista a elaboração de um documento com força jurídica e vinculante a todos os países com metas mais ambiciosas para serem postas em prática a partir de 2020, como a limitação do aumento médio da temperatura global a, no máximo, 2 graus Celsius. O documento final estabeleceu que os esforços dos Estados signatários devem colaborar para que a temperatura média no mundo não ultrapasse 1,5 grau Celsius (CQNUMC, 2015a).

Apesar dos avanços de novos acordos, a questão ambiental segue cerceada por entraves políticos e econômicos. Há falta de clareza nas medidas a serem postas em práticas, o que acaba por postergar, ainda mais, as metas almejadas. O ceticismo em relação à efetividade dos acordos reside no fato de que as Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas¹⁷ não estão totalmente em consonância com as metas estabelecidas no acordo geral (HARVEY, 2015)

Como é de se esperar, as consequências das alterações climáticas prosseguem de maneira ininterrupta e, portanto, é salutar analisar como um dos desdobramentos desse fenômeno – as migrações compulsórias – é analisada e (se é) considerada importante no âmbito internacional, principalmente dentro da estrutura da ONU.

1.6 Refugiados Ambientais: Origens do Debate no Cenário Internacional e a Busca por uma Definição

Como visto anteriormente, nos acordos internacionais voltados para refugiados nunca houve a intenção de inserir os deslocamentos causados por fatores ambientais. O surgimento da

¹⁷ As Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas, ou INDC como é conhecida pela sigla em inglês, são documentos que contém as ações que cada Estado pretende desempenhar para amenizar os impactos das mudanças climáticas.

questão coincidiu com a ascensão dos temas relativos ao meio ambiente no plano internacional e o aumento da instabilidade ambiental em diversos lugares do mundo.

Pretende-se nessa seção expor o processo de construção, iniciado na década de 1970, da categoria de refugiado ambiental até o final dos anos de 1990 e as dificuldades de se estabelecer uma definição de alcance global. Faz-se importante ressaltar que, nesta seção, em algumas ocasiões, será utilizado o termo “refugiado ambiental” ainda que os indivíduos que migram por razões ambientais não sejam enquadrados juridicamente como tais já que assim foram denominados nas referências iniciais ao tema. A falta de uma classificação adequada e internacionalmente reconhecida demonstra a complexidade do tema e a necessidade de uma profunda discussão dos seus elementos.

Patrocinado pelo Fundo de Populações das Nações Unidas, conhecido por sua sigla em inglês UNFPA, o instituto *World Watch* publicou, em 1976, um estudo sobre a relação entre a economia, o meio ambiente e o aumento da população. Intitulado *Twenty-two Dimensions of the Population Problem*, o relatório se dedicou à análise dos impactos da ação do ser humano na esfera ambiental e seus desdobramentos. Em uma das dimensões retratadas, a das mudanças climáticas, os autores do estudo se limitaram aos problemas da desertificação e erosão do solo como consequências de difícil reversão; eles designam – sem maior detalhamento – o termo ‘refugiado ecológico’ ao indivíduo que migra por conta da degradação da terra:

As human and livestock populations retreat before the expanding desert, these “ecological” refugees create even greater pressure on new fringe areas, exacerbate the processes of land degradation, and trigger a self-reinforcing negative cycle of overcrowding and overgrazing in successive areas. When the inevitable drought sets in, as one did in the early seventies, this deteriorating situation is brought to a disastrous climax for the humans who perish by the hundreds of thousands, for livestock, which die in even greater numbers, and for productive land, which is destroyed. (BROWN; McGRATH; STROKES, 1976, p. 40)

Pode-se dizer que esta foi a primeira manifestação da ideia de refúgio por razões ambientais. No entanto outra publicação é considerada como a mais relevante para o início das discussões sobre refugiados ambientais. Em 1985, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) lançou um relatório chamado *Environmental Refugee* que se refere a uma primeira definição formal para essa categoria de migração forçada (MORRISSEY, 2012). O autor, Essam El-Winnawi, descreveu como condição de refúgio ambiental:

[...] 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 affect 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. (EL-HINNAWI, 1985, p. 4)

Para além da definição, El-Hinnawi esboçou três categorias dentro da noção de refugiado ambiental. A primeira se refere aos deslocamentos temporários por conta de desastres como terremotos e ciclones, por exemplo, mas que são passíveis de retorno. O outro grupo enquadra mudanças permanentes referentes a intervenções planejadas, tais como as construções de barragens, represas, etc. Por fim, El-Hinnawi considerou os deslocamentos permanentes ou temporários pela ausência de meios capazes de prover necessidades básicas como a alimentação (OIM, 1992). A ideia tecida por El-Hinnawi destaca o caráter compulsório da migração devido aos distúrbios ambientais sem, contudo, deixar de conferir ao ser humano o papel de catalisador das mudanças ambientais, evidenciado o caráter simultâneo enquanto agente e receptor das degradações ambientais.

A principal crítica recebida por essa definição de 1985 é a ausência da dimensão de extraterritorialidade do conceito de El-Hinnawi. Um dos componentes para a cessão do *status* de refugiado é baseada na localização de uma determinada pessoa além das fronteiras do seu território de origem; é o que difere um refugiado de um deslocado interno. (OIM, 1992). De toda forma, o PNUMA adotou essa definição sem ressalvas.

Apesar de ter exposto novas dimensões do tópico ambiental, os pontos levantados em 1985 por Essam El-Hinnawi não foram destacados durante a ECO-92. Dos acordos firmados na Convenção do Rio, além dos três principais tratados (Convenção-Quadro para Mudanças Climáticas, Convenção sobre Diversidade Biológica e Convenção sobre Combate à Desertificação) foi elaborado o documento sobre os objetivos de desenvolvimento sustentável: a Agenda 21.

Nesse documento, de forma bastante sucinta, a migração por razões ambientais aparece no capítulo 12 em função das secas e desertificações, tal como tratado no documento da *World Watch* de 1976, incentivando, assim, o “desenvolvimento de planos abrangentes de preparação para a seca e de esquemas para a mitigação dos resultados da seca, que incluam dispositivos de auto-ajuda para as áreas propensas à seca e preparem programas voltados para enfrentar o problema dos refugiados ambientais” (ONU, 1992, p. 150).

Karen Mcnamara (2006) critica a utilização do termo auto-ajuda que, segundo ela, reflete a visão da organização em considerar qualquer circunstância do refugiado ambiental como “adaptável”, sem levar em conta as diferentes causas que culminam no deslocamento

induzido por motivos ambientais e a definição anteriormente criada pelo estudo patrocinado por uma de suas agências, o de El-Hinnawi em 1985.

Logo após a conclusão da ECO-92, ainda neste mesmo ano, a Organização Internacional para Migrações (OIM), juntamente com a instituição *Refugee Policy Group*, publicou o trabalho *Migration and the Environment*. Esta publicação adicionou à classificação de desencadeadores de rupturas ambientais o fator biológico, como patogenicias capazes de deteriorar fauna e flora, e também químico, por conta de acidentes industriais e contaminações de água e solo (OIM, 1992). Entretanto, o estudo da OIM optou por utilizar outro termo. A expressão “refugiado ambiental” foi descrita como imprecisa para ser endereçada aos diversos tipos de processos migratórios motivados por degradações ambientais. Por não se encaixar no conceito de 1951, pela inexistência de um “fundado temo de perseguição”, o relatório priorizou a classificação de “migrantes ambientais” (OIM, 1992).

O inconveniente dessa definição é ser altamente flexível. Ao categorizar simplesmente como migrantes, a dimensão compulsória do deslocamento ambiental perde força e passa a ser considerada como voluntária, no mesmo patamar de migrantes econômicos, por exemplo. Dessa forma, corre-se o risco de diminuir a urgência do tema em relação a uma situação não diretamente controlável pelos indivíduos, tornando escassa a sua aparição em fóruns internacionais.

Após três anos, o *Climate Institute* com apoio do PNUMA e UNFPA no intento de ressaltar a urgência de resolver a questão dos deslocamentos ambientais, lançou a publicação *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*, elaborada por Norman Myers. O autor argumentou que a busca de uma definição para esses migrantes forçados deveria ser norteada pela precisão da categoria para ser possível alcançar um alto grau de reconhecimento tanto pelos Estados como por organizações sociais para tornar factível a elaboração e implementação de medidas de ação (MYERS, 1995).

Ao frisar a importância da clareza da definição, Myers aponta para a dificuldade em distinguir um migrante econômico de um indivíduo que migra por razões ambientais, uma vez que a deterioração ambiental está diretamente ligada à vulnerabilidade econômica. Essa relação entre os dois aspectos torna mais complexa a identificação da força motivadora da migração (econômica ou ambiental) e, conseqüentemente, se há o caráter involuntário da migração (MYERS, 1995). A proposta de Myers procurou, então, elencar de maneira mais detalhada os elementos que podem desencadear a migração forçada pelo meio-ambiente:

Environmental refugees are persons who can no longer gain a secure livelihood in their traditional homelands because of what are primarily environmental factors of unusual scope. These factors include drought, desertification, deforestation, soil erosion and other forms of land degradation; resource deficits such as water shortages; decline of urban habitats through massive over-loading of city-systems; emergent problems such as climate change, especially global warming; and natural disasters such as cyclones, storm surges and floods, also earthquakes, with impacts aggravated by human mismanagement. In face of these environmental threats, people feel they have no alternative but to seek sustenance elsewhere, whether within their own countries or beyond and whether on a semi-permanent or permanent basis. (MYERS, 1995, p. 18)

Ao mencionar as mudanças climáticas, Myers (1995) alega que os problemas ambientais estão sempre acompanhados da dimensão política. O componente humano se encontra até mesmo nos desastres naturais devido aos impactos da alta demanda por combustíveis fósseis e à emissão de gases poluentes na atmosfera. O autor considera que os Estados, principalmente os mais desenvolvidos, devem ser responsabilizados por colapsos ambientais acentuadas, sobretudo por políticas econômicas destrutivas do meio ambiente (MYERS, 1995). É interessante perceber como, de forma sutil, Norman Myers retoma o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas surgido na ECO-92 já que este princípio se torna, posteriormente, o argumento central dos Estados insulares nas discussões sobre refugiados ambientais.

Ainda neste relatório, Myers demonstra sua escolha na adoção da expressão “refugiados ambientais” em detrimento de outras como “eco-migrantes” ou “eco-vítimas” por julgar que a primeira não conota a ideia de migração forçada e a segunda não salienta o fenômeno migratório. Por considerar que à época o tema era mantido à margem dos tópicos principais das agendas internacionais, fato ainda verdadeiro, a utilização do termo refugiados ambientais, para ele, se justifica e manifesta a importância e emergência do problema (MYERS, 1995).

A publicação de Myers gerou diversas manifestações, algumas contrárias e que serão expostas no próximo capítulo. A maior ênfase concebida à urgência da temática fomentou um aumento na quantidade de estudos, atraindo inclusive a atenção de periódicos não acadêmicos (MCNAMARA, 2006).

Este fato motivou o ACNUR, que até então se mantinha afastado das discussões sobre refugiados ambientais, a criar, em parceria com a OIM no ano de 1996, o simpósio *Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations*. No relatório do evento claramente é exposta a opção em não aplicar ao tema a caracterização de refúgio; a denominação escolhida é de “Pessoas ambientalmente deslocadas” como indivíduos “who are displaced within their country of habitual residence or

who have crossed an international border and for whom environmental degradation, deterioration or destruction is a major cause of their displacement, although not necessarily the sole one.” (ACNUR, 1996). Essa denominação é justificada como forma de não provocar confusões com a definição legal de refugiado.

De fato, o ACNUR expõe uma perspectiva contraditória sobre a degradação ambiental por conta de migrações massivas, colocando de um lado o meio ambiente como causa para determinados problemas e de outro, a própria migração como causadora, sugerindo que o indivíduo que migra por razões ambientais pode ele mesmo causar prejuízos ao meio ambiente de outra localidade na forma da utilização dos recursos naturais (ACNUR, 1996).

No que diz respeito às soluções, o ACNUR recomendou que em circunstâncias de mudanças ambientais com desenvolvimento lento, como no caso do aumento do nível do mar ou da desertificação irreversível, devem ser elaboradas campanhas de conscientização para o uso adequado e sustentável dos recursos e de ações de adaptação, quando possível. Em relação aos eventos “repentinos”, como terremotos e tsunamis, o Alto Comissariado indicou em seu estudo a priorização de assistência emergencial, ressaltando a necessidade de atuação conjunta entre Estados, organismos internacionais e não governamentais. No caso da construção de barragens, a via defendida é a de compensação financeira do Estado ou ente privado responsável (ACNUR, 1996).

Nota-se que a principal dimensão que permeia o estudo do ACNUR é a socio-econômica e o trecho abaixo ilustra esse fato:

More recently, however, with the emergence of large-scale and sudden refugee movements that have often brought refugees into areas of already declining environmental and socio-economic conditions, the perception of migration by host populations has changed from being a benefit to being a problem. (ACNUR, 1996, p. 11)

Ao priorizar os impactos negativos da migração em massa para o Estado receptor, a publicação reduziu a proteção aos migrantes ambientais forçados em prol de ações de assistência temporária. As alternativas propostas também demonstraram a pouca relevância dada à preservação dos direitos do indivíduo em favor de soluções voltadas para a soberania dos Estados e que não culminem em migrações que possam trazer “danos” ao país de acolhida.

O posicionamento do simpósio conduzido pelo Alto Comissariado pode ter contribuído para enfraquecer as discussões sobre os refugiados ambientais. Mcnamara (2006) relata que houve um hiato após o evento em 1996 e o ano 2000 e que a ausência de debates em torno do

tema também foi influenciada pelas negociações do Protocolo de Quioto¹⁸, em 1997. A relutância de muitos Estados em aderir a um acordo vinculante, com metas para redução de emissões de gases poluentes e a atribuição de responsabilidades aos países desenvolvidos, distanciou ainda mais a possibilidade de produzir maiores compromissos sobre os refugiados ambientais. (MCNAMARA, 2006)

As migrações forçadas sempre foram um assunto altamente complexo. A lenta construção da própria noção de refugiado demonstra os impasses que, ao longo de décadas, postergaram a concretização de um instrumento de proteção aos indivíduos que migram forçosamente. Mais uma vez, a história se repete e as novas circunstâncias que produzem deslocamentos involuntários são “solucionadas” com alternativas paliativas. A pouca relevância concedida à questão das migrações forçadas por razões ambientais apenas adia uma situação que certamente deverá ser confrontada em um futuro próximo, porém em proporções muito mais intensas.

Quatro décadas se passaram desde a primeira definição em torno dos “refugiados ambientais” e, até então, não se vislumbra a adoção de uma referência universal para a categoria. Isso se deve ao fato de que, uma vez estabelecida, a definição acarreta responsabilidades e obrigações aos Estados signatários e organizações internacionais.

Nesse sentido, os obstáculos à conformação de um instrumento de proteção aos deslocados ambientais se enquadram mais no aspecto político do que meramente nominal. Exatamente por isso que diversas contestações ao termo refugiados ambientais foram surgindo ao longo da década de 2000 e estabeleceram correntes de pensamento contrárias ao reconhecimento dos migrantes por razões ambientais. O próximo capítulo se propõe a expor esse debate surgido a partir do século XX, bem como as suas repercussões nas mais diversas instituições, nos Estados e cúpulas internacionais.

¹⁸ O Protocolo de Quioto foi um tratado criado em 1997 com o intuito de reduzir as emissões de gases de efeito estufa. O acordo propôs a implementação de metas mais rígidas para os países mais desenvolvidos com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (BRASIL, 2016b).

2. Soberania: Obstáculo para a Proteção dos Migrantes Ambientais

Como visto no capítulo anterior, no debate sobre a categoria de migrantes ambientais duas visões se tornaram principais: a primeira compreende o alargamento da definição de refúgio para incluir a migração forçada por razões ambientais; a segunda se opõe veementemente a qualquer tipo de reconhecimento desse tipo de migração e, conseqüentemente, a um sistema de proteção vinculante e internacional. A proposta desse capítulo é demonstrar os argumentos utilizados por cada lado, baseando-se na classificação da autora Astri Suhrke (1993), que denomina essas perspectivas como maximalista e minimalista, focando principalmente neste último com o objetivo de analisar como a soberania dos Estados modernos figura como elemento central para a recusa em consolidar o acolhimento de migrantes forçados ambientais como compromisso internacional.

A formação do Estado moderno é estruturado em torno da soberania, tal como estabelecido pelo Tratado de Vestfália, em 1648. O princípio de não ingerência de outros governos e assuntos internos de cada nação prevalece como argumento basilar do equilíbrio do sistema internacional. No entanto, quando se trata de assuntos que envolvem a questão dos direitos humanos, a relação entre soberania e proteção do indivíduo torna-se imprecisa, gerando diversas discussões sobre a melhor forma de conduzir essa temática.

Nesse contexto, o processo de mudança climática e os vários desastres naturais indicam o constante incremento dos deslocamentos populacionais e aumentam a complexidade da relação entre a mobilidade humana por razão do meio ambiente e a soberania dos Estados. A mudança climática desencadeia desafios e problemas humanitários. Entre eles, destaca-se o fenômeno dos migrantes forçados ambientais, ou seja, um contingente significativo de pessoas que forçosamente migram por conta da inviabilidade das condições naturais em seu local de origem.

A questão das alterações climáticas acentua consideravelmente a relação direta entre o meio ambiente e a migração. Os desdobramentos gerados pelas questões ambientais abarcam os desastres naturais e/ou a degradação ambiental e possuem repercussões econômicas e sociais a Estados e regiões de distintas partes do mundo que estão particularmente expostas e principalmente vulneráveis a esses tipos de eventos. As questões sobre deslocados ambientais

atualmente estão propensas às políticas domésticas dos Estados que exercem ações deliberadas sobre o ingresso desses indivíduos baseados principalmente no princípio de soberania nacional.

Nesse cenário, se faz salutar a discussão em torno da relação entre soberania e proteção de indivíduos afetados por desastres naturais (muitos deles potencializados pela ação humana), indicando a relevância deste tópico no que diz respeito aos interesses difusos dos desdobramentos das migrações no cenário internacional. Para tanto, será utilizada a argumentação de Robert Walker (2010; 2013) sobre a reificação da soberania no cenário internacional e também de outros autores que se debruçam sobre a relação entre direitos humanos e soberania estatal como Jean Cohen (2012), posteriormente analisar-se-á como a mesma é colocada como obstáculo à construção de um sistema protetivo aos migrantes ambientais.

Pretende-se mostrar o surgimento de uma terceira via, como um meio termo nessa discussão, ao propor a elaboração de uma categoria específica para esse tipo de migração e não necessariamente sob a égide da Convenção de 1951 para Refugiados. A partir da análise da soberania estatal, serão expostas as repercussões dessas correntes nas principais agências da ONU concernentes ao tema e como se dá, atualmente, sua inserção nas discussões internacionais.

2.1 Debate: Maximalistas x Minimalistas

As discussões iniciadas na década de 1970 sobre a possibilidade de uma definição referente aos migrantes ambientais e o surgimento de uma categoria de refugiados ambientais perderam força em meados dos anos 1990. No intuito de trazer de volta esse debate, a autora Astri Suhrke (1993) no trabalho *“Pressure Points: Environmental Degradation, Migration and Conflict”* cunhou os termos maximalistas e minimalistas para referir-se à divisão de ideias que pairam sobre o tema. A classificação em torno dos argumentos apresentados a favor e contra o reconhecimento do aspecto ambiental como fator propulsor de migrações se estabeleceu como diretriz nos estudos sobre migrações e meio ambiente. É a partir dessas denominações que serão apresentadas as principais justificativas que embasam cada lado para além da discussão da definição de refugiado ambiental exposta no primeiro capítulo. O foco se centrará na visão minimalista, baseada no princípio de soberania estatal e como esta reverbera nas decisões sobre o tema.

2.1.1 Maximalistas

A primeira literatura sobre a relação entre migração e meio ambiente surgiu, segundo Suhrke (1993), baseada principalmente na ideia de expansão do conceito clássico de refugiado, visando a inclusão dessa nova motivação. Os maximalistas consideram a possibilidade do fator ambiental se constituir como causa direta de movimentos migratórios involuntários. Ainda que não descartem a existência de casos em que a questão ambiental possa estar relacionada a outros aspectos das migrações forçadas, eles defendem a necessidade de considerar os casos em que a dimensão ambiental se sobrepõe a todas as outras (SUHRKE, 1993).

Os maximalistas ressaltam que dificilmente se pode classificar uma causa única para os movimentos migratórios forçados. Mesmo aqueles em que o caráter político e/ou conflituoso se destaca, a incidência do fator econômico é uma constante. Nesse sentido, a análise de qualquer migração forçada, inclusive a de refúgio, dificilmente pode ser entendida como monocausal. (CONISBEE; SIMMS, 2003)

De acordo com Suhrke, a dissipação da discussão sobre o tema na década de 1990 reside no fato de os autores maximalistas até então não terem conseguido apresentar argumentos mais

contundentes para o debate. A autora Diane Bates complementa que El-Hinnawi, um dos primeiros e mais importantes autores maximalistas, lançou mão de uma definição bastante imprecisa, tornando-a irrelevante (BATES, 2002).

Tanto Bates quanto Surhke concordam que uma definição abrangente, como a de El-Hinnawi, tornou o conceito bastante vago e sem fundamentação consistente e como consequência, visões resistentes a esse ponto de vista ganharam mais força. Além disso, à época os estudos de caso existentes sobre migrantes forçados por razões ambientais se mostravam bastante incipientes e não embasavam os discursos maximalistas (SUHRKE, 1993; BATES, 2002).

No início dos anos 2000, o aporte das ideias dos maximalistas pautou-se em dois aspectos: responsabilidade e perseguição. O primeiro aspecto remete ao delicado debate levantado no âmbito do meio ambiente, visto no capítulo anterior, sobre as responsabilidades comuns, porém diferenciadas, que preza pela ideia de que os países desenvolvidos devem assumir maiores compromissos nos acordos relativos às mudanças climáticas e que, até os dias de hoje, se configura em um entrave nas negociações internacionais sobre o tema.

Quando relacionada às migrações forçadas, a responsabilidade compartilhada devido ao aceleramento das mudanças climáticas oriunda, principalmente, da produção industrial dos países desenvolvidos é considerada o principal fator para a concertação dos Estados em torno da inclusão do refugiado ambiental à Convenção de 1951. A natureza global da mudança ambiental, ou seja, o fato de suas causas e efeitos transcenderem as fronteiras do estado-nação, sugere que a formulação de políticas de migração devem ter caráter global no tocante aos movimentos migratórios ambientais (CONISBEE; SIMMS, 2003). No entanto, a assimetria de poder entre os Estados na ordem internacional dificulta esse processo:

Only by creating new legal responsibilities towards environmental refugees will the international community – and especially industrialised countries – accept their obligations. Fundamentally, it is a very simple idea – an extension of the “polluter pays” principle. People whose environment is being damaged and destroyed, and who are losing their lives and livelihoods, should be recompensed and protected by those responsible. [...] We lack the structures of governance to relate those who consume to those who pay the cost of such consumption. The people most likely to be displaced by environmental crisis and degradation are amongst the world’s poorest, with the least political muscle. (CONISBEE; SIMMS, 2003, p. 29)

Uma vez que esse desequilíbrio inibe a construção de um sistema de proteção aos migrantes ambientais, Conisbee e Simms (2003) consideram a inclusão dessa nova circunstância de migração ao já consolidado conceito de refúgio a alternativa mais viável. Para tanto, eles se utilizam da Convenção de 1951 e seu aspecto primordial para a concessão do *status* de refúgio; o fundamento da perseguição. A argumentação defendida por esses autores maximalistas parte do princípio de que o meio ambiente pode ser utilizado como um instrumento causador de danos duráveis (CONISBEE; SIMMS, 2003).

Ao se implementar um conjunto de políticas tendo ciência das consequências ambientais, o dano passa a ser intencional e, dessa forma, se transforma em objeto passível de ser considerado um fator de perseguição. Como exemplo estão as construções de barragens em áreas de vulnerabilidade social e acontecimentos derivados do próprio processo de mudança climática como o desaparecimento de ilhas e desastres naturais. A falta de recursos para subsistência e iminência de inundação, por exemplo, são motivações propulsoras de deslocamento e, portanto, devem ser vistas sob o espectro do fundado temor de perseguição (CONISBEE; SIMMS, 2003).

Ao traçar uma relação direta entre situar-se no meio ambiente de forma danosa e o fator da perseguição, esses autores procuram refutar a ideia de que todos os casos de fluxos migratórios ambientais podem ser resolvidos dentro do espaço nacional. Assim como no caso dos refugiados clássicos, para os maximalistas, o refugiado ambiental emigra pela falta de garantia de proteção por parte do Estado em que reside ou em circunstâncias em que o próprio país é o causador do temor de perseguição, o que corresponderia aos projetos de barragens, usinas, etc.

A opção por estender a concepção de perseguição aos migrantes forçados ambientais poderia também ser vista como um mecanismo utilizado pelos maximalistas para tornar a categoria de refugiados ambientais menos imprecisa, já que a concessão da condição de refúgio estaria condicionada ao escrutínio da situação de perseguição. Nesse sentido, o critério estaria relacionado à incapacidade do Estado de origem em prover a devida proteção dos direitos humanos do indivíduo ou, em casos extremos, a possibilidade de desaparecimento de um determinado território.

Os Estados insulares, foco deste trabalho, requerem medidas ainda mais eficazes por conta da impossibilidade de retorno dos habitantes ao seu território de origem. Nesse ponto, Conisbee e Simms (2003) afirmam que se Estados inteiros se tornarem inabitáveis ou tiverem que ser relocados, as políticas de imigração postas em prática atualmente para os casos

ambientais vão colapsar e, logo o problema das migrações forçadas ambientais torna-se não somente uma questão moral, mas também política e urgente.

2.1.2 Minimalistas

Do outro lado do debate, os minimalistas não desconsideram a existência de migrantes em circunstâncias que envolvam o aspecto ambiental, no entanto, afirmam que não concebem o meio ambiente como fator primário de fluxos migratórios.

Enquanto a visão maximalista poderia ser chamada de ‘alarmista’, a posição minimalista é denominada de ‘cética’ (DUN; GEMMENE, 2008). Pode-se dizer também que estes últimos privilegiam os fatores econômicos aos ambientais no contexto da migração; analisam os movimentos migratórios por razões ambientais como uma escolha racional e descartam a dimensão compulsória desses movimentos (SUHRKE, 1993). Sobre essa questão da existência de migração impulsionada pelo meio ambiente, Stephen Castles (2002) afirma:

[...] the notion of the ‘environmental refugee’ is misleading and does little to help us understand the complex processes at work in specific situations of impoverishment, conflict and displacement. This does not mean, however, that environmental factors are unimportant in such situations. Rather they are part of complex patterns of multiple causality, in which natural and environmental factors are closely linked to economic, social and political ones. This is where we need much more research and better understanding, if we are to address the root causes of forced migration. (CASTLES, 2002, p. 5)

A argumentação utilizada pelos autores minimalistas para rechaçar as migrações forçadas em circunstâncias que envolvem o meio ambiente se baseia também na dificuldade em elaborar estudos com uma metodologia clara. A falta de definição do que seria um refugiado ambiental obstaculiza a realização de estatísticas claras sobre áreas e números de indivíduos afetados, assim como a impossibilidade de separar o elemento ambiental de outros condicionantes dessas migrações, como, por exemplo, o econômico. O método de avaliação dos maximalistas é criticado pelos minimalistas como altamente dedutivo, criando relações causais que nem sempre são demonstradas empiricamente, de acordo com o autor Stephen

Castles (2002). Ademais, a existência de indivíduos em áreas consideradas de risco ambiental não se converteria necessariamente em potenciais migrantes forçados (BLACK, 2001).

O autor Richard Black (2001) analisa duas situações em que se demanda o status de refugiado ambiental pelos autores maximalistas: a desertificação e o aumento do nível do mar. Sobre a primeira, Black (2001) arrazoa que as desertificações nem sempre são causadas pela ação do homem e que, portanto, podem significar fenômenos cíclicos de um determinado ambiente. Dessa forma, as migrações são concebidas como instrumento estratégico das populações nativas em busca de áreas mais propícias ao cultivo de alimento e atividades de subsistência e devem ser então consideradas como fator de adaptação. No caso das desertificações, ele complementa, os casos devem ser analisados quanto às suas causas e consequências, evitando, assim, assumir o caráter forçoso e permanente dos deslocamentos:

This notion of 'environmental refugees' hardly tallies with arguments about recent destruction of the ecological balance by modern society; rather, migration is again perhaps better seen as a customary coping strategy. In this sense, movement of people is a response to spatio-temporal variations in climatic and other conditions, rather than a new phenomenon resulting from a physical limit having been reached. (BLACK, 2001, p. 6)

No que concerne aos casos de elevação do nível do mar, Black (2001) admite haver mais espaço para argumentar em torno da noção de refúgio ambiental uma vez que se tratam de casos com danos mais severos já que geralmente envolvem a ocorrência de eventos catastróficos como tsunamis, inundações em áreas costeiras, etc. Ainda assim, o autor refuta a ideia de irreversibilidade e total declínio do meio ambiente, apontando para o exemplo de inundação ocorrida em Moçambique no ano de 2000, quando poucos meses após a tragédia a maior parte dos indivíduos deslocados retornou ao seu local de origem.

De acordo com Black (2001), existem diversas alternativas para lidar com o incremento do nível do mar e a migração representa apenas uma delas. Podem existir medidas estratégicas de prevenção, como a construção de represas e replantio de árvores para contenção da erosão do solo e, conseqüente, inundação ou a aplicação de estratégias de adaptação após a ocorrência de desastres e/ou outros eventos oriundos da elevação do nível das águas como a transferência para outras localidades (CASTLES, 2002). A migração de caráter ambiental torna-se, na visão dos minimalistas, uma escolha racional, fruto meramente de estratégias governamentais:

This points to the important role of the state: a strong, efficient state can deal with environmental problems much better than a weak and possibly corrupt state. The key problem then is perhaps not environmental change itself but the ability of different communities and countries to cope with it.” (CASTLES, 2002, p.4)

A percepção de Black (2001) e Castles (2002) reside na ideia de que a migração ambiental está direta e essencialmente ligada à capacidade de cada Estado em lidar com essa conjuntura de desordem e que a incapacidade de determinado Estado em garantir proteção aos afetados por essas condições vulneráveis – um dos fundamentos basilares da definição clássica de refúgio - não justifica a necessidade da inclusão dessa categoria na Convenção de 1951.

A crítica de Richard Black (2001) se estende à relação direta entre a ação do homem e as previsões de aceleração do processo de mudança climática elaborada pelos maximalistas: “Nonetheless, the question of predicting how many people might be forced to leave their homes as a result of shoreline erosion, coastal flooding and agricultural disruption linked to climate change is far from being straightforward” (BLACK, 2001, p. 9) e afirmou que, até então, nenhuma população específica havia sendo identificada nas últimas décadas a ter sido forçosamente realocada por questões resultantes do aumento do nível do mar¹⁹ (BLACK, 2001).

Tanto Black (2001) quanto Castles (2002) são categóricos ao afirmarem que o termo “refugiado ambiental” só poderia ter algum significado legal no sentido estrito de pessoas que fogem em contextos onde o meio ambiente é utilizado como instrumento de guerra, como nos casos de poluição de águas, contaminação química de solos, entre outros, com o intuito de atingir um determinado grupo de indivíduos. Contudo, o fundamento da perseguição ainda estaria pautado em outras dimensões (políticas, raça etc).

O aspecto ambiental aparece, segundo eles, como desdobramento de processos políticos e econômicos e, apesar de ser um elemento relevante no desenrolar de hostilidades, não se configura como fator de pressão para migração forçada mesmo em casos onde os recursos naturais estejam no centro de disputa, pois são diminuídos por questões étnicas e de poder político (BLACK, 2001; CASTLES, 2002). Para ilustrar esse ponto de vista, Black exemplifica:

¹⁹ Após seis anos da publicação do trabalho de Richard Black, em 2007, foi registrado o primeiro caso de realocação de uma população inteira de um território: nas Ilhas Carteret. Localizada no Oceano Pacífico, os 2.700 habitantes tiveram que ser transferidos para uma ilha vizinha (Bougainville) em razão do vertiginoso aumento do nível do mar e a iminência de inundação da ilha, que, desde 1994, já havia perdido 50% do território (EDWARDS, 2013). Por serem ilhas pertencentes ao Estado de Papua-Nova Guiné, o caso se constituiu em circunstância de deslocamento interno. Ainda assim, demonstra a probabilidade de a curto e médio prazo ocorrerem acontecimentos semelhantes em situações envolvendo diferentes Estados e que, a despeito da visão de Richard Black, as previsões de migração forçada ambiental oriunda de degradação gradual do meio-ambiente podem se confirmar.

The Gulf War of 1991 occurred as a result of one oil-rich nation seeking to control its oil-rich neighbour; whilst Azerbaijan and Kazakhstan, currently undergoing oil-led booms, are hardly the poorest of the former Soviet republics. Both of these latter conflicts, and others, ranging from the former Yugoslavia and the Great Lakes to Bhutan and Burma, might be seen to have more to do with the rise of ethnic (and/or religious) nationalism than overtly environmental conflict. (BLACK, 2001, p. 9)

Ainda sobre o tema, Castles (2002) complementa:

“This does not mean that environmental factors do not cause conflict, but rather that it is usually not violent conflict, especially civil or international war. This is because disputes on such matters as water rights on a river that crosses international boundaries cannot be resolved through military force. The costs, as well as the environmental and human damage caused by war will almost always exceed any potential gains” (CASTLES, 2002, p. 6)

Portanto, fica claro pela análise dos minimalistas que dificilmente um fluxo de migração se define centralmente por questões ambientais, devendo ficar a cargo de cada Estado a adoção de medidas referentes a alternativas e possíveis soluções.

2.2 Posicionamento dentro do sistema ONU

Poucos anos após a publicação dos trabalhos de Richard Black e Stephen Castles, em 2004, a Karen Mcnamara (2006) coletou dados e realizou entrevistas no âmbito dos órgãos da ONU a fim de verificar como o tema de “refúgio ambiental” figurava naquele período. De um modo geral, pode-se afirmar que a posição das agências se mostrou bastante associada aos argumentos minimalistas. À época, a então recém-formada Comissão Global sobre Migração Internacional (GCIM)²⁰ tinha como principal objetivo colocar em pauta os desafios concernentes aos diversos tipos de migrações forçadas no cenário internacional e desenvolver, através de análises, alternativas globais na gestão dos problemas migratórios. No entanto,

²⁰ A Comissão Global sobre Migração Internacional foi criada em 2003 e encerrou suas atividades em 2005. Segundo Mcnamara (2006), no ano de 2004 faziam parte da GCIM apenas 47 membros.

quando perguntado sobre a questão dos migrantes forçados ambientais, o Diretor de Políticas e Pesquisa da GCIM²¹ deixou claro que não havia intenção de que este tema fosse incluído nos relatórios realizados pela Comissão por não haver uma definição concreta de refúgio ambiental ou uma categoria específica. Além disso, ponderou que dificilmente seria possível indicar a causa ambiental como propulsora de movimentos migratórios forçados, tal como argumentado por Black e Castles (MCNAMARA, 2006).

Para o Secretariado das Nações Unidas, o entendimento de refúgio ambiental passava longe da ideia de migração forçada, sendo considerado um fluxo de migração voluntária. Mcnamara (2006) argumenta que essa visão é fruto de uma análise meramente econômica das migrações, que desconsidera a necessidade de deslocamento em casos onde as medidas de adaptação não se fazem suficientes.

Outra perspectiva bastante difundida no ambiente da ONU no período foi a associação automática do migrante ambiental enquanto um deslocado interno, como nos casos de desertificação de alguns países africanos, sem reflexões acerca dos demais casos ambientais que requerem deslocamentos mais extensos de seres humanos (MCNAMARA, 2006). Ao alocar o contingente de migrante ambiental como um caso exclusivamente interno, diminui a necessidade de ação coletiva e isenta a responsabilidade de outros Estados em conceder assistência e acolhimento aos migrantes ambientais.

O PNUMA, que até então era o órgão que se manifestava a favor do tema e que em 1985 publicou o relatório com a definição de refugiado ambiental proposta por El-Hinnawi, demonstrou uma clara mudança de foco após duas décadas. Em entrevista concedida à Mcnamara (2006), um funcionário do PNUMA responsável pela gestão de desastres do órgão destacou que a prioridade da agência foi transferida para os impactos dos grandes fluxos migratórios ao meio ambiente e não mais sobre a análise das mudanças climáticas e sua relação com as migrações forçadas. Segundo o mesmo, seria improvável incluir a questão dos “refugiados ambientais” no escopo de estudos da agência:

“[...]At UNEP we work on a governing council basis made up of certain donor governments, whereby everything comes up through governments and is funded by governments, so political issues, sensitive political issues such as this are not within our mandate.” (MCNAMARA, 2006, p. 134)

Nota-se que a relevância do tema dentro no contexto da ONU está muito mais relacionada aos impasses políticos do que ao teor ambiental e humano. A ausência de destaque

ou até mesmo inclusão desse objeto nas principais agendas das Nações Unidas demonstra que os problemas de definição e de dificuldade de isolamento do fator ambiental talvez não sejam barreiras tão intransponíveis quanto a questão das políticas nacionais de cada Estado.

Em relação ao ACNUR, este seguiu na mesma diretriz do estudo publicado em 1996, altamente resistente a qualquer alteração no entendimento clássico de refúgio que permitisse a inclusão do fator ambiental. Em entrevista com um funcionário da unidade de Política e Análise do Alto Comissariado em Genebra, registrou-se que a principal alegação é de que a proteção aos migrantes ambientais não faz parte das atribuições da agência, ainda que em casos de catástrofes. (MCNAMARA, 2006)

A atuação e envolvimento do ACNUR nessas situações está condicionada a solicitações específicas da ONU, geralmente relacionadas com a particularidade e gravidade de cada caso. Por não fazer parte do sistema de proteção de nenhum órgão da ONU, os casos de migração forçada por razões ambientais não engendram ações de respostas imediatas como os refugiados clássicos, por exemplo. (MCNAMARA, 2006).

No ano de 2009, o ACNUR divulgou um novo relatório sobre o assunto. Neste documento, o Alto Comissariado reconhece a importância de se refletir sobre esses fluxos migratórios, no entanto, frisa que em sua maioria estes podem permanecer dentro dos limites fronteiriços e se configurar enquanto migração doméstica, em que indivíduos são enquadrados no quadro legal de proteção de indivíduos deslocados internamente. A principal solução duradoura neste caso seria a realocação para outras áreas dentro do espaço nacional (ACNUR, 2009).

Em último caso, quando não se faz possível permanecer dentro das fronteiras estatais, o ACNUR reconhece a necessidade de cruzá-las, mas ressalta que ainda que não sejam considerados apenas migrantes voluntários, também não devem ser incluídos na classificação internacional de refúgio (ACNUR, 2009). Ao colocar a migração forçada ambiental entre esses dois parâmetros, o ACNUR criou um limbo para os indivíduos que se deslocam internacionalmente por fatores ambientais, questionando a necessidade de proteção a esses grupos de pessoas:

The crux of the issue will be whether persons have a need for international protection; and, if so, on what grounds this need may be turned into an entitlement. Another challenge will be posed to low-lying small island States by rising sea levels. The phenomenon may prompt internal relocation as well as migration abroad, until such time as the territory is no longer able to sustain human life. As in the previous scenario, prevailing international refugee law would not automatically apply. (ACNUR, 2009, p. 5)

Como afirmado no trecho acima, até nas circunstâncias mais extremas, como no caso dos Estados-ilha não se vislumbra, a partir do ACNUR, a aplicação de nenhum tipo de instrumento de proteção existente ou a criação de um novo. O principal argumento é o fato de que utilizar a terminologia de refúgio para abarcar vítimas de distúrbios ambientais poderia minimizar a proteção daqueles que de fato se encontram respaldados pela Convenção de 1951.

Criar relações diretas entre mudanças climáticas, degradação ambiental e o fator da perseguição tornaria mais difuso o processo de reconhecimento de um estado de refúgio. Mais uma vez, o meio ambiente é exposto como um aspecto que contribui para a migração forçada, porém não é considerado evento propulsor dessa situação. Ademais, qualquer tentativa de modificar a definição clássica de refúgio poria em risco os termos de acordos já consolidados, podendo resultar, inclusive, na diminuição dos padrões atuais de proteção aos refugiados. Por isso, é recomendado que os indivíduos situados fora do escopo de proteção internacional sejam condicionados à ajuda humanitária (ACNUR, 2009).

A posição do ACNUR em 2009 remete aos processos de negociação do conceito de refugiado, quando boa parte dos países europeus relutaram em comprometer-se com as obrigações colocadas pelo acordo. A Convenção Relativa aos Refugiados de 1951 surgiu apenas quando houve a necessidade de resolução de um problema focalizado na Europa e a expansão da mesma para se adequar aos conflitos posteriores – fora do continente europeu - enfrentou diversas resistências.

Da mesma forma se nota como a questão das migrações forçadas ambientais é posta à margem da pauta das principais instituições concernentes ao tema. Por não se tratar ainda de uma questão de grande impacto aos países desenvolvidos, a solução resume-se ao processo de adaptação e concessão de ajuda humanitária, desde que não signifique o deslocamento para outro território.

Ainda que seja apropriado lançar mão de instrumentos de proteção aos migrantes forçados ambientais, em nenhuma instância no âmbito das Nações Unidas é aventada a possibilidade de criação de uma categoria específica e os Estados encontram-se muito mais suscetíveis a restrições do modelo existente do que à inclusão de novos grupos.

2.3 Terceira Via: Criação de uma Nova Categoria

De um modo geral, os autores minimalistas se posicionam em relação ao tema de forma bastante resistente. Ao mesmo tempo em que reconhecem a existência de circunstâncias ambientais que possam gerar fluxos migratórios, não admitem a possibilidade da inclusão desse elemento à categoria de refúgio e tampouco a criação de uma categoria independente.

Ao observar os dois polos do debate, pode-se dizer que, se por um lado classificar qualquer tipo de migração ambiental como refúgio pode ser vago demais por abarcar circunstâncias das mais diferentes ordens em ocasiões que apenas remetem a medidas de adaptação, por outro lado, não colocar em questão situações extremas como o caso dos Estados-ilhas pode mostrar-se bastante problemático a médio e longo prazo. Colocados lado a lado, os argumentos dos maximalistas e minimalistas demonstram que a análise do tema tem sido feita por perspectivas distintas, sem a articulação por um meio termo.

Apesar de se mostrarem irreconciliáveis, as duas visões podem ser compatíveis (NEUTELEERS, 2011). Stijn Neuteleers (2011) pondera que os maximalistas partem da relação causal: (I) poluição ocasionada principalmente pelos Estados, em especial os países desenvolvidos, (II) deterioração ambiental e, finalmente (III) ocorrência de migração forçada. Os autores que se debruçam sobre essa visão buscam através da causa da degradação do meio ambiente a resposta para os desafios da migração ambiental sobretudo ressaltando a dimensão da responsabilidade como medida de solução para as consequências da atuação direta do homem sobre a natureza. Considerando os Estados responsáveis pelas ações de desgaste ambiental, os maximalistas defendem uma implicação normativa para a inclusão desses indivíduos na Convenção de 1951.

Por outro lado, os minimalistas iniciam suas análises a partir do último ponto dessa relação; a migração em si. Refutam o aspecto dedutivo que liga os elementos ambientais e de migração, e ressaltam a migração como uma interação de fatores político, econômico e também ambiental. O mesmo ocorre para a definição de degradação ambiental, considerada como abrangente. Por analisarem esse elemento de forma isolada, os minimalistas apontam que se torna complexo determinar causas e responsabilidades concretas para cada caso relativo aos desgastes ambientais. Visto sob esse prisma, transpor a questão da responsabilidade ambiental para os Estados não solucionaria o problema como um todo, mas apenas um de seus aspectos (NEUTELEERS, 2011).

Ambas as correntes trabalham apenas com a possibilidade ou não da inclusão dos migrantes forçados ambientais na categoria de refúgio. Uma vez que as definições são cruciais para nortear os instrumentos internacionais de proteção humana, existe uma grande diferença entre ser classificado como refugiado ou como migrante. Este último carrega consigo uma noção muito mais branda das obrigações de um Estado em relação ao indivíduo, entre outros motivos por não existir um tratamento do direito internacional dado ao migrante, considerado como indivíduo que se desloca de forma voluntária:

Para os governos, estas distinções são importantes. Os países tratam os migrantes de acordo com sua própria legislação e procedimentos em matéria de imigração, enquanto tratam os refugiados aplicando normas sobre refúgio e a proteção dos refugiados - definidas tanto em leis nacionais como no direito internacional. Os países têm responsabilidades específicas frente a qualquer pessoa que solicite refúgio em seu território ou em suas fronteiras (ACNUR, 2015a).

Considerando que, independentemente da existência de uma definição, as migrações forçadas ambientais seguem crescendo, buscar uma alternativa que esteja fora da dicotomia maximalista x minimalista pode significar a intensificação dos debates em torno do tema por meio de uma terceira via, ou seja, a criação de uma categoria específica para esse contingente de pessoas se apresenta como uma nova proposta.

No ano de 2005, um grupo de acadêmicos liderado pelo professor Michel Prieur da Universidade de Limoges, na França, divulgou através de uma conferência realizada nessa mesma cidade um rascunho de um possível instrumento de proteção a ser adotado pelo sistema internacional para as migrações forçadas ambientais. O documento, intitulado “*Convention on the International Status of Environmentally Displaced People*” é proposto como uma alternativa para garantir os direitos dos deslocados ambientais.

Segundo Prieur (2015), o projeto de Convenção de Limoges tem como objetivo incluir todas as possibilidades de migrações ambientais, abarcando a dimensão geográfica e de causa. Independentemente do tipo de desastre, se causado pela ação do homem ou de origem natural, o processo de degradação e catástrofes ambientais gera deslocamentos populacionais. Logo, não considerar todas as formas de migração ambiental seria negligenciar que este tema se configura como uma questão de direitos humanos.

O primeiro ponto de destaque está na expressão adotada; se nota que a nomenclatura utilizada não é a de refugiado. Em seu lugar, o termo deslocado²² é empregado evidenciando que não se trata de uma inclusão à já existente Convenção de 1951, mas de endereçar um documento específico a essa categoria particular de migração forçada. Sendo assim, em nenhum artigo do projeto da Convenção se observa a inclusão do aspecto da perseguição como motivo para a concessão de um *status* legal, como se aplica para os refugiados. Para Prieur (2015), seria necessário fazer um enorme esforço para assimilar desastres ambientais como uma forma de perseguição, ainda que existam manifestações positivas em defesa desse argumento.

Como referência para o embasamento da Convenção para pessoas deslocadas por motivos ambientais foi ressaltado o princípio 18 da Declaração do Rio de 1992 que versa sobre a necessidade de esforços da comunidade internacional para ajudar Estados afetados por desastres naturais e outras situações emergenciais relacionadas ao meio-ambiente e também a Resolução 43/131, de 1988, sobre Assistência Humanitária para Vítimas de Desastres Naturais, na qual se destaca que:

“The international community makes an important contribution to the sustenance and protection of such victims, whose health and life may be seriously endangered [...], that the abandonment of the victims of natural disasters and similar emergency situations without humanitarian assistance constitutes a threat to human life and an offence to human dignity.” (ONU, 1988)

Ao apontar diversas recomendações e casos de “soft law” em documentos elaborados pela ONU concernentes à proteção de pessoas em situações de desastres ambientais, o documento de Limoges procura justificar a necessidade de criar um status para esses deslocados baseado nos instrumentos legais de proteção aos direitos humanos e ambientais (PRIEUR; MARGUENAUD; MONÉDIAIRE; BÉTAILLE et al., 2005).

Quanto à definição, um dos pontos mais controversos quando se trata dos deslocamentos ambientais, a proposta elaborada em Limoges identifica como indivíduos deslocados por razões ambientais:

[...] individuals, families and populations confronted with a sudden or gradual environmental disaster that inexorably impacts their living conditions and

²² O termo “deslocamento” no âmbito das migrações carrega o sentido de migração forçada tal como a OIM classifica: “Traslado forzoso de una persona de su hogar o país debido, por lo general, a conflictos armados o desastres naturales.” (OIM, 2006, p. 20). Pode-se inferir que Prieur (2005) ainda que não utilize o termo refugiado, teve a intenção de frisar que esses fluxos migratórios ambientais não constituem ato voluntário.

results in their forced displacement, at the outset or throughout, from their habitual residence and requires their relocation and resettlement. (PRIEUR et al., 2005)

Se comparado aos conceitos já trazidos e debatidos por outros autores e instituições, pode-se afirmar que este, à primeira vista, não traz nenhum elemento que torne a definição de deslocado ambiental menos abrangente. Como é argumentado pelos minimalistas, incluir todo e qualquer tipo de degradação ambiental em uma definição dificulta o reconhecimento da categoria de migração forçada por razões ambientais. No entanto, o rascunho da convenção elaborado por Prieur (2005) busca diminuir essa brecha diferenciando os deslocamentos ambientais temporários e permanentes, atribuindo assim a cada grupo direitos concernentes à sua situação.

Os deslocamentos ambientais temporários são descritos como aqueles em que existe a possibilidade de regresso a curto e médio prazo, podendo ser exemplificados como alguns casos de terremotos, enchentes e desertificação transitória. No que corresponde aos deslocamentos permanentes, estes são referidos como circunstâncias em que não existem perspectivas de retorno a longo prazo, como em situações de acidentes nucleares ou desaparecimento de um território em virtude de mudanças climáticas. (PRIEUR; MARGUENAUD; MONÉDIAIRE; BÉTAILLE et al., 2005).

Em relação às duas categorias, o projeto de convenção de Limoges explicita os direitos do recebimento de assistência para necessidades básicas como comida e água, moradia, possibilidade de ingressar no mercado de trabalho e de obter personalidade jurídica, ou seja, ter o reconhecimento legal enquanto migrante forçado, denominado deslocado ambiental e, conseqüentemente, ter a garantia dos direitos estabelecidos no caso de a convenção ter sua aplicação efetivada. (PRIEUR; MARGUENAUD; MONÉDIAIRE; BÉTAILLE et al., 2005).

Tratando de cada categoria em específico, os deslocados ambientais temporários têm o direito de retornar ao seu local de origem quando em condições propícias de habitação e os Estados receptores e de origem devem garantir que essa opção seja feita de modo seguro. Nas ocasiões em que os deslocados ambientais temporários perdem esse status pelo surgimento da possibilidade de retorno ao seu país, para aqueles que desejam solicitar prolongamento da estadia no Estado acolhedor deve existir a possibilidade de ter o pedido analisado sob a condição de migrante estrangeiro legal e de não ser deportado por uma eventual alegação de ilegalidade.

Para os casos dos deslocados ambientais permanentes, eles devem gozar do direito de reassentamento em outra localidade, assim como no caso dos refugiados que não se adequam a

um determinado país de acolhida, e de permanecer no Estado receptor tendo a escolha de preservar a nacionalidade de origem.²³

Apesar de optar por criar uma categoria distinta e tirar de cena o argumento da perseguição, o projeto da Convenção de Limoges resgata o princípio defendido pelos maximalistas e comumente usado nos acordos relativos ao meio ambiente: o de responsabilidades comuns, porém diferenciadas. De acordo com o documento de Limoges, os Estados signatários da convenção devem dividir as responsabilidades de acolhimento e ações de prevenção e reparação dos deslocados ambientais de acordo com suas capacidades e pautados no princípio da solidariedade internacional. (PRIEUR; MARGUENAUD; MONÉDIAIRE; BÉTAILLE et al., 2005).

O projeto de Limoges até então é a única proposta apresentada formalmente como alternativa à inclusão dos deslocados ambientais na categoria de refúgio clássico. Ao mesmo tempo em que busca construir um instrumento de proteção para esses migrantes forçados, não impõe aos Estados o dever de prover os direitos semelhantes aos de um refugiado a todas as vítimas de degradação ambiental.

Para Michel Prieur (2015), recorrer à Convenção de 1951 não seria o mais apropriado pois esse documento é inadequado para resolver os fluxos migratórios ambientais. O documento sobre refúgio surgiu de um contexto do pós-guerra, em que as catástrofes ambientais não figuravam como pauta da agenda internacional. Portanto, de acordo com o autor, são migrações forçadas com causas e consequências distintas. Sendo assim, a proposta de Limoges sugere também a criação de um órgão específico, a Agência Mundial para Deslocados Ambientais, uma vez que esses indivíduos não estão incluídos no sistema de proteção atribuído ao ACNUR.

Para além da dificuldade em reconstruir a noção de refúgio, há também a barreira política em torno do tema. O então Alto Comissário do ACNUR, Antônio Guterres, expressou em entrevista no ano de 2009 que reabrir as negociações sobre a Convenção de 1951 poderia significar um retrocesso na própria definição de refúgio e que o ideal para os deslocados ambientais seria a criação de um novo instrumento legal de proteção, mais flexível que o

²³ Apesar de não constituir objeto deste trabalho, é importante refletir sobre a apatridia. O desaparecimento de territórios inevitavelmente geraria indivíduos apátridas. Assim como em outros estudos e discussões sobre os deslocamentos oriundos dos Estados insulares, o projeto de Michel Prieur não menciona esse desdobramento. No caso de indivíduos apátridas que se encontram em circunstâncias de refúgio, prevalece a Convenção de 1951 para a garantia dos direitos humanos. Para o caso dos deslocados ambientais, essa é uma visível brecha a ser contornada em caso de reconhecimento dessa categoria.

documento de 1951, mas que impusesse obrigações estatais, como uma convenção de proteção temporária. (ALLIX, 2009)

No período da declaração de Guterres, o projeto da Convenção de Limoges já havia sido elaborado e pode-se afirmar que, de certa forma, se encaixa nos parâmetros sugeridos pelo ex-Alto Comissário. No entanto, ainda que tenha sido encaminhado para a ONU, o documento ainda não foi discutido em nenhum âmbito. Sobre esse cenário, Prieur (2015) afirma que:

The international society concerned with environmental law is not particularly favorable to a new treaty, as certain States consider with some justification that there are too many environmental agreements and they lack coordination. However, the draft convention envisaged is not so much an environmental agreement as it is a human rights convention. This domain is certainly not exhausted, but contains legal gaps on human rights that give rise to an imperative moral necessity to which States must respond. (PRIEUR, 2015, p. 2)

Como forma de endereçar o projeto como uma convenção relativa aos direitos humanos dentro do tema ambiental, o documento foi encaminhado como proposta para o mecanismo de Perdas e Danos, o único espaço no contexto da ONU onde atualmente é discutido o tema das migrações ambientais.

2.3 Migrações Forçadas no Contexto das COPs: Mecanismo de Perdas e Danos

Elaborada em 2012, durante a Conferência das Partes de Doha – COP18, a proposta sobre Perdas e Danos versou sobre a criação de um dispositivo institucional de compensação que possui como meta atenuar as perdas e danos dos países, principalmente aqueles em desenvolvimento, mais impactados pelas mudanças climáticas e diretamente afetados pelas alterações do nível do mar, tormentas e tempestades cada vez mais constantes e intensas. A discussão decorre do reconhecimento de que as ações em prol da adaptação às mudanças climáticas possuem limites, culminando na inabilidade de uma resposta adequada tanto nos aspectos econômicos quanto nos não econômicos.

A fim de deixar mais clara a distinção entre as perdas e danos econômicos e não econômicos, a CQNUMC definiu como:

Economic losses can be understood as the loss of resources, goods and services that are commonly traded in markets. As such, economic losses should be recorded by and manifest in the system of national accounts (although they may not be in countries with large informal economies). Market prices can be used to value economic losses. Non-economic losses can be understood as the remainder of items that are not economic items; that is to say that non-economic items are those that are not commonly traded in markets. The absence of a market price is one of the main reasons why assessing non-economic losses is challenging. However, their effect on human welfare is no less important. (CQNUMC, 2013a, p.3)

As perdas não econômicas abrangem setores da sociedade e também do meio ambiente e podem ser entendidas como perdas relacionadas à vida, saúde, deslocamentos e mobilidade humana, território, herança cultural, conhecimento local/indígena, biodiversidade e ecossistemas. Podem se configurar através de eventos graduais como a perda de território e necessidade de deslocamento em razão do aumento do nível do mar ou por meio de circunstâncias extremas, a exemplo de mortes e perdas de patrimônios culturais. (CQNUMC, 2013a)

Foi somente em 2013 na COP19, ocorrida em Varsóvia, que se firmou a decisão pela adoção do mecanismo de Perdas e Danos, cujas funções estão centradas na aplicação de ações frente às consequências dos efeitos causados pelas mudanças climáticas. Dentre as principais funções, destacam-se a busca pelo “aprimoramento de conhecimento e compreensão dos procedimentos globais no que se refere à gestão de riscos; a promoção de atividades de suporte que incluem aspectos tecnológicos através de assessoria técnica, intercâmbio de informações e a construção de capacidades e financiamentos” (IFDD, 2014).

A temática das migrações dentro do contexto das mudanças climáticas foi primeiramente introduzida durante a COP 16 em 2010 na cidade de Cancún, frisando a necessidade de medidas para coordenar ações no que diz respeito a esses deslocamentos nos níveis nacional, regional e internacional (CQNUMC, 2010).

No âmbito da COP 18, quando o mecanismo de Perdas e Danos passou a ser incluído na agenda da Conferência das Partes, a mobilidade humana foi novamente colocada como fator que reflete os impactos causados pelas mudanças climáticas, sendo considerado um fator de perda não econômico. (CQNUMC, 2012a).

A inclusão da dimensão migratória na agenda internacional relativa ao meio ambiente suscita a necessidade, talvez em longo prazo, de medidas específicas, que permitam endereçar ao problema alternativas técnicas e financeiras. No entanto, no documento que solidificou o instrumento de Perdas e Danos em Varsóvia (COP 19), a dimensão da migração saiu de cena, não sendo destacada como meta a ser endereçada pelo mecanismo.

Na Conferência das Partes ocorrida em Lima em 2014 – COP 20 -, quatro anos após a primeira manifestação de preocupação em torno dos deslocamentos ambientais, mais uma vez o documento limitou-se ao estabelecimento de normas técnicas, como o processo de seleção dos Estados da Comissão Executiva bem como sua distribuição geográfica, sem propostas de ação em torno dos processos de migração decorrentes desse problema. (CQNUMC, 2014)

Com a aproximação da COP21, a pouca relevância concedida à migração ambiental no ano anterior deu espaço para uma maior expectativa de que o tema fosse trazido de volta e melhor discutido. Durante o processo de negociações que antecedeu a Conferência de Paris, em outubro de 2015 na Alemanha, duas opções foram colocadas para serem negociadas posteriormente na França. A primeira contemplava o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e o estabelecimento de uma coordenação para tratar de ações relativas aos deslocamentos ambientais resultantes dos impactos das mudanças climáticas. A segunda opção consistiu em não fazer nenhuma menção ao Mecanismo de Perdas e Danos, suprimindo-o do documento final (CQNUMC, 2015b).

Ainda na ocasião das negociações preparatórias para a COP21 foi criado um grupo consultivo sobre mobilidade humana no contexto das mudanças climáticas com a participação de Estados, ACNUR, OIM, organizações não governamentais que se dedicam à temática de migrações forçadas e refúgio e capitaneado pela Iniciativa Nansen²⁴. O objetivo é desenvolver uma agenda voltada para a proteção dos deslocados ambientais e fomentar ações principalmente em âmbito nacional para prevenir e reduzir as migrações forçadas por razões ambientais e promover a cooperação entre os estados para o acolhimento dos indivíduos que necessitam cruzar as fronteiras do seu território de origem (NANSEN INITIATIVE, 2015).

²⁴ A Iniciativa Nansen foi criada em 2012 após o reconhecimento da migração ambiental como consequência das mudanças climáticas. Trata-se de um processo consultivo idealizado pelos Estados da Suíça e Noruega que busca discutir e consolidar medidas para a proteção dos deslocados ambientais. Não existe a pretensão de criação de uma convenção ou instrumento de “soft law”, mas de promover medidas internas de prevenção e de solidariedade internacional através da construção de consensos para o recebimento de migrantes forçados por razões ambientais (NANSEN INITIATIVE, 2015).

No mapa abaixo (IDMC, 2015) estão identificados os países que apoiaram a agenda proposta pela Iniciativa Nansen para os deslocados ambientais, que chegou ao contingente de 110 Estados. O Brasil, assim como Alemanha, França, Austrália, Canadá, China, Chile, África do Sul são alguns dos exemplos de países que manifestaram apoio, enquanto Estados Unidos, Rússia, Índia, Argentina e Reino Unido estão entre os que não aderiram à Agenda Nansen.

Contrariando a perspectiva de que a expressiva adesão à Agenda Nansen fosse ampliar os esforços em relação ao Mecanismo de Perdas e Danos, o resultado visto no documento final da COP21 foi bem mais modesto. Optou-se por manter o instrumento no âmbito das Conferências das Partes, sem grandes avanços. No que diz respeito aos deslocamentos ambientais foi proposto:

[...] the Executive Committee of the Warsaw International Mechanism to establish, according to its procedures and mandate, a task force [...] to develop recommendations for integrated approaches to avert, minimize and address displacement related to the adverse impacts of climate change. (CQNUMC, 2015a, p. 7)

Em outras palavras, o tema seguiu limitado a recomendações relativas a ações de adaptação. Por fim, o artigo referente ao Mecanismo de Perdas e Danos explicitou que este instrumento não deve envolver qualquer tipo de responsabilidade ou compensação por parte dos Estados.

O resultado da COP21 para as migrações forçadas ambientais se revelou muito aquém dos documentos apresentados por pesquisadores e outras organizações sobre o tema. A criação de um grupo de coordenação para deslocamentos ambientais, citado na primeira opção do rascunho, que poderia propiciar um espaço maior de discussão e implementação de medidas de proteção dos direitos humanos desses migrantes foi excluído do documento oficial.

A própria Agenda Nansen se mostra como uma iniciativa para manter a proteção dos direitos dos deslocados ambientais como uma ação voluntária:

Interestingly, the Agenda uses "protection" to refer to any positive action undertaken by the States on the ground of humanitarian response, but it does not aim to expand States' legal obligations under international refugee and human rights law for cross-border disaster-displaced persons and persons at risk of being displaced. In doing so, the Agenda, entirely ignores addressing the root cause (global warming) and historical liability of the rich countries for creating present-day migrants' crisis, rather puts more responsibilities to the States of migrant's origin to solve the crisis (CPRD, 2015, p. 8)

Nota-se que qualquer alternativa que demande algum nível de responsabilidade por parte dos Estados dificilmente será aplicada, restando aos Estados mais afetados a opção de buscar outros meios de lidar com o deslocamento ambiental.

2.5 A Difícil Relação entre Soberania e Proteção aos Migrantes Ambientais Forçados

Embora no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas a questão da migração ambiental já tenha sido colocada em debate como consequência dos impactos das mudanças climáticas, ainda não se logrou a conformação de um arranjo normativo internacional para lidar com o tema.

Como explicar a relutância dos Estados em assumir um compromisso de proteção internacional logo após expressarem posicionamento a favor de maiores esforços em prol da Agenda Nansen para os deslocados ambientais?

A escolha em não acolher uma pessoa vítima de um deslocamento ambiental é justificada essencialmente pelo argumento da soberania estatal. Historicamente, a soberania foi um elemento crucial para o Tratado de Paz de Vestfália em 1648, reconhecendo a autoridade absoluta aos soberanos de cada Estado como forma de encerrar a Guerra dos Trinta Anos. Ainda seria possível interpretar o conceito de soberania da mesma forma em que foi concebida? Segundo os autores Chiara Bonotto, Diego Di Giovanni e Adriana Gulino (2001):

[...] we can continue to support the traditional public international law Statement defining State as “supreme potestas superiorem non recognoscentes”; but, increasing the international law principles (both conventional and customary) and revealing how urgent the protection of human beings’ rights are, in peace time as well as in war time, the concept of sovereignty is on its way to evolve. (BONOTTO, DI GIOVANNI, GULINO, 2001, p. 120)

O acolhimento de migrantes requerentes de asilo sofre o receio dos países receptores de um fluxo exacerbado de populações estrangeiras. Isso implica diretamente na aplicação de políticas mais estritas de asilo baseadas nas questões de segurança nacional e dos encargos sociais que os Estados consideram ser um fardo, pois envolveriam custos financeiros de acomodação e necessidades básicas. (KALUMIYA, 2001)

Segundo Kallu Kalumiya, mesmo em circunstâncias onde indivíduos estão amparados pela Convenção de 1951, a prerrogativa da soberania pode legitimar uma interpretação mais restrita da definição de refúgio ou até mesmo a criação de barreiras

legais para o ingresso dos requerentes de refúgio²⁵. Assim, muitos Estados buscam isentar-se de maiores responsabilidades sobre os direitos humanos para concederem asilo sob seus próprios termos, muitas vezes contrariando os princípios que regem instrumentos legais internacionais (KALUMIYA, 2001).

Mesmo contrário à inserção do caráter ambiental como dimensão de perseguição e conseqüentemente de refúgio, Castles (2002) admite que deve entrar em pauta a discussão em torno da criação de um regime específico para outros tipos de migração forçada:

It seems to me that in the current climate of hostility to refugees and asylum seekers we need to do our utmost to defend the 1951 Convention, while at the same time calling for improved international legal regimes and institutions to protect the other types of forced migrants. However, improvements are slow and as usual are bogged down by unwieldy UN bureaucracy and by the reluctance of member countries to provide necessary resources or to make concessions which may affect national sovereignty. (CASTLES, 2002, p. 8)

A afirmação acima ratifica a ideia de que mais do que um problema conceitual, as migrações forçadas ambientais carregam entraves políticos. Castles (2002) ainda adiciona que a criação de uma definição para essa categoria é difícil de ser concretizada uma vez que definições refletem e reproduzem poder e há uma abissal diferença entre ser considerado um refugiado ou migrante forçado por outras motivações (CASTLES, 2002).

Esse fato poderia ser explicado pelo entendimento do sistema internacional como uma anarquia constituída de Estados completamente soberanos ao invés de uma comunidade, o que dificulta a resolução de problemas a partir de uma perspectiva internacional mesmo que isso sacrifique a proteção de indivíduos (WALKER, 2013).

O argumento de que o Estado possui legítimo poder dentro das suas fronteiras se apresenta como um mecanismo inquestionável e natural, ou seja, a visão de que a soberania é um fundamento próprio do sistema internacional e se sobrepõe ao direito do indivíduo. O conceito de soberania como componente do sistema internacional perante

²⁵Um exemplo atual que ilustra esse argumento é o acordo feito entre a União Europeia e a Turquia para conter o fluxo de requerentes de asilo provenientes da Síria. O acordo prevê a devolução de solicitantes de refúgio que chegam à Grécia através da Turquia. Em troca, a migração turca direciona para os países europeus refugiados já estabelecidos em seu território. (KINGSLEY; RANKIN, 2016). O intuito seria selecionar refugiados com melhor capacidade de integração ao território europeu e por razões de segurança. Entretanto, esse concerto entre União Europeia e Turquia vai na direção oposta dos princípios de *non-refoulement* e não discriminação de refugiados presentes na Convenção de 1951.

novas circunstâncias e desafios deve ser refletido à medida que a representação da soberania, tal como reivindicada pelos Estados no momento de rechaça aos migrantes de deslocamentos ambientais, não pode mais resolver com eficácia todas as contradições políticas no tempo e no espaço (WALKER, 2013).

A proteção dos seres humanos está explicitamente descrita na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e, supostamente, a adesão aos tratados internacionais que concernem os direitos humanos trariam deveres em relação aos indivíduos vítimas de desastres naturais. No entanto, o não reconhecimento de uma categoria de refugiados ou migrantes forçados abre uma brecha para que os Estados considerem a situação de deslocamento ambiental como circunstância humanitária e se eximam de maiores responsabilidades.

A soberania, nesse caso, é utilizada para justificar a autoridade sobre determinado território, decidindo sobre o que é legítimo e o que constitui uma excepcionalidade (WALKER, 2013). A falta de definição sobre o tema faz com que os Estados não exerçam o seu papel de proteção aos indivíduos deslocados por desastres alicerçados pelo princípio da soberania. Nesse contexto, o embate entre proteger ou resguardar-se se sustenta na capacidade de decidir sobre os delineamentos da soberania, enquadrando seus respectivos atos nos limites da legalidade internacional.

Ainda sobre o aspecto da excepcionalidade, Walker (2010) explica que a soberania se apoia na distinção constitutiva entre legitimidade/ilegitimidade, insiders/outsideers, uma dicotomia que legitima e autoriza espaços de exclusão que se estabelecem acima dos direitos humanos:

Estruturado dentro de uma metafísica espacial do Mesmo e do Outro, de cidadão e inimigo, de identidade e diferença, o princípio da soberania expressa uma ética da exclusão absoluta. [...] A reivindicação ética e política de um monopólio estadista sobre a identidade humana, a comunidade política e a autoridade legítima é suficiente para justificar a alegação de que a ação humana no âmbito espacial específico das relações internacionais não pode ser orientada por princípios éticos. (WALKER, 2013; p. 111)

Por mais que se vislumbre a criação para os deslocados ambientais de um instrumento menos impositivo que a Convenção de 1951, para os Estados é mais conveniente tratar do tema como exceção, como circunstância não comum dentro do âmbito das migrações forçadas, ainda que as evidências mostrem o contrário.

Tratar de um tema referente à proteção do ser humano como questão humanitária faz com que os Estados se coloquem na condição de doadores por meio de atos solidários, sem que isso implique em uma obrigação por parte dos mesmos quando, na verdade, o direito à proteção deveria ser considerado um direito humano já que diante de catástrofes o número de pessoas afetadas é alto (JAKOVLJEVICR, 2001). Bosko Jakovljevicr (2001) argumenta que a ajuda humanitária é um direito das vítimas de desastres ambientais, no entanto, por não haver um instrumento de proteção específico, inexistente a possibilidade de reivindicar a responsabilidade dos Estados de prover a assistência e de acolhimento de forma mais definitiva.

Walker deixa claro que não propõe a dissolução do Estado, mas a revisitação do conceito de soberania: “Os Estados, costuma-se observar, não desapareceram. [...] Mas isso revela pouco sobre a continuada capacidade dos Estados resolverem a contradição entre cidadania e humanidade com base no argumento da autoridade absoluta” (WALKER, 2013, p. 227).

Para ele, pensar em desafiar as práticas de soberania envolve refletir sobre discriminação e autoridade e a forma como foram naturalizadas, pois a soberania responde cada vez menos às questões humanas. São discriminações não naturais pois foram naturalizadas cultural e legalmente e, conseqüentemente foram universalizadas. O princípio da soberania estatal constitui mais uma prática política do que uma questão legal (WALKER, 2010; 2013).

Nesse sentido, a soberania dos Estados deveria moldar-se às mudanças em conformidade com as transformações no mundo e as novas demandas sobre territórios, mobilidade humana e direitos humanos:

As resoluções expressas pelo princípio da soberania estatal se revelaram notadamente duradouros. Entretanto, fica cada vez mais difícil alegar que eles ofereçam uma representação convincente das condições que forçam agora as pessoas a tentar reconstruir o(s) mundo(s) no(s) qual(is) vivem. (WALKER, 2013; p. 227).

A realidade histórica que permitiu uma concepção sobre prerrogativas da soberania mudou e, portanto, esta deve passar a ser considerada de acordo com as novas circunstâncias e com os limites sobre o que antes eram considerados privilégios soberanos: a legitimidade da autoridade das decisões do Estado nacional. As novas limitações trazidas pela maior atuação de instituições internacionais sobre a questão de território e cidadania articulam uma nova forma de sociedade internacional e orientam

uma alteração da definição de soberania mas sem a mudança para um diferente princípio do sistema internacional que resulte em uma abolição do princípio de soberania. Nesse sentido, os tratados internacionais relativos aos direitos humanos são meios que fomentam transformações no entendimento da soberania estatal e limitam a justificativa para ações estatais que se encontrem no sentido oposto da proteção aos indivíduos (COHEN, 2004; 2012).

Para Cohen (2012), a soberania e os direitos humanos são princípios legais distintos, porém inter-relacionados por isso devem ser transformados para a construção de uma versão mais justa e que atenda os princípios dos direitos humanos.

No contexto histórico dos deslocamentos ambientais, a discriminação e violação dos direitos econômicos, sociais e culturais podem se potencializar à medida em que a necessidade de permanência em outro território se estende temporalmente, por não haver a proteção de nenhum documento legal específico. Para Kalumiya (2001), a soberania estatal não deve ser considerada como um elemento sacrossanto e, portanto, é essencial repensar as práticas de acolhimento não só dos refugiados, mas também de outras categorias de migrantes forçados:

We agree with the idea that the evolution of sovereignty, in recent years, should be the result of material, technological developments, of the ever changing realities of power, and of the influence of ideas such as self-determination and respect of human rights. At this stage, the international community should come across a new approach to the concept of sovereignty, taking into account the new trends and the new position within this new international system (BONOTTO, DI GIOVANNI, GULINO, 2001, p. 126)

Os direitos humanos devem ser entendidos como um conjunto de princípios dinâmico e por isso, necessitam ter a capacidade de se ajustar e se desenvolver em face às novas conjunturas internacionais. Segundo Rossana Reis:

Reconhecer a importância do Estado nas migrações internacionais não significa afirmar que ele é necessariamente o fator mais relevante na formação e na manutenção dos fluxos. As migrações internacionais não são causadas exclusiva ou principalmente pela ação do Estado. No entanto, ele, por meio de políticas de imigração e cidadania, é um importante fator explicativo no processo de formação dos fluxos e ajuda a moldar a forma que esses fluxos adquirem. (REIS, 2004, p. 150)

No processo de equilíbrio entre os interesses estatais das comunidades políticas nacionais consagradas no Estado moderno e a proteção humana mais abrangente, esta

última tende a ficar em segundo plano. É preciso repensar o princípio de soberania e refletir até que ponto a autoridade política sobre um determinado território deve se sobrepor aos direitos humanos universalizados como princípios da política contemporânea, definindo de forma objetiva os limites da responsabilidade estatal em relação aos indivíduos.

3. Estudo de Caso: Estados Insulares

Ao abordar o tema dos deslocamentos ambientais, pode-se dizer que o caso dos Estados insulares representa o lado mais extremo desse processo. A ameaça de desaparecimento dos territórios desses países significa a necessidade de realocação permanente em outros Estados dos habitantes dessas localidades. Trata-se de uma circunstância sem precedentes, que cada vez mais se consolida como uma realidade a ser enfrentada.

A escolha dos pequenos países insulares como estudo de caso é justificada pela inevitabilidade da ocorrência das migrações ambientais nesses Estados e os desafios de lidar com a falta de perspectiva de alternativas sobre o tema no âmbito dos fóruns internacionais. Este capítulo apresenta um panorama geral das migrações ambientais nos Estados insulares e de que forma estes buscam ter uma maior representatividade em prol da consolidação de acordos vinculativos internacionais. Em destaque, estará Kiribati e as ações desempenhadas visando os deslocamentos de sua população.

Os Estados insulares possuem características que os tornam mais vulneráveis aos desastres ambientais e efeitos das mudanças climáticas. O alcance limitado dos recursos físicos disponíveis para esses países lidarem com os problemas climáticos influencia diretamente as opções para lidar com o processo de degradação ambiental. Ademais, eles costumam ter atividades econômicas restritas, relacionadas principalmente à agricultura, pesca e turismo, altamente suscetíveis aos efeitos e variações do meio ambiente, que limitam a capacidade de responder a situações em que há necessidade de evacuação de pessoas (IPCC, 2012).

Os desafios econômicos e sociais de enfrentamento dos Estados insulares se mostraram bem evidentes quando, em 2004, os danos causados pelo tsunami que atingiu sobretudo o sudoeste asiático geraram, nas ilhas Maldivas, impacto negativo equivalente a 62% do PIB para o processo de reconstrução. Em Granada, o furacão Ivan também no ano de 2004, ocasionou não só a necessidade de recuperação estrutural e social mas também econômica da ilha, que viu seu processo de crescimento cair de 5.7% ao ano para -1.4% em virtude dos danos causados às atividades produtivas do país (IPCC, 2012).

O relatório *World Risk Report 2015*, realizado pela Universidade das Nações Unidas (UNU), apresentou uma lista com o ranking dos países com maiores riscos de

sofrerem impactos por desastres ambientais de qualquer tipo e de eventos repentinos, como furacões e terremotos, juntamente com os processos de longo prazo, tal como a elevação do nível do mar. O estudo identifica esses Estados com base na exposição aos riscos físicos, vulnerabilidade da população e elementos relacionados à capacidade de adaptação e resposta imediata aos desastres.

A tabela abaixo (Tabela 2) lista os dez primeiros países com maiores riscos de ocorrência de desastres e se observa que metade deles são Estados insulares. Dentre eles, estão: Vanuatu, Tonga, Filipinas, Ilhas Salomão e Papua-Nova Guiné.

Tabela 2 - Países com Maiores Riscos de Desastres

| 10 Países com Maiores Riscos de Desastres | |
|--|------------------|
| 1 | Vanuatu |
| 2 | Tonga |
| 3 | Filipinas |
| 4 | Guatemala |
| 5 | Ilhas Salomão |
| 6 | Bangladesh |
| 7 | Costa Rica |
| 8 | Camboja |
| 9 | Papua-Nova Guiné |
| 10 | El Salvador |

Fonte: Adaptado de Alliance Development Works, 2015.

A explicação para o posicionamento de diversos Estados-ilhas nesse relatório pode estar no fato de que, além dos eventos catastróficos repentinos como tsunamis e inundações, os Estados insulares sofrem, principalmente, com os impactos de eventos graduais de degradação ambiental como a acidificação dos oceanos, extinção de ecossistemas inteiros e elevação do nível do mar que podem resultar em deslocamento populacional, aumentando, assim, a vulnerabilidade aos eventos ambientais (IPCC, 2012).

Diferentemente dos eventos repentinos, normalmente caracterizados como um acontecimento pontual, que se concretiza em horas ou dias e muitas vezes de difícil

previsão, os processos graduais de degradação ambiental são compostos por mudanças progressivas ocorridas ao longo de anos, podendo ter sua intensidade aumentada em função de outros desastres ambientais (CQNUMC, 2012b).

Como consequência, os esforços internacionais concernentes a este último não são considerados como prioritários na agenda ambiental internacional. São endereçadas ações de adaptação para os eventos graduais referentes às mudanças climáticas. Porém, o que se observa é que estas apenas contemplam os impactos percebidos a curto prazo e direcionam a solução, principalmente, para o âmbito nacional, que também assume a responsabilidade de lidar com as consequências de longo prazo.

No caso dos Estados insulares, os resultados das mudanças climáticas podem culminar no desaparecimento parcial ou total de territórios. Em países como Maldivas e Papua-Nova Guiné, entre 50 e 80% do território encontra-se a menos de um metro acima do nível do mar enquanto que nas Ilhas Seicheles 80% da população e infraestrutura estão localizadas na costa (CQNUMC, 2005). Nas Maldivas, foram construídas barreiras artificiais para proteger a costa e conter os impactos do avanço do mar. Ainda assim, essa medida apenas minimiza os eventuais danos, já que o aumento do nível do mar ocasiona também a erosão do solo e salinização da água doce (PARK, 2011).

Segundo relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2014), entre os anos de 1901 e 1993 a taxa de aumento do nível dos oceanos transitava em torno de 1,7 mm por ano. Entre 1993 e 2010, esse número aumentou para cerca de 3,2 mm por ano. Desde a década de 1970, em torno de 75% da elevação do nível do mar está relacionada à expansão de massa do oceano resultante do derretimento de geleiras devido ao aumento da temperatura global, e a partir dos anos 1990 se intensificou vertiginosamente. A elevação do nível do mar, porém não segue um padrão homogêneo em todas as regiões do mundo em virtude das oscilações das correntes marítimas. Desde 1993, a taxa de expansão das águas do Pacífico tem demonstrado ser três vezes maior que a média global (IPCC, 2014).

Essa intensificação no aumento do nível dos oceanos dos últimos vinte anos resultou em alguns deslocamentos na região dos Estados insulares do Oceano Pacífico. Além da transferência dos 2.700 moradores das ilhas Cartelet para a ilha Bougainville, pertencentes à Papua-Nova Guiné, no ano de 2000 o país já havia realizado realocações dos moradores na ilha de York para áreas mais altas. Nas Maldivas, por conta do tsunami de 2004, os 3.600 habitantes da ilha de Kandholhu foram reinstalados em outras localidades (PARK, 2011).

Em 2014, as Ilhas Salomão elaboraram um plano de transferência dos 600 habitantes da ilha de Taro para regiões mais distantes da área costeira após a constatação feita por um estudo do governo australiano de que a área estaria inabitável em poucos anos (RESILIENT CITIES, 2015). Ainda neste mesmo ano, o vilarejo de Vunidogoloa nas Ilhas Fiji foi realocado. O projeto incluiu a construção de 30 casas, fazendas e outras estruturas para dinamizar a economia do novo vilarejo. Estão sendo avaliadas a possibilidade de transferência da população de mais 30 vilarejos das Ilhas Fiji (AOSIS, 2014).

A maior incidência de ocorrências como as citadas acima, algumas em que localidades inteiras tiveram que ser transferidas, demonstram que as migrações ambientais, mais do que projeções, já são uma realidade para os países insulares.

3.1 Representatividade dos Pequenos Estados Insulares na ONU frente às Mudanças Climáticas

No final da década de 1980, os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS) notaram que além de serem desproporcionalmente mais afetados pelos impactos das mudanças climáticas também não detinham representatividade efetiva em termos individuais. Dessa forma, criaram em 1990 um bloco de negociação *ad hoc*, a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS) para que suas demandas tivessem maior representatividade dentro das negociações relativas ao meio-ambiente no âmbito da ONU (BETZOLD; CASTRO; WEILER, 2011).

Originalmente criada com 24 países, atualmente conta com 44 Estados-membros e observadores das regiões da África, Caribe, Oceano Índico, Mediterrâneo e Pacífico. Destes, 39 são membros das Nações Unidas e juntos somam cerca de 5% da população mundial e 1% do território global e emissões de gases de efeito estufa (BETZOLD; CASTRO; WEILER, 2011; AOSIS, 2016). Além das ilhas do Pacífico como Maldivas, Vanuatu, Tuvalu, Kiribati, Papua-Nova Guiné, Samoa, Fiji, também fazem parte os Estados do Haiti, República Dominicana, Jamaica, Bahamas e Cuba (AOSIS, 2016).

Apesar da dificuldade de alinhamento de posições em um grupo tão heterogêneo e da ausência de relevância política de seus membros no cenário internacional, se considera que a AOSIS logrou durante um determinado período desempenhar um papel importante nas negociações da CQNAMC (BETZOLD; CASTRO; WEILER, 2011). Na Convenção do Rio, em 1992, a coalizão foi reconhecida como partícipe das discussões e conseguiu incluir no documento final a referência à maior vulnerabilidade dos pequenos Estados insulares e a importância de endereçar esforços para essa região (BETZOLD; CASTRO; WEILER, 2011; ONU, 2014).

A maior visibilidade conquistada pela AOSIS resultou na Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento no ano de 1994. Este encontro versou sobre os principais temas que impactam esses países como a mudança climática, elevação do nível do mar, recursos energéticos, biodiversidade e turismo e também sobre sua participação ativa na elaboração do Protocolo de Quioto, através da obtenção de um assento como grupo regional, em 1997 (BETZOLD; CASTRO; WEILER, 2011).

De acordo com a análise de Betzold et al. (2011) sobre o regime de Quioto:

AOSIS managed to highlight common interests, raise moral concerns, as well as "play by the rules". AOSIS as a group very actively participated in the process, making many submissions and interventions in the various groups and meetings. This active participation, however, was only possible by forming a coalition and pooling resources, since SIDS individually have limited negotiating capacity, with many of their delegations consisting only of one or two representatives. (BETZOLD, CASTRO; 2011, p. 5)

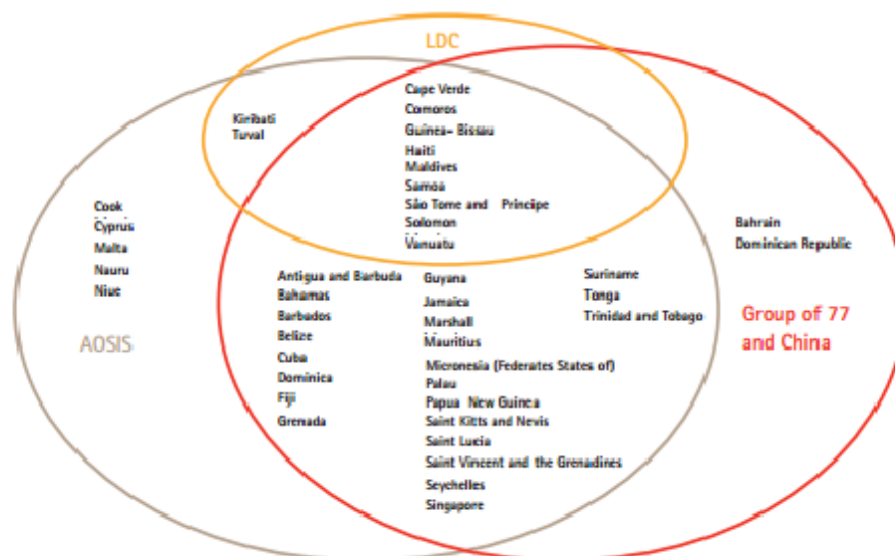
Não obstante o fato de terem conseguido contornar as limitações individuais desses países e avançarem em algumas questões pertinentes à região, a partir dos anos 2000 a capacidade de negociação da AOSIS enfraqueceu. A explicação para esse fato pode estar relacionada à maior politização e fragmentação da agenda de negociações da CQNUMC (BETZOLD; CASTRO; WEILER, 2011). A questão ambiental possui diversos desdobramentos e incide no aumento de tópicos dessa agenda e da formação de grupos específicos sobre determinados temas, resultando em perspectivas distintas em muitos itens discutidos no âmbito das COPs, por exemplo.

Abaixo, a Figura 2 apresenta a disposição dos SIDS no ambiente das negociações da CQNUMC. No gráfico abaixo, estão os grupos dos Países Menos Desenvolvidos

(LDC), o G77 e China que representam uma coalizão de países em desenvolvimento e o terceiro, a AOSIS.

Observa-se que há uma notável dispersão dos Estados insulares haja visto que muitos estão situados em diversos grupos. É o caso das Maldivas, Ilhas Salomão, Vanuatu, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, participantes de todos os grupos e os dois últimos também pertencentes ao grupo regional africano embora não esteja ilustrado na figura. Enquanto as ilhas Fiji e Papua-Nova Guiné transitam entre a AOSIS e o G77 e China, Tuvalu e Kiribati pertencem à AOSIS e o grupo G77 e China.

Figura 2: Representação dos Pequenos Estados Insulares (SIDS) nas negociações da CQNUMC.



Fonte: CQNUMC, 2005.

Como a AOSIS funciona com base em consultas, sem regimento específico, secretariado ou orçamento definido (AOSIS, 2016), tornou-se complicado manter uma unidade coesa diante da distribuição de seus membros em outros grupos de negociação e as diferenças, que antes não influenciavam no desenvolvimento da coalizão, sobressaíram e passaram a ameaçar a força da AOSIS nas negociações enquanto um grupo:

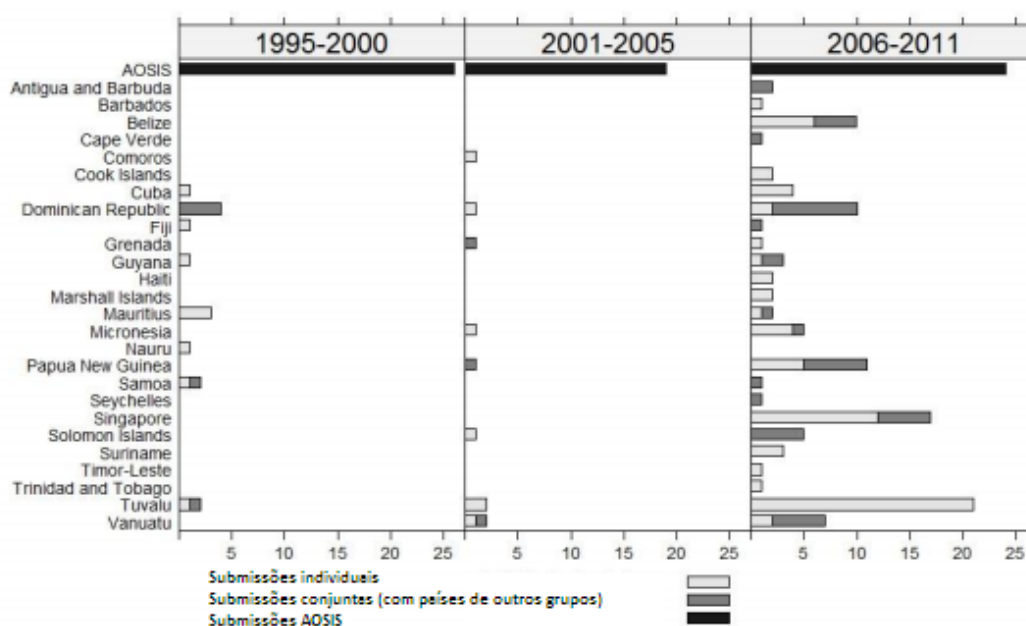
Despite their common vulnerability, small island states are threatened by climate change in different ways. Whereas some states that consist exclusively of low-lying atolls such as the Maldives, Kiribati or Tuvalu, have to worry about their very existence as states, other countries face serious impacts in coastal zones, but may be able to adapt, such as Papua New Guinea, Belize, or Cuba. Similarly, climate regulations

affect AOSIS members differently. [...] In other words, as the UNFCCC process increases in scope and complexity, different and often diverging interests should become more pronounced, potentially at the expense of the Alliance's unity (BETZOLD; CASTRO; WEILER, 2011, p. 6)

Como reflexo, as submissões de propostas e intervenções em nome da AOSIS cederam espaço para participações individuais dos Estados. A Figura 3 mostra as submissões de documentos feitas em três períodos distintos: entre os anos de 1995 e 2000, quando a AOSIS teve seu auge de representatividade nas negociações; de 2001 a 2005, época em que a fragmentação de tópicos se iniciou; entre 2006 e 2011, período em que as discussões foram direcionadas para a elaboração da agenda pós-Quito e o número de tópicos se intensificou (BETZOLD; CASTRO; WEILER, 2011). É possível constatar que houve uma diminuição das submissões feitas pela AOSIS, embora não seja um declínio expressivo, porém as submissões individuais cresceram exponencialmente.

Destaca-se a participação de Tuvalu que durante os primórdios da AOSIS realizou menos de 5 submissões individuais ou em conjunto com Estados de outros grupos de negociação e a partir de 2006 a 2011 mais que quadruplicou esse número, chegando a mais de 20 submissões, todas individuais. Durante esse mesmo período, Belize, Papua-Nova Guiné e Singapura passaram também a se destacar com participações fora do contexto da AOSIS.

Figura 3: Submissões de documentos e propostas pela AOSIS e seus membros



Fonte: BETZOLD; CASTRO; WEILER, 2011.

O período de dispersão dos esforços conjuntos da AOSIS coincidiu com a ascensão do tema das migrações ambientais no contexto da CQNUMC e com a manifestação de diversos documentos contrários à noção de refúgio ambiental, como os relatórios de Richard Black e Stephen Castles.

Nesse contexto, alguns Estados assumiram uma postura relutante no que diz respeito ao destaque da temática da migração ambiental por considerarem que acrescentar esse tema às rodadas de negociação poderia minar avanços nas discussões em andamento. (BETZOLD; CASTRO; WEILER, 2011)

O contexto de negociação para os deslocamentos ambientais mais do que nunca demandava a ação conjunta dos Estados insulares, principais afetados e pouco influentes nos embates políticos internacionais. Contudo, as submissões de documentos relativos às migrações forçadas ambientais entre 2006 e 2016 são provenientes, principalmente, de instituições acadêmicas, organizações não governamentais e algumas de caráter individual por parte de alguns Estados da região do Oceano Pacífico.

Um exemplo disso foi a proposta lançada em 2006 pelo governo das Ilhas Maldivas de adoção de um Protocolo à Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiados de 1951. O documento adicional à Convenção de 1951 e Protocolo de 1967 teria como objetivo a proteção aos indivíduos vítimas de desastres ambientais, independentemente de estes serem consequência da ação humana, incorporando o reconhecimento de refugiado ambiental. Para a implementação do protocolo proposto, as Ilhas Maldivas sugeriram a integração entre órgãos como o PNUMA, ACNUR, Cruz Vermelha entre outros diretamente ligados com as questões de migrações e meio-ambiente. (RAMOS, 2011).

Assim como as primeiras definições de refúgio ambiental, a proposta das Maldivas abrange todos os eventos de degradação ambiental sem a distinção entre as circunstâncias temporárias ou permanentes, considerando todos os tipos de perturbação ambiental tais como erupções vulcânicas, poluição do ar, desvios de cursos d'água, como suporte para a concessão do *status* de refúgio.

O financiamento seria realizado através de um órgão pertencente ao ACNUR, um Fundo de Adaptação ao Impacto Ambiental com doações de Estados e entes privados e direcionado principalmente aos Estados insulares (RAMOS, 2011). Ademais, o documento traria uma reformulação do conceito de refúgio nos moldes dos argumentos

maximalistas, trazendo para o centro do debate a questão da perseguição ambiental:

[...] o texto sugerido pelo Protocolo incorpora “o medo da destruição, danos, comprometimento ou da perda da própria vida em razão de impactos ambientais severos ou o medo decorrente de decisões de Estados, entidades privadas ou ambas, responsáveis pelo deslocamento”, acrescentando um novo significado ao “fundado temor de perseguição” [...], alterando sensivelmente a definição jurídica de refugiado (RAMOS, 2011, p. 116)

Em circunstâncias de litígio internacional nos casos de refúgio ambiental, são sugeridas duas instâncias: na primeira o encaminhamento se daria à Corte Internacional de Direitos Humanos ou para o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Para a segunda instância uma abordagem conjunta do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) e da CQNUMC. (RAMOS, 2011)

O Protocolo elaborado pelo governo das Maldivas propôs transformações consistentes e maiores responsabilidades em relação aos deslocados ambientais e teve apoio de Estados como Tuvalu, Sri Lanka, Guiné Bissau, Angola, Libéria. Entretanto, os compromissos propostos estavam muito além do que a grande parte da comunidade internacional deseja envolver-se e as discussões não foram levadas adiante.

Diante do enfraquecimento institucional da AOSIS no âmbito da ONU, os SIDS perderam grande parte do poder de barganha que tinham como unidade. Em razão disso, o tema dos deslocamentos ambientais passou a contar com ações pontuais como a das Ilhas Maldivas. As próximas seções focarão nas medidas tomadas por Kiribati e os desdobramentos desses feitos.

3.2 Kiribati

Localizado na região central do Oceano Pacífico, Kiribati é composta por 33 ilhas divididas em três grupos: Gilbert, Phoenix e Line (Figura 4). A maior parte da população está situada no grupo Gilbert, onde está também a capital Tarawa. Abrange uma área de aproximadamente 4 mil km² de extensão, dos quais apenas 811 km² correspondem à superfície terrestre (KIRIBATI, 2016).

Figura 4: Localização de Kiribati



Fonte: World Atlas, 2016.

Kiribati possui em torno de 103 mil habitantes e grande parte de suas ilhas se encontram cercadas de barreiras de corais e a no máximo 6 metros acima do nível do mar (KIRIBATI, 2016).

Assim como em outros pequenos Estados insulares, Kiribati também já lida com fluxos de migrações dentro do seu território devido às mudanças climáticas. Por conta do avanço do mar e da erosão do solo, o vilarejo de Tebunginako localizado na ilha Abaiang foi evacuado em 2010 e os 400 habitantes remanejados para outras áreas. Quinze anos antes, Tebunginako havia passado por uma realocação parcial e construção de barreiras artificiais, no entanto não foi suficiente para conter as inundações e diminuição da área habitável (KIRIBATI, 2016).

Estima-se que até 2050 cerca de 50% da capital Tarawa, onde se concentra a maior parte da população, aproximadamente 60.000 pessoas, poderá sofrer com os efeitos de inundações e salinização da água doce (KIRIBATI, 2016). Desde 2007, Kiribati foca nas ações de adaptação para o enfrentamento das mudanças climáticas, aspecto bastante priorizado nas negociações da CQNUMC. Os principais projetos englobam a manutenção de recursos de água potável, proteção das zonas costeiras e melhorias do processo de monitoramento de informações sobre os impactos das mudanças climáticas (KIRIBATI, 2007).

Além da alta vulnerabilidade aos processos de degradação ambiental, Kiribati também possui debilidade econômicas. Classificado entre os Países Menos Desenvolvidos, os custos relativos à adaptação climática representam 35% do Produto Interno Bruto (PIB). Em função disso, Kiribati depende essencialmente de ajuda externa para financiar os projetos de adaptação a serem implementados (KIRIBATI, 2015).

Apesar de considerar a migração como última opção visando a preservação do Estado, Kiribati reconhece que ainda que sejam postos em prática esforços e medidas de adaptação, a margem para este tipo de ação é limitada e a realocação de seus habitantes será inevitável. Em 2011, o presidente do Estado kiribatiano Anote Tong anunciou o programa “*Migration with Dignity*” com o intuito de planejar uma maneira mais segura de transferir os habitantes conforme seja necessário, promovendo uma migração gradual:

The relocation strategy of the Kiribati Government has two key components. Firstly, opportunities must be created to enable the migration of those who wish to do so now and in the coming years. This will assist in establishing expatriate communities of I-Kiribati, who will be able to absorb and support greater numbers of migrants in the longer term. It will also benefit those who remain by lifting the levels of remittances. Secondly, the levels of qualifications able to be obtained in Kiribati will be raised to those available in countries such as Australia and New Zealand. This will make qualified I-Kiribati more attractive as migrants, but will also improve the standards of services available locally. (KIRIBATI, 2016)

Como explicado no fragmento acima, o objetivo do programa está em auxiliar e facilitar aqueles que desejam migrar antes que o território se torne inabitável capacitando os habitantes de Kiribati com foco na migração laboral pois existem acordos de cooperação entre alguns Estados insulares e Austrália e Nova Zelândia para o recebimento de um determinado número de migrantes no setor de agricultura e indústria (KIRIBATI, 2015).

3.2.1 Ioane Teitiota x Nova Zelândia: Primeiro Refugiado Ambiental?

Na ausência de um instrumento específico para os deslocados ambientais, alguns Estados recorrem aos mecanismos já existentes. No caso dos países insulares, a tendência observada tem sido a de recorrer à Convenção de 1951, referente à condição de refúgio.

Em 2011, Kiribati teve o primeiro cidadão no mundo a requerer o *status* de refugiado climático.

A Nova Zelândia mantém uma categoria de vistos chamada Pacific Access Category voltada para alguns Estados insulares, sendo eles: Fiji, Tonga, Tuvalu e Kiribati. A cada ano são concedidas 75 permissões para habitantes de Kiribati que tenham qualificações para desempenhar atividades laborais no território neozelandês (KIRIBATI, 2015).

Ioane Teitiota recebeu esse direito em 2007 que lhe garantia a possibilidade de permanecer na Nova Zelândia por três anos. Passado este período, Teitiota não teve êxito na renovação de seu visto e recorreu ao argumento de refúgio para continuar residindo na Nova Zelândia. Quando resolveu requisitar o status de refugiado climático, Ioane Teitiota já não possuía mais o visto, sendo considerado ilegal (WEISS, 2015).

A defesa de Teitiota se baseou na alegação de que seu caso se tratava de uma questão humanitária que demandava ser resolvida em algum âmbito dos direitos humanos. O principal argumento utilizado foi o de que o habitante de Kiribati enfrentava perseguição indireta em virtude do aquecimento global em grande parte potencializado pelos países desenvolvidos, o que permitiria uma interpretação mais abrangente do conceito de refugiado (WEISS, 2015).

No ano de 2013, o governo da Nova Zelândia afirmou que apesar das dificuldades enfrentadas por Teitiota e sua família devido às pressões de uma população bastante concentrada em pequenas áreas habitáveis e o aumento do nível do mar, o pedido de permanência no território neozelandês havia sido rejeitado por não se enquadrar na Convenção de 1951 (WEISS, 2015).

A Nova Zelândia expressou seu posicionamento enquanto ao refúgio como uma definição relativa ao ato de requisitar asilo em busca de proteção por motivos diversos, mas que no caso dos deslocamentos ambientais não é plausível recorrer ao fator da perseguição para ser considerado dentro dos parâmetros da Convenção de 1951:

A person may properly be described as a refugee for reasons other than a well-founded fear of persecution on one of the five convention grounds. Natural disasters such as earthquakes, volcanic eruptions, severe weather events, and tsunamis can turn people into refugees. So too can warfare. [...] Such refugees of this non-convention variety at times are worthy objects of assistance and relief by the international community, the United Nations High Commissioner for Refugees, and non-government organisations. But it is abundantly clear that the displacement of such refugees has not been caused by persecution. Nor, importantly, have they become refugees because of persecution on one

of the five stipulated Refugee Convention grounds. A person who becomes a refugee because of an earthquake or growing aridity of agricultural land cannot possibly argue, for that reason alone, that he or she is being persecuted for reasons of religion, nationality, political opinion, or membership of a particular social group. (NOVA ZELÂNDIA, 2013, p. 4)

O governo neozelandês reconheceu que existe uma interação complexa entre desastres naturais, degradação ambiental e vulnerabilidade humana. A conjunção desses fatores pode inclusive desencadear processos de conflitos armados que estariam sob a égide da Convenção de 1951. De fato, há o entendimento de que os habitantes de Kiribati serão obrigados, em alguma circunstância, a deixar as ilhas:

The plight of the inhabitants of Kiribati, of which the Kiribati government is itself aware, raises, assuming environmental degradation continues, medium-term humanitarian concerns. Humanitarian concerns and the issues of economic and environmental migrants or refugees are topics which individual states in the international community generally have to consider. But the Refugee Convention is not an available avenue for such migrants and refugees. (NOVA ZELÂNDIA, 2013, p. 14)

Contudo, não há evidência de que as condições ambientais atuais com as quais Teitiota poderá se deparar são tão extremas a ponto de considerar que sua vida estaria em risco (NOVA ZELÂNDIA, 2013).

O fato de deslocamentos ambientais internos terem se tornado uma realidade nos Estados insulares, como no caso de Kiribati, a decisão da Nova Zelândia frisou que fluxos de migrações forçadas internas estão sob a jurisdição do próprio Estado onde esses deslocamentos ocorrem e os direitos desses indivíduos devem estar em consonância com os princípios relativos aos documentos de proteção dos deslocados internos. A partir do momento em que as fronteiras são cruzadas, o indivíduo só pode estar inserido na categoria de migrante ou refugiado, dois grupos com diretrizes de direitos bastante distintas (NOVA ZELÂNDIA, 2013).

Sobre o pressuposto de que a perseguição ao deslocado ambiental é proveniente da consequência de ações da comunidade internacional sobretudo dos países desenvolvidos, a Nova Zelândia contra-argumentou afirmando que essa lógica é oposta ao paradigma do refúgio “clássico”. Tradicionalmente, o refugiado é aquele que está fugindo por perseguição governamental ou por parte de um ator não estatal do qual o próprio Estado não tem capacidade de protegê-lo. Nesse sentido, Teitiota estaria

solicitando refúgio ao país que alegadamente o estaria perseguindo (NOVA ZELÂNDIA, 2013).

É arrazoado também que Teitiota, além de não ser considerado um refugiado, também não pode ser reconhecido como indivíduo protegido sob os auspícios do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU²⁶ por não existirem motivações de privação da vida ou tratamento cruel caso retornasse ao seu Estado de origem e justifica esse pressuposta a partir da prerrogativa da soberania estatal:

The history of the last 3,000 years of human kind records huge movements of people, driven in some cases by overpopulation or scarce resources. But the globe is currently divided between independent sovereign states which would certainly resist unimpeded migration across state boundaries. (NOVA ZELÂNDIA, 2013, p.16)

Ioane Teitiota recorreu da decisão utilizando a mesma fundamentação sobre a relação entre perseguição e refúgio ambiental. Em 2015, em última instância, mais uma vez o pedido foi rejeitado e foi ponderado de que há a convicção de que não houve nenhum tipo de denegação de justiça (NOVA ZELÂNDIA, 2015). Em setembro do ano passado, Ioane Teitiota e sua família foram deportados para Kiribati.

O caso do habitante de Kiribati e Nova Zelândia expõe a situação bastante indefinida em que se encontram os deslocados ambientais. Se, de fato, não se pode relacionar o aspecto da perseguição à degradação ambiental, por outro lado fica evidente que embora seja reconhecida como uma questão de direitos humanos, a ausência de alinhamento internacional em torno do tema favorece a ação autônoma dos Estados sobre a responsabilidade de proteção do ser humano.

Ao passo em que abre espaço para refletir sobre a questão da solicitação de asilo para além da motivação de perseguição, a decisão da Nova Zelândia usa como respaldo a soberania para isentar-se das responsabilidades de acolher um possível migrante

²⁶ O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU é um tratado de 1966 que tem como objetivo assegurar o direito à vida, respeito à dignidade inerente à pessoa humana, liberdade de pensamento e associação. O artigo 13 do documento afirma que “Um estrangeiro que se ache legalmente no território de um Estado Parte do presente Pacto só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei e, a menos que razões imperativas de segurança nacional a isso se oponham, terá a possibilidade de expor as razões que militem contra sua expulsão e de ter seu caso reexaminado pelas autoridades competentes, ou por uma ou várias pessoas especialmente designadas pelas referidas autoridades, e de fazer-se representar com esse objetivo.” (ONU, 1966). O aspecto da legalidade do migrante expressa no documento concede suporte à argumentação para a recusa em aceitar a permanência de Ioane Teitiota, permitindo que o Estado neozelandês não se atenha às obrigações de direitos humanos pela situação de ilegalidade do requerente.

forçado. Assim como em outras regiões, existe o receio de abrir um precedente para que outras pessoas em situações de risco possam se utilizar desse benefício.

A autonomia dos Estados é um dos principais elementos do direito internacional e no âmbito das migrações este aspecto torna-se o principal balizador dos desdobramentos possíveis em face aos fluxos massivos.

Como comentado no início deste capítulo, os processos de deterioração ambiental gradual não são vistos como prioritários e fica claro na argumentação do governo neozelandês que a falta de uma iminente ameaça à vida se configura totalmente em rechaça à análise subjetiva de cada caso.

3.2.2 Kiribati e o Território nas Ilhas Fiji

Em 2014, o presidente de Kiribati, Anote Tong, anunciou a compra de parte do território das Ilhas Fiji, o estado de Natoavatu situado na Ilha Vanua Levu, para reassentar os migrantes ambientais quando o Estado de Kiribati for reduzido, uma vez que a comunidade internacional ainda não levantou alternativas efetivas para os casos de deslocamentos ambientais.²⁷ Foram investidos em torno de 9 milhões de dólares australianos em uma área de pouco mais de 20 km². (KIRIBATI, 2016)

Ainda que o governo das Ilhas Fiji tenha declarado que irá receber a população de Kiribati quando for necessário, não existem precedentes ou forma de fazer com que esse acordo verbal seja cumprido durante a gestão de governos futuros, pois a aquisição desta área não significa obter soberania sobre esse território. Portanto, não existe garantia legal de que os habitantes de Kiribati poderão transferir-se para essa área e os termos desse deslocamento estarão sujeitos às regras de Fiji (ELLSMOOR; ROSEN, 2016).

Kiribati anunciou que não espera realocar todos os seus habitantes nessa pequena área mas, caso necessário, eles o farão (KIRIBATI, 2016). Os moradores dos vilarejos de Natoavatu sinalizaram que seria extremamente desafiador realocar uma parte da

²⁷ Em 2008, as Maldivas declararam o plano de comprar parte de algum território com essa mesma finalidade de Estados como Índia ou Sri Lanka, que teriam culturas e climas semelhantes. A Austrália também foi colocada como opção pela quantidade de terras desocupadas (RAMESH, 2008). Contudo, até o momento não se tem notícias de que esse projeto tenha se concretizado.

população de Kiribati. Não há terrenos suficientes para a produção de alimentos e outros recursos necessários:

Much of the remainder of the estate comprises steep forested hills and mangrove swamps unsuitable for settlement or agriculture. Cattle herding dominates agriculture in this part of Fiji and arable crops include kava, taro and rice. Although fish is a major component of the I-Kiribati diet, local fishing rights are reserved solely for indigenous Fijians. These combined factors suggest that any relocation to this area could present a significant challenge for residents of sandy atolls with limited agriculture. (ELLSMOOR, ROSEN; p. 3)

Um outro desafio reside no fato de que as Ilhas Fiji, assim como Kiribati, também são um Estado insular que sofre os impactos das mudanças climáticas de forma mais acentuada que outras regiões do mundo. Buscar a solução para o desaparecimento de um território em outro sob as mesmas condições incorre em, a longo prazo, se deparar com as mesmas circunstâncias.

Ao ser contestado pela inviabilidade de resolver os problemas dos deslocamentos ambientais através da compra de 20 km² de Fiji, o governo de Kiribati declarou que a aquisição do território é para a garantia da segurança alimentar, um investimento para a população de Kiribati. A falta de planejamento concreto sobre as medidas a serem tomadas em relação à transferência para o território em Fiji abre margens para críticas sobre se de fato essa aquisição gerará algum benefício aos habitantes de Kiribati. De toda forma, a decisão da compra de área de Fiji gerou um maior destaque para a situação dos Estados insulares:

Kiribati – and the broader movement to garner attention for the plight of small islands states in the face of climate change – has no doubt benefitted from the increased media exposure the purchase has brought. Tong has propelled himself to the front of the climate change debate, raised awareness of Kiribati’s plight and positioned small island states as important leaders in the global climate debate. However, the land purchase is an expensive way to make a symbolic statement, if that is all it is. [...] The amount spent on the land represents approximately five per cent of Kiribati’s annual GDP. (ELLSMOOR, ROSEN, 2016, p. 3)

3.3 Deslocamentos Ambientais nos Pequenos Estados Insulares: Possibilidades e Desafios

A despeito da perspectiva comum dos Estados insulares de tornar a questão dos impactos ambientais em seus territórios um tópico prioritário na agenda internacional, as estratégias para lidar com a necessidade de migração nem sempre seguem um único direcionamento.

Enquanto Kiribati adquiriu um território para tentar promover a transferência de seus habitantes de maneira mais segura e as Maldivas consideram essa possibilidade, Tuvalu resiste à ideia de criar um plano de evacuação. Ao ser atingido por tempestades e posteriores inundações no ano passado, Tuvalu se deparou com a necessidade de realocação dentro do seu território. Ainda assim, o governo tuvaluano manifestou que não pretende adquirir um território em outro Estado e tampouco criar um plano específico de migração em função das mudanças climáticas, mantendo essa decisão a cargo de cada indivíduo. Para o representante de Tuvalu nas Nações Unidas, Aunese Simati, transferir integralmente o país significa não existir mais enquanto um Estado (KOMAI, 2015)

Durante a COP 21, o presidente de Kiribati lançou mais uma proposta: a construção de ilhas artificiais flutuantes. Anote Tong afirmou que suas estratégias aparentemente radicais estão, diante dos fatos, de acordo com a realidade. O projeto contaria com ilhas artificialmente construídas e ancoradas no mar com capacidade de sustentar cerca de 30.000 pessoas durante séculos. O conceito do projeto pertence a uma empresa de engenharia japonesa e a tecnologia para tal feito ainda está sendo desenvolvida. Somado a isso, o alto custo da construção de um empreendimento desse porte demandaria o aporte financeiro de outros Estados tornando ainda mais distante essa possibilidade. (DALTON, 2015)

Enquanto alguns Estados enxergam a migração como uma medida de adaptação positiva, outros refletem sobre os efeitos que esses deslocamentos podem causar na sua própria existência. Em ambos os casos, enquanto os pequenos Estados insulares conseguirem implementar medidas de adaptação e possuírem regiões habitáveis, os deslocamentos internos e realocação provavelmente deixarão movimentos migratórios externos em segundo plano. (PARK, 2011)

Dentro das estratégias executadas pelos Estados insulares referente à transferência integral de suas comunidades, estão as seguintes possibilidades (Figura 5): a) migrar ao invés de permanecer. Uma vez decidido que o deslocamento terá de ser realizado, a temporalidade está apresentada entre as opções de b) planejar a migração anteriormente

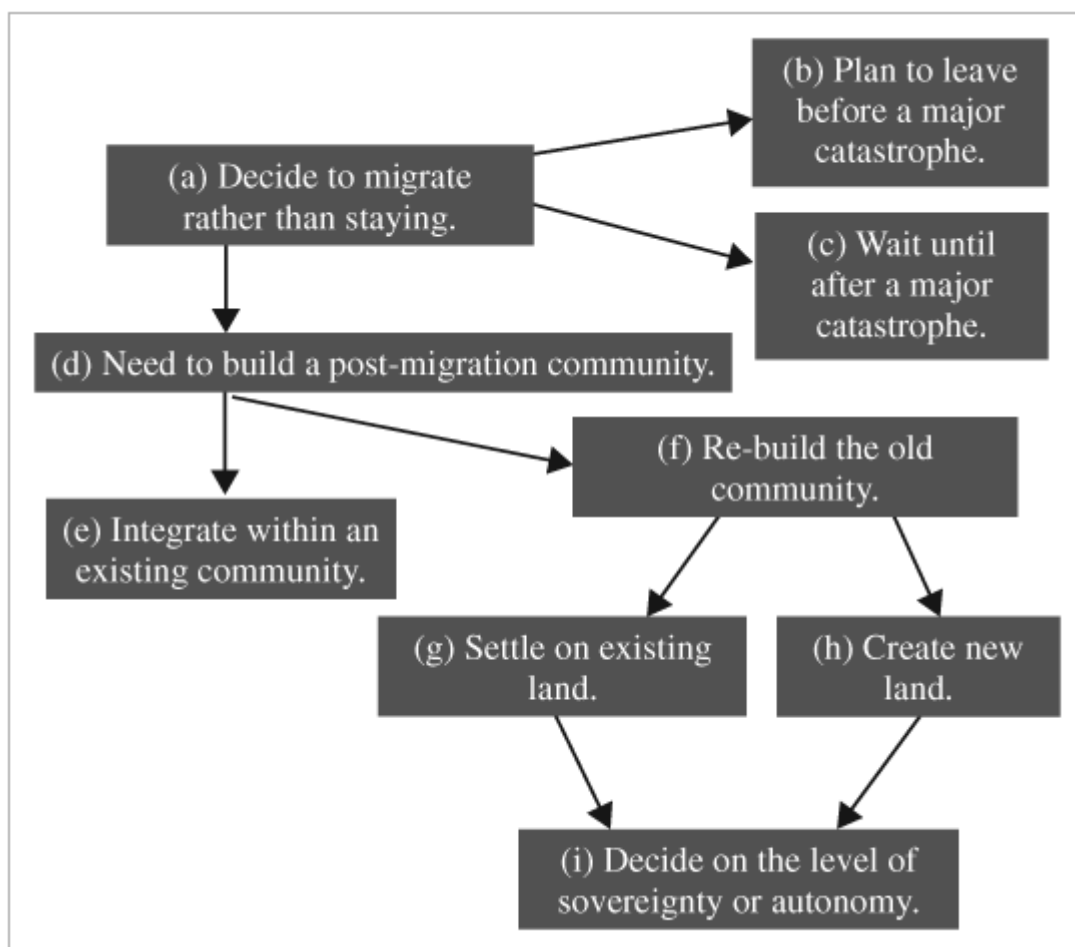
ao acontecimento catástrofes de longo prazo ou c) esperar que surja a ocorrência de alguma catástrofe. (KELMAN, 2015)

De acordo com o estudo de estratégias realizado por Kelman (2015), a primeira opção se apoia em fatos mais extremos, como a degradação gradual do meio ambiente e não considera os desastres repentinos; já a segunda arrisca haver perdas sociais, econômicas e culturais ao esperar por qualquer tipo de evento ambiental.

O deslocamento ambiental implica no d) desenvolvimento de uma comunidade posteriormente ao processo migratório. Neste quesito, a escolha recai sobre e) a integração em uma sociedade existente ou f) reconstruí-la a partir da h) criação de um novo território ou g) assentar-se em um já existente.

A integração em outra sociedade implica em estar condicionado às regras de outro Estado arriscando perder culturas e identidades, proposta rejeitada por Tuvalu por exemplo, que considera que uma opção como essa desintegraria o Estado.

Figura 5: Possibilidades de Deslocamento para os Estados Insulares



Em geral, os Estados insulares manifestam preferência em preservar as sociedades bem como valores culturais. Kiribati prevê adotar como estratégia o reestabelecimento em outra região sem, no entanto, descartar a possibilidade de criação de um novo território. A construção de territórios artificiais a partir de outros já consolidados é viável, tendo sido realizada em alguns países. O aeroporto de Hong Kong foi erguido ao longo de duas ilhas interligadas através de um processo de restauração da terra e Dubai executou a construção de uma área residencial e comercial de luxo em ilhas artificiais para fomentar o turismo. Porém, a criação de ilhas artificiais em locais onde não há conexão com algum território consolidado, as ilhas flutuantes, ainda não são uma realidade próxima. (KELMAN, 2015)

Mesmo que se mostre como uma opção factível, a construção de ilhas flutuantes esbarra em questões jurídicas. Segundo o artigo 60 da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, que prevê a instalação de ilhas artificiais, o Estado costeiro é quem detém a autoridade sobre a regulamentação desses territórios nos aspectos aduaneiros, de imigração, de segurança, entre outros. A ilha artificial em si não tem reconhecimento de um Estado, “as ilhas artificiais, instalações e estruturas não têm o estatuto jurídico de ilhas. Não têm mar territorial próprio e a sua presença não afeta a delimitação do mar territorial, da zona econômica exclusiva ou da plataforma continental” (ONU, 1982).

Conseqüentemente, as ilhas flutuantes não seriam consideradas Estados soberanos e autônomos de acordo com esse tratado, do qual Kiribati, Tuvalu e Maldivas são signatárias.

A realocação em outro território, como já comentado no caso de Kiribati e Fiji, exigiria a cessão da soberania por parte do Estado detentor da área em questão. Além disso, nessa circunstância, outros Estados teriam que consentir com o estabelecimento de um mesmo país em um novo território. (PARK, 2011)

Poderia se considerar também a opção de estabelecer a união com um outro Estado. Diferentemente do processo de incorporação em uma sociedade existente, essa alternativa culminaria na criação de um novo Estado. Nesse cenário, estariam as possibilidades de formação de uma federação ou confederação (PARK, 2011).

3.4 Deslocamentos Ambientais nos Estados Insulares e o Elemento da Soberania: Reflexões

Qualquer que seja o caminho escolhido pelos Estados insulares, inevitavelmente a questão da soberania aparece como um desafio:

Relocation and resettlement needs are not limited to low-lying island States. However, in the case of such States, a considerable additional challenge is that displacement will necessarily be external, with a corresponding increase in the complexity of the move as well as a multiplication of stakeholders. This complexity makes early planning more compelling. As outlined above, there are drawbacks to a premature and extensive focus on migration. However, the existence of contingency arrangements could have an impact on migration pressures by reducing uncertainty regarding the future. (PARK, 2011, p. 24)

Sem uma reflexão sobre os novos contornos da soberania nas circunstâncias atuais, a tendência será de formação de fluxos migratórios ambientais massivos e desordenados e, por sua vez, a aplicação de políticas ainda mais restritivas. No caso dos deslocamentos permanentes, porém, não há um território a que se possa retornar. De caráter integral ou disperso, os deslocamentos em virtude das mudanças climáticas possivelmente acarretarão em responsabilidades para o sistema internacional.

Na ausência de qualquer instrumento que possa nortear as diretrizes a serem exercidas pelos Estados perante deslocamentos induzidos por problemas ambientais e outros aspectos da mobilidade que envolvem direitos humanos, a proteção desses indivíduos dificilmente poderá ser feita de forma justa e eficaz. A tendência que se observa e que provavelmente continuará sendo aplicada pelos Estados mais afetados é a de recorrer à Convenção de 1951 na tentativa de buscar um respaldo legal. Cabe à comunidade internacional decidir, então, se o enfrentamento desses novos desafios estará condizente com os princípios de proteção aos indivíduos.

Evidentemente, os planos de adaptação implementados pelos Estados insulares como a construção de barreiras artificiais, transferência para outras áreas menos afetadas dentro do território nacional, medidas para manutenção da qualidade da água para consumo da população podem retardar o avanço dos impactos ambientais nesses países. Não tão evidente, está a vontade política dos Estados no contexto do sistema internacional

de ampliar o debate e articular instrumentos necessários para enfrentar os desafios dos deslocamentos ambientais.

Além da dimensão da soberania enquanto um fator de fundamentação para a rechaça de migrantes forçados não enquadrados na Convenção de 1951, no caso dos Estados insulares que podem perder território está também em jogo o princípio da soberania estatal em relação à sua própria existência.

A perda de seu próprio território em virtude de razões ambientais é algo novo e envolve questões ainda não discutidas e contempladas pelo direito internacional (PARK, 2011). O fato de se tratar de um desaparecimento de território gradual torna a questão ainda mais incerta e imprecisa quanto aos seus encaminhamentos legais.

Diante da falta de perspectivas sobre as medidas que podem ser implementadas no cenário internacional a respeito dessas novas circunstâncias, se observa que alguns Estados aplicam diferentes estratégias em face às mudanças climáticas e os deslocamentos ambientais. A recusa por parte de Tuvalu em criar um plano de transferência da população consiste também em não arriscar perder a soberania do seu território.

Contrariamente, Kiribati insiste em medidas de transferências territoriais com base na ideia de que haverá o reconhecimento de outros Estados da continuidade da soberania dos Estados-ilhas mesmo que estejam localizados em outra área. Essa crença é compartilhada por Walter Kälin (2009) que argumenta:

Submerged Small Island States will not be likely to withdraw their membership in the United Nations nor is it likely that they will be excluded from that and other international organizations. [...]International law would even be flexible enough to provide continued existence to such States as non-territorial entities as evidenced by the Order of Malta, a subject of international law that continued to exist to this day even after it lost its territorial base in Malta when Napoleon Bonaparte occupied the island on 12 June 1798. All that is needed is a consensus by the international community in this regard. (KÄLIN, 2009, p. 5)²⁸

Para Kälin (2009), a questão chave não é a manutenção do *status* de Estado e a participação em organizações internacionais, mas em como assegurar que os cidadãos

²⁸ A Ordem de Malta a que Walter Kälin se refere é uma organização humanitária e religiosa internacional que possui o caráter de entidade soberana no direito internacional mesmo sem a existência de um território. (ORDEM DE MALTA, 2016)

desses países sejam alocados permanentemente em outro território e mantenham sua nacionalidade de origem mesmo que adquiram a nacionalidade do Estado receptor. Nesse sentido, o maior desafio está centrado nas transferências populacionais, em como gerenciar as nacionalidades dos indivíduos deslocados permanentemente. Simbolicamente, os países insulares podem continuar existindo na condição de Estados soberanos, segundo Kälin (2009), contudo não se sabe ao certo quais seriam os resultados práticos para os habitantes visto que estariam residindo fora de seu território de origem.

Dessa forma, a responsabilidade internacional recai sobre a criação de mecanismos que concedam a permanência da nacionalidade de origem sem que esses cidadãos sejam marginalizados no território de acolhida (KÄLIN, 2009).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentre as novas circunstâncias que se apresentam no cenário internacional contemporâneo, as transformações do meio ambiente e seus desdobramentos certamente se configuram como um desafio, sobretudo no que diz respeito às consequências humanas e sociais. Ainda que existam divergências quanto à nomenclatura e causalidade dos deslocamentos ambientais, a realidade desses fluxos migratórios é inegável.

A lacuna existente no sistema internacional acerca de uma categoria ou definição para os grupos de indivíduos que se deslocam forçosamente por razões ambientais compromete a proteção dos direitos humanos desses migrantes, uma vez que não estão sob o arcabouço de proteção de um regime específico. Por não estarem inseridos nas categorias de migrante voluntário, refugiado ou deslocado interno, essas pessoas passam a localizar-se em um “limbo normativo”.

Se por um lado não se deve desconsiderar o caráter forçoso desse tipo de migração, por outro enquadrá-la como refúgio não tem demonstrado ser a melhor solução. Além da falta de fundamentação no que se refere ao meio ambiente enquanto um fator de perseguição, negociar a ampliação do regime de refúgio é altamente complexo e arriscado. Em um período como o atual, em que a própria proteção dos refugiados não tem sido contemplada de maneira apropriada, alterar a categoria de refúgio poderia significar medidas mais restritas tanto para esse grupo quanto para os deslocados ambientais.

A soberania estatal, enquanto um princípio basilar do sistema internacional, se estabelece em algumas ocasiões como prerrogativa para a limitação de acordos na temática dos direitos humanos. Na verdade, essa justificativa reflete a vontade política dos Estados em avançar ou não determinados tópicos da agenda internacional. A evolução do regime de refúgio ilustra de forma bastante clara essa dinâmica.

Enquanto não representava uma questão prioritária para muitos Estados, a soberania foi utilizada como pretexto para não desenvolver maiores compromissos em relação aos indivíduos vítimas de migrações forçadas. A partir do momento em que o contingente de refugiados ganhou proporções mundiais atingindo inclusive países desenvolvidos, a soberania foi flexibilizada e sua existência enquanto um empecilho para o estabelecimento de uma convenção universal passou a ter um significado menor.

Para a situação dos deslocamentos ambientais, a criação de um instrumento como a Convenção de Limoges, elaborada por acadêmicos franceses, se apresenta como uma opção viável e dentro dos parâmetros sugeridos pelo então Alto Comissário das Nações Unidas, Antônio Guterres, em torno de um acordo mais flexível, porém com responsabilidades atribuídas aos Estados. (ALLIX, 2009). Esse tratado traria a proteção devida às vítimas de desastres e degradações ambientais atentando para a distinção entre os deslocamentos temporários e permanentes.

No entanto, por mais apropriado que seja esse documento ou qualquer outro que venha a ser elaborado, a vontade política de endereçar esforços para essa questão é que norteia a possibilidade de discutir a construção de acordos, suas estruturas e executá-lo. Sem esse importante aspecto, a soberania prevalece e tem maior peso que as questões concernentes ao tema dos direitos humanos.

Nesse sentido, a conjuntura atual demonstra que a curto e médio prazo a proteção dos deslocados ambientais dificilmente será respaldada por um mecanismo legal internacional.

Diante desse cenário desfavorável, devem ser encontradas outras alternativas para contemplar os migrantes forçados ambientais. O desenvolvimento dos tratados internacionais de refúgio partiu do contexto internacional através da Convenção de 1951 e alcançou o aspecto regional posteriormente através de documentos que ampliaram o escopo de proteção ou até mesmo a definição do conceito. Como exemplos estão a Convenção da União Africana em 1969, na África e a Declaração de Cartagena em 1984, na América Latina. O caminho para a situação dos deslocamentos ambientais pode estar também nos arranjos normativos regionais, partindo de uma lógica inversa, ou seja, partindo do plano regional para posteriormente abrir as possibilidades no campo internacional.

Fortalecer instrumentos regionais pode favorecer especialmente os casos de eventos repentinos que ocasionam deslocamentos temporários e geralmente são feitas entre Estados vizinhos. Outras alternativas devem ser aventadas, esta não é uma solução única assim como também não é o escopo de desdobramentos dos deslocamentos ambientais.

A agenda de pesquisa sobre esse tema ainda deve ser bastante ampliada e aprofundada. A questão das migrações forçadas ambientais suscita também a relação entre o meio ambiente e conflitos. A transferência de deslocados internos para outras

regiões dentro do território nacional pode ocasionar, em determinados Estados, o acirramento de hostilidades entre etnias distintas, por exemplo.

Uma vez impactados por conflitos civis, ao cruzar as fronteiras, os antes migrantes forçados ambientais passam a carregar o *status* de refugiado. A relação entre deslocamentos ambientais e geração de outras categorias de fluxos migratórios ainda é pouco explorada, ainda mais se considerado que a transferência de grupos e/ou localidades inteiras é uma das principais medidas de adaptação aos impactos dos processos de degradação ambiental.

No que tange ao foco desse estudo, os Estados insulares, a possibilidade de desaparecimento de territórios, além dos desafios acerca da manutenção da soberania enquanto um Estado pode conduzir à questão da apatridia. A ausência de nacionalidade para os deslocados ambientais permanentes comprometeria ainda mais a garantia de direitos humanos. Em um contexto onde não haveria Estado para retornar nem a nacionalidade adquirida do país de acolhimento, uma geração de apátridas oriundas desses primeiros migrantes forçados ambientais poderia agravar ainda mais a vulnerabilidade dessas pessoas bem como dificultar a solução para essa questão.

O presente estudo não pretendeu esgotar todas essas vertentes, mas se faz salutar apontar as complexidades e desafios referentes às migrações forçadas ambientais e a necessidade de conceder maior espaço nas discussões dos fóruns internacionais ao tema.

Por maior que seja a capacidade de alguns Estados em lidar com os processos de degradação ambiental, seja por sua extensão territorial ou pelo fator financeiro e de infraestruturas, nenhum território está imune às mudanças ambientais. Negligenciar a proteção dos deslocados ambientais ocasiona não somente perdas materiais, mas também humanas. Não há uma solução única e imutável para a questão dos deslocamentos ambientais, contudo é preciso colocar a discussão em evidência para que alguma alternativa possa ser posta em prática.

REFERÊNCIAS

ACNUR. Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations, 1996. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/4a54bbd6d.html>> Acesso em: outubro de 2015.

_____. A situação dos refugiados no mundo: cinquenta anos de acção humanitária. Almada: A Triunfadora Artes Gráficas, 345 p., 2000.

_____. An introduction to the international protection of refugee: Protecting persons of concern to UNHCR. 169 p., 2005. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ae6bd5a0.pdf>> Acesso em: setembro de 2015

_____. Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective. Genebra, 2009. 14 p. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4901e81a4.html>> Acesso em: dezembro de 2015

_____. Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado. 2011. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_critérios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf?view=1> Acesso em: setembro de 2015

_____. Refugiado ou Migrante? O ACNUR Incentiva a Usar o Termo Correto, 2015. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto/>> Acesso em fevereiro de 2015

_____. States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol. 2015b. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>> Acesso em: setembro de 2015

ALLIANCE DEVELOPMENT WORKS. World Risk Report 2015. United Nations University Institute for Environment and Human Security, Bonn, 2015. Disponível em: <www.worldriskreport.org> Acesso em: março de 2016.

ALLIX, Grégoire. La distinction entre réfugiés et déplacés est dépassée. Le Monde. Paris, 2009. Disponível em: <http://www.lemonde.fr/le-rechauffement-climatique/article/2009/12/15/antonio-guterres-la-distinction-entre-refugies-et-deplacés-est-depasseé_1280843_1270066.html>. Acesso em: janeiro de 2016.

ANDRADE, José Fischel de. Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952). Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

_____, José Fischel de. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). Revista Brasileira de Política Internacional, A, p.60-96, 2005.

AOSIS. About AOSIS. Disponível em: <<http://aosis.org/about/>> Acesso em março de 2016.

AOSIS. Reports: Fiji Latest Country to Relocate Climate Refugees, 2014. Disponível em: <<http://aosis.org/reports-fiji-latest-country-to-relocate-climate-refugees/>> Acesso em janeiro de 2016.

BARNETT, Laura. Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime. *International Journal Of Refugee Law*, Oxford, v. 14, n. 2, p.238-262, 2002.

BATES, Diane. Environmental Refugees? Classifying Human Migration caused by Environmental Change. In: *Population and Environment: A Journal of Interdisciplinary Studies*, 2002, p. 465-477.

BETZOLD, Carola; CASTRO, Paula; WEILER, Florian. AOSIS in the UNFCCC negotiations: from unity to fragmentation?. 2011, 33p. Disponível em: <https://www.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/cis-dam/Research/Working_Papers/WP_2011/2011_WP72_Betzold_Castro_Weiler.pdf> Acesso em março de 2016

BLACK, Richard.. Environmental Refugees: Myth or Reality? *New Issues in Refugee Research: Working Paper 34*. Geneva, 2001, 20p.

BONOTTO, Chiara; DI GIOVANNI, Diego; GULINO, Adriana. Some Reflections about State Sovereignty. In *Humanitarian Action and State Sovereignty*. Edizioni Nagard, 2001, p. 119-126.

BRAGON, Rayder. Moradores escolhem área para reerguer vila de Mariana destruída pela lama. *Uol Notícias*, 2016. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2016/05/07/moradores-escolhem-area-para-reerguer-vila-de-mariana-destruida-pela-lama.htm>> Acesso em maio de 2015

BRASIL. Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/combate-a-desertificacao/convencao-da-onu>> Acesso em janeiro de 2016.

BRASIL. Saiba Mais sobre o Protocolo de Quioto. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2010/11/protocolo-de-quioto>>. Acesso em janeiro de 2016.

_____. Lei nº 12.187; Política Nacional sobre Mudança do Clima, 2009. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/841507.pdf>> Acesso em dezembro de 2015.

BROWN, Lester; McGRATH, Patricia; STROKES, Bruce. *Twenty-two Dimensions of the Population Problem*. 1976. *Worldwatch Paper*, 83 p.

CASTLES, Stephen. Environmental Change and Forced Migration: making sense of the debate. *Refugees Studies Centre: Working Paper nº 70*, 2002. 16 p.

COHEN, Jean. International Human Rights, Sovereignty and Global Governance: Toward a New Political Conception. In: Globalization and Sovereignty. Rethinking Legality, Legitimacy and Constitutionalism. Cambridge University Press, 2012, p. 159-222.

COHEN, Jean. Whose Sovereignty? Empire Versus International Law. In: Ethics & International Affairs, 2004, v. 18, nº 3, p. 1-24.

COLLECTIF ARGOS. Climate Refugees. Paris: Dominique Carré Editeur, 2010.

CONISBEE, Molly; SIMMS, Andrew. Environmental Refugees: The Case for Recognition. Londres. 2003. 44 p.

CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA MUDANÇAS CLIMÁTICAS (CQNUMC). Adoption of the Paris Agreement, 2015a, 32 p. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/109r01.pdf>> Acesso em dezembro de 2015.

_____. Climate Change: Small Island Developing States, 2005, 32 p. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/publications/cc_sids.pdf> Acesso em abril de 2016.

_____. Draft Agreement and draft decision on workstreams 1 and 2 of the Ad Hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, 2015b, 51p. Disponível em: <<http://unfccc.int/files/bodies/application/pdf/ws1and2@2330.pdf>> Acesso em dezembro de 2015.

_____. Non-Economic Losses in the Context of the Work Programme on Loss and Damage, 2013a, 65 p. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2013/tp/02.pdf>> Acesso em janeiro de 2016.

_____. Report of the Conference of the Parties on its eighteenth session, 2012a. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a01.pdf>>

_____. Report of the Conference of the Parties on its nineteenth session, 2013b. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2013/cop19/eng/10a01.pdf>> Acesso em novembro de 2015.

_____. Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session, 2010. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>>

_____. Report of the Conference of the Parties on its twentieth session, 2014. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/10a01.pdf>> Acesso em novembro de 2015

_____. Slow onset events, 2012b, 61p. Disponível em <<http://unfccc.int/resource/docs/2012/tp/07.pdf>> Acesso em: fevereiro de 2016.

CPRD, Center for Participatory Research and Development. Climate-Induced Displacement and Migration: Policy Gaps and Policy Alternative, 2015, 16. Disponível

em:

<http://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/briefing_paper_climate_induced_displacement_and_migration.pdf> Acesso em: janeiro de 2016.

DALBY, Simon. What happens if we don't think in human terms? In: ZEHFUSS, Maja; EDKINS, Jenny. *Global Politics: A New Introduction*. A: Routledge, 2009. p. 45-69.

DALTON, Matthew. How a Floating Island Could Save Pacific Nation From Rising Seas. *The Wall Street Journal*, 2015. Disponível em: < <http://www.wsj.com/articles/how-a-floating-island-could-save-pacific-nation-from-rising-seas-1449589251>> Acesso em abril de 2016

DESOMBRE, Elizabeth R. The Evolution of International Environmental Cooperation. 2004. *Journal of International Law & International Relations*. Vol. 1, p. 75- 87.

DUN, Olivia; GEMMENE, François. Defining “Environmental Migration”. In: *Forced Migration Review 31: Climate Change and Displacement*. Oxford: Refugee Studies Centre. University of Oxford, p. 10-11, 2008.

EDWARDS, Julia B. The Logistics of Climate-Induced Resettlement: Lessons from the Carteret Islands, Papua New Guinea. *Refugee Survey Quarterly*, v. 32, p.52-78, jul. 2013.

EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environmental Programme, 1985.

ELLSMOOR, James; ROSEN, Zachary. Kiribati's land purchase in Fiji: does it make sense?. *Development Policy Centre*, 2016. Disponível em: < <http://devpolicy.org/kitibatis-land-purchase-in-fiji-does-it-make-sense-20160111/>> Acesso em abril de 2016.

FELLER, Erika. The Evolution of the International Refugee Protection Regime. *Journal of Law and Policy*, 2001.

GATRELL, Peter. Refugees and Forced Migrants during the First World War. *Immigrants & Minorities*, Londres, v. 26, n. 1/2, p.82-110, 2008.

HARVEY, Fiona. World's Climate Pledges Not Yet Enough to Avoid Dangerous Warming. *The Guardian*, 2015. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/environment/2015/oct/30/worlds-climate-pledges-likely-to-lead-to-less-than-3c-of-warming-un>> Acesso em dezembro de 2015

HEAD, Michael. Whither the refugee convention? - a new perspective for the 21st century, 2002. Disponível em: <<http://motspluriels.arts.uwa.edu.au/MP2102mh.html>> Acesso em: setembro de 2015

IDMC. *Global Estimates 2015 – People Displaced by Disasters*, 2015, 109 p. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf>> Acesso em fevereiro de 2016.

_____. Internal Displacements Monitoring Centre.. Human Mobility in the Context of Climate Change, 2015, 4p. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/assets/Uploads/201510-human-mobility-advisory-group-bonn.pdf>> Acesso em fevereiro de 2016.

IFDD. Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático - Guía para Negociadores. Lima, 2014. 193 p.

IPCC. Climate Change 2014: Synthesis Report, Genebra, 2010, 151 p. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/AR5_SYR_FINAL_All_Topics.pdf> Acesso em março de 2016

_____. Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation. University Press, 2012, 582 p. Disponível em:<http://ipcc-wg2.gov/SREX/images/uploads/SREX-All_FINAL.pdf>. Acesso em abril de 2016

JAEGGER, Gilbert. On the history of the international protection of refugees. International Review Of The Red Cross, v. 83, n. 843, p.727-737, 2001.

JAKOVLJEVIC, Bosko. Right to Humanitarian Action and State Sovereignty. In: Humanitarian Action and State Sovereignty. Edizioni Nagard, 2001, p. 95-101.

KÄLIN, Walter. Climate Change and Population Movements, 2009, 5p. Disponível em: <http://legal.un.org/avl/pdf/ls/Kalin_outline2.pdf> Acesso em abril de 2016.

KALUMIYA, Kallu. State Sovereignty and Protection of Refugees and Displaced People. In: Humanitarian Action and State Sovereignty. Edizioni Nagard, 2001, p. 65-74.

KELMAN, Ilan. Difficult decisions: Migration from Small Island Developing States under climate change. Earth's Future, 3, 2015, p 133–142.

KINGSLEY, Patrick; RANKIN, Jeniffer. EU-Turkey refugee deal. The Guardian, Londres. 2016. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2016/mar/08/eu-turkey-refugee-deal-qa>> Acesso em: março de 2016.

KIRIBATI. Intended Nationally Determined Contribution, 2016, 27 p. Disponível em: <http://www4.unfccc.int/submissions/INDC/Published%20Documents/Kiribati/1/INDC_KIRIBATI.pdf> Acesso em abril de 2016

_____. Loss and Damage Gap Analysis from Climate Change, 2015, 45 p. Disponível em: <http://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/gap_analysis_on_loss_and_damage_from_climate_change-final_kiribati_report.pdf> Acesso em abril de 2016.

_____. National Adaptation Program of Action, 2007, 71 p. Disponível em: <<http://unfccc.int/resource/docs/napa/kir01.pdf>> Acesso em março de 2016.

KOMAI, Makereta. Tuvalu and Kiribati have different policies on relocation. The Pacific Islands News Association, 2015. Disponível em: <<http://reliefweb.int/report/tuvalu/tuvalu-and-kiribati-have-different-policies-relocation>> Acesso em abril de 2016

LIGA DAS NAÇÕES. Convention Relating to the International Status of Refugees, 1933. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html>> Acesso em: setembro de 2015.

LIGA DAS NAÇÕES. Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany, 1938. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html>> Acesso em: setembro de 2015

LONG, Katy. Early Repatriation Policy: Russian Refugee Return 1922 - 1924. Journal of Refugee Studies, Oxford, p.133-154, 2009.

MCNAMARA, Karen Elizabeth. The politics of environmental refugee protection at the United Nations. 2006. University of New South Wales, Austrália. Tese (Doutorado), 341 p.

MORRISSEY, James. Rethinking the 'Debate on Environmental Refugees': From 'Maximilists and Minimalists' to 'Proponents and Critics'. 2012. Disponível em: <http://jpe.library.arizona.edu/volume_19/Morrissey.pdf> Acesso em: outubro de 2015

MYERS, Norman. Environmental Exodus – An Emergent Crisis in the Global Arena. 1995. Climate Institute, 246 p.

NANSEN INICIATIVE. Global Consultation Report, 2015, 244 p. Disponível em: <<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/GLOBAL-CONSULTATION-REPORT.pdf>> Acesso em fevereiro de 2016.

NEUTELEERS, Stijn. Environmental Refugees: A Misleading Notion for a Genuine Problem. Catholic University of Leuven: Ethical Perspectives v.18, 2011, p. 229-248.

NOVA ZELÂNDIA. Teitiota v. the Chief Executive of the Ministry of Business Innovation and Employment, 2013, 20 p. Disponível em: <<https://forms.justice.govt.nz/search/Documents/pdf/jdo/56/alfresco/service/api/node/content/workspace/SpacesStore/6f4d600a-373f-4ff8-8ba1-500fb7cc94b0/6f4d600a-373f-4ff8-8ba1-500fb7cc94b0.pdf>> Acesso em abril de 2016.

_____. Ioane Teitiota v. the Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment, 2015, 6p. Disponível em: <https://www.courtsofnz.govt.nz/cases/ioane-teitiotoa-v-the-chief-executive-of-the-ministry-of-business-innovation-and-employment/at_download/fileDecision+%&cd=5&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br> Acesso em abril de 2016.

ORDEM DE MALTA. About the Order of Malta, 2016. Disponível em: <<http://www.orderofmalta.int/sovereign-order-of-malta/>> Acesso em abril de 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). Migration and the Environment. The Refugee Policy Group, 1992. Disponível em: <http://www.afghandata.org:8080/xmlui/bitstream/handle/azu/13232/azu_acku_pamphlet_jv6033_m547_1992_w.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em: outubro de 2015

_____. Glosario Sobre Migración. 2006. N° 7. Disponível em: <http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf> Acesso em: setembro de 2015

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, 1982, 211 p. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Decretos/1995/dec_1530_1995_convencaoacoesunidassobredireitomar.pdf> Acesso em abril de 2016

_____. Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Twentieth Meeting, 26. 1951a. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/3ae68cde4.html>> Acesso em: setembro de 2015

_____. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951b. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2\[mode\]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2\[folder\]=157](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2[mode]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2[folder]=157)>. Acesso em setembro de 2015

_____. Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: janeiro de 2016.

_____. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, 1990. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>> Acesso em outubro de 2015

_____. Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm> Acesso em abril de 2016.

_____. Protocolo Relativo Ao Estatuto Dos Refugiados. 1967. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2\[mode\]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2\[folder\]=157](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2[mode]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2[folder]=157)>. Acesso em setembro de 2015

_____. Resolução 43/121: Assistência Humanitária para Vítimas de Desastres Naturais, 1988. Disponível em: <<http://www.un.org/documents/ga/res/43/a43r131.htm>> Acesso em fevereiro de 2016.

_____. Small Island Developing States and the UN – Timeline. Disponível em: <<http://www.un.org/en/events/islands2014/smallislands.shtml>> Acesso em março de 2016

PARK, Susin. Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-lying Island States. Legal and Protection Policy: Research Series, Division of International

Protection, 2011, 24 p. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4df9cb0c9.html>> Acesso em março de 2016.

PAULA, Bruna Vieira de. O Princípio do Non-Refoulement, sua Natureza Jus Cogens e a Proteção Internacional dos Refugiados. Instituto Brasileiro de Direitos Humanos, v. 7, n. 7, p.51-67, 2007.

PRIEUR, Michel. Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons, 2015. Disponível em: <http://unfccc.int/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/items/9508.php> Acesso em dezembro de 2015.

PRIEUR, Michel; MARGUENAUD, Jean-Pierre; MONÉDIAIRE, Gérard; BÉTAILLE, Julien; DROBENKO, Bernard et al. Convention on the International Status of Environmentally Displaced People, 2008. In: Revue européenne de Droit de l'environnement, v. 4, 2008, p. 395-406. Disponível em: <<https://hal-unilim.archives-ouvertes.fr/hal-00581519>> Acesso em dezembro de 2015.

RAMESH, Randeep. Paradise almost lost: Maldives seek to buy a new homeland. The Guardian, 2008. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/environment/2008/nov/10/maldives-climate-change>> Acesso em abril de 2016.

RAMOS, Érika Pires. Refugiados Ambientais: Em Busca de Reconhecimento pelo Direito Internacional. 2011. 150 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/eventos/Refugiados_Ambientais.pdf?view=1> Acesso em março de 2016.

REIS, Rossana Rocha. Soberania, Direitos Humanos e as Migrações Internacionais. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 19, n. 55, p.149-164, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v19n55/a09v1955.pdf>>. Acesso em janeiro de 2016

RESILIENT CITIES. Climate Change Adaptation Plan, Choiseul Bay Township, Solomon Islands, 2015. Disponível em: <http://resilientcities2015.iclei.org/fileadmin/RC2015/files/pptx/H3_McGuire.pdf> Acesso em março de 2016

ROBERTSON, Campbell; FAUSSET, Richard. 10 Years After Katrina. New York Times, 2016. Disponível em: <http://www.nytimes.com/interactive/2015/08/26/us/ten-years-after-katrina.html?_r=1> Acesso em abril de 2016.

SAND, Peter. The evolution of international environmental law In: The Oxford Handbook of International Environmental Law. Oxford University Press. 2008.

SUHRKE, Astri. Pressure points. Environmental degradation, migration and conflict. Cambridge: American Academy of Art and Science, 1993. 41 p.

UNIVERSIDADE DAS NAÇÕES UNIDAS (UNU). As Ranks of “Environmental Refugees” Swell Worldwide, Calls Grow for Better Definition, Recognition, Support, 2005, p. 1-4.

WALKER, Robert. After the Globe, Before the World. Global Horizons, 2010, 368 p.

WALKER, Robert. Inside/Outside: Relações Internacionais como Teoria Política. Editora Puc Rio, 2013, 303 p.

WEISS, Kenneth R. The Making of a Climate Refugee, 2016. Foreign Policy. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2015/01/28/the-making-of-a-climate-refugee-kiribati-tarawa-teitiota/>> Acesso em abril de 2016.

WORLD ATLAS. Kiribati Map and Information, 2016. Disponível em: <<http://www.worldatlas.com/webimage/countrys/oceania/ki.htm>> Acesso em abril de 2016.