

DESLOCADOS AMBIENTAIS: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DAS PROPOSTAS DE PROTEÇÃO JURÍDICA ESPECÍFICA

ENVIRONMENTALLY DISPLACED PERSONS: AN ANALYSIS BASED ON THE PERSPECTIVE OF SPECIFIC LEGAL PROTECTION PROPOSALS

Zelma Tomaz Tolentino¹

Liziane Oliveira da Silva Paixão²

RESUMO: Os deslocamentos humanos são fenômenos que sempre estiveram presentes na história da humanidade. Na atualidade, as questões ambientais vêm refletindo de forma acentuada nas condições de sobrevivência dos seres humanos, provocando o deslocamento de populações, devido a problemas de seca, enchentes, abalos sísmicos dentre outros, com previsão, para um futuro próximo, de que milhões de pessoas vão deixar seus *habitats*. Os deslocamentos por razões ambientais fez surgir, no meio acadêmico e científico, inúmeras tipologias e nomenclaturas, sem, no entanto, uma se apresentar adequada, o que acaba refletindo na proteção jurídica. Há quem defenda a criação de uma proteção jurídica específica para esses sujeitos, razão pela qual se considerou deslocados ambientais, no âmbito internacional, objetivando à análise estrutural de quatro propostas distintas, para, ao final, confirmar a necessidade de ajuste e adequação das ideias apresentadas.

Palavras-chave: Questões Ambientais; Deslocados Ambientais; Proteção Específica.

ABSTRACT: Human displacements are phenomenons that always existed as part of human history. Nowadays, environmental issues have been strongly reflecting in human survival conditions, leading to the displacement of entire populations, due to droughts, floods, earthquakes, among others, with scientists predicting that, in the near future, millions of people are going to leave their inhabitats. People displaced by environmental issues lead to the creation, on academic and scientific grounds, of innumerous typologies and nomenclatures, without, however, one showing to be the most adequate, which ends up reflecting on their legal protection. There are those who defend the creation of a specific legal protection system for these people, which is why these persons became known, internationally, as environmentally displaced persons, with the objective of structurally analysing four distinct proposals, to, in the end, confirm the need of adjustment and adequation of the presented ideas.

Keywords: Environmental Issues; Environmental Displaced People; Specific Protection.

1 INTRODUÇÃO

¹ Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes – UNIT; Bolsista da CAPES/UNIT; Pós-graduada pela Universidade Cândido Mendes/RJ – UCAM, em Direito Tributário; Pós-Graduada em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Estácio de Sá/RJ Pós-Graduada em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade Estácio de Sá/RJ; Bacharela em Direito pela Universidade Tiradentes; Consultora Jurídica; Advogada. <zelma.advogada@gmail.com>

² Professora do Programa de Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Tiradentes - UNIT. Doutora em Direito pela Université d'Aix Marseille III, da França; Mestre em Direito pela UnB; Bacharela em Direito pela Universidade Tiradentes. <lizianepaixao@gmail.com>

O fenômeno dos deslocamentos humanos é tão antigo quanto a humanidade. As razões para migrar são complexas, mescladas de muitos fatores e trajetória pessoais. As pessoas migram em busca de trabalho digno, de vida melhor ou de segurança, devido à pobreza, à violência e ao conflito nos seus múltiplos aspectos, e migram também devido a fatores ambientais.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) estima que milhares de pessoas já se encontram em situação de deslocamento forçado e esse número deverá dobrar no futuro próximo. Essa constatação descortina um cenário preocupante, do qual emerge uma nova tipologia de migrante que originariamente foi denominado de ‘refugiado ambiental’. (UNHCR, 2012, p. 26).

Todavia, a falta de consenso acerca de uma terminologia e de um conceito adequado para essa categoria de migrantes, tem dado ensejo à utilização de muitas outras expressões, o que provoca um mal estar perante a comunidade internacional. Neste estudo, optou-se pela terminologia “deslocados ambientais”, tendo em vista, *prima face*, apresentar elementos mais consistentes e abrangentes de forma a afastar as imprecisões das demais.

Os primeiros estudos, os quais apresentam elementos incipientes da ligação entre deslocamentos e o meio ambiente iniciou-se com Lester Brown, com a introdução da expressão ‘*ecological refugees*’, segundo Morrissey (2012, p. 36). Por outro lado, El-Hinnawi recebe os créditos da autoria da expressão ‘*environmental refugees*’ (WARNER ET AL, 2008, p. 9; 127). Ademais disso, muitos outros estudiosos se ocupam da construção de um conceito, mas o principal ponto da inadequação e imprecisão terminológica e conceitual está vinculado à falta da efetiva compreensão do que essa categoria significa, bem como a extensão e a imprecisão da sua alocação.

A falta consensual de uma terminologia e de um conceito, não é motivo de inércia, para aqueles que se preocupam com a proteção jurídica desses sujeitos, pois, desde a década de 1990, uma dezena de propostas específicas, para proteção foi apresentada. Este estudo centra-se em duas vertentes das propostas para lidar com os deslocados ambientais, em razão do alcance e consistências. A primeira vertente é composta por três grupos de propostas relacionadas às mudanças climáticas: a) proposta de Biermann e Boas; b) proposta de Docherty e Giannini; c) proposta de Hodgkinson; Tess Burton; Simon Dawkins; Lucy Young; e Alex Coram. A segunda vertente trata da proposta delineada pela Universidade de Limoges e seus colaboradores.

Compondo a primeira vertente, tem-se a proposta de um *Protocolo sobre Refugiados Climáticos* apresentada por Frank Biermann e Ingrid Boas, lançada em 2007. A ideia desses autores é que esse protocolo seja apresentado como um documento independente, autônomo, com amplo alcance geográfico, com a pretensão de vir anexado à *Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas* (UNFCCC); mas, este último instrumento sobre mudanças climáticas deverá sofrer alterações para a criação de novos mecanismos auxiliares ao projeto, visando albergar as situações climáticas na esfera internacional, para caracterizar um instrumento jurídico vinculativo e obrigatório.

A segunda proposta tem como idealizadores Docherty e Giannini (2009, p.350), os quais partem do princípio de que os deslocamentos devido às mudanças climáticas são um problema de fato, e que, atualmente, não existe uma solução jurídica. Esses autores entendem que os efeitos das mudanças climáticas vão provocar um grande número de deslocados, e a situação agravar-se-á em razão da falta de previsão legal de proteção e de intuições que possam acompanhar, defender, proteger, gerir essa categoria de pessoas. Assim, lançaram a proposta de um instrumento jurídico qualificado como *Convenção Internacional sobre Refugiados Climáticos*, apoiada por um regime multidisciplinar, para a criação de um novo direito.

Hodgkinson e coautores (2002, p.1) são os criadores da terceira proposta relacionada às mudanças climáticas, pois veem com grande preocupação a situação da região costeira de Bangladesh, diante das frequentes tempestades, ciclones e aumento do nível do mar. Soma-se a isso o estado de pobreza das pessoas que já foram obrigadas a se deslocarem em razão desses fatos da natureza, daí os pesquisadores proporem a criação de uma *Convenção para as Pessoas Deslocadas pelo Clima*.

A segunda vertente de propostas é encabeçada pela doutrina francesa, notadamente os especialistas ligados ao direito ambiental e ao direito internacional mediante estudos multidisciplinares. Assim, o grupo apresentou, em dezembro de 2008, um esboço dando forma a um pretense documento jurídico independente, específico, denominado *Projet de Convention Relative au Statut International des Déplacés Environnementaux*, considerado como o documento mais completo no gênero e na forma.

Este artigo, sem a pretensão de esgotar o tema, tem por finalidade refletir quanto à adequação ou inadequação das propostas de um instrumento jurídico específico para a proteção dos refugiados devido a problemas ambientais. A relevância dessa reflexão é múltipla, uma vez que decorre da atualidade do tema, da oportunidade em expor as verdadeiras razões da controvérsia que impede a formulação de um conceito e da terminologia, assim como da

necessidade premente de debates para a efetiva adoção de um instrumento normativo específico de proteção.

Para tanto, o tema será abordado de forma pragmática, mediante a seleção intencional da terminologia ‘deslocados ambientais’, apresentando o problema conceitual, o qual alicerça as razões da ausência normativa, para, ao final, expor a necessidade de ajustes e adequações às propostas apresentadas. Para tanto, algumas questões foram levantadas: Em que medida há uma relação entre migração e as questões ambientais? Há um conceito apropriado para deslocado ambiental? Qual o fundamento da controvérsia terminológica e conceitual? A aplicação das propostas mostra-se adequada?

Para responder aos questionamentos delineados, utilizou-se o método dedutivo qualitativo, mediante a técnica da revisão bibliográfica, para concluir que as propostas, de modo geral, apresentam alguns aspectos que demandam ajustes ou adequação, no que tange a justificativa restritiva, a viabilidade prática e a factibilidade política.

2 DESLOCAMENTOS HUMANOS E AS QUESTÕES AMBIENTAIS

A História da humanidade é pontuada pelos fenômenos dos deslocamentos humanos, cujas razões são complexas, mescladas de muitos fatores e trajetórias pessoais, na busca de ambientes que favoreçam uma vida estável e a sobrevivência. O fenômeno dos deslocamentos humanos é tão antigo quanto a humanidade. Segundo Fouquet (1974, p. 11): “A história da humanidade é a história das migrações e de suas consequências.”

Deslocamento pode ser compreendido como ato ou efeito da mudança de um lugar para outro, de modo a indicar que o sujeito afastou-se do lugar onde inicialmente se encontrava, por alguma razão. Neste estudo toma-se o termo ‘deslocamentos’ como sinônimo de ‘migrações’, uma vez que este expressa o movimento de pessoas de um lugar para outro; por via de consequência, o vocábulo ‘deslocado’ corresponde à palavra usualmente denominada ‘migrante’, indicativa do sujeito que desloca.

Nesse contexto, pessoas mudam de um lugar para outro como forma de superar vários fatores ou obstáculos. Nesse sentido, Warner et al (2008, p. 9 e 12) afirma que as pessoas que migram, permanente ou temporária, interna ou internacional, sempre foi uma estratégia de enfrentamento das mudanças ambientais e esse movimento humano ocorre desde a pré-história de uma zona de clima para outro, em busca de sobrevivência, bem como de aspirações a uma existência mais estável.³

³ Tradução livre pela autora.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) - que visa a proteger e a prestar assistência às vítimas de perseguição e às de violação generalizada dos direitos humanos - estima que 45,2 milhões de pessoas já se encontrem em situação de “êxodo forçado” por catástrofes ambientais, número este que deverá dobrar nos próximos 50 anos, em razão da degradação e devastação ambiental, provocadas pelas mudanças climáticas. (UNHCR, 2012, p. 26)

Segundo a Organização Internacional para os Migrantes (LACZKO; AGHAZARN, 2009, p. 69), a degradação ambiental pode ser exacerbada pelos efeitos das mudanças climáticas, havendo um incremento nos efeitos, levando ao aniquilamento das condições de habilidades das populações afetadas, diante do comprometimento dos seus meios de sustento, o que já é visto na região do Sahel, na África subsaariana, onde a seca e a desertificação não favorecem o desenvolvimento do equilíbrio da biodiversidade, ou nos países insulares como Tuvalu que, a cada ano, perde parte do seu território tomado pelas águas do mar.

Os fatos da natureza, como terremotos, maremotos, tsunamis são fenômenos que guardam estreita ligação com o meio ambiente. Ainda é nítida a lembrança do tsunami ocorrido no dia 26 de dezembro de 2004, na costa Noroeste da Ilha de Sumatra na Indonésia, nas Maldivas, Sri Lanka e Tailândia e outras áreas costeiras do Oceano Índico. O efeito do tsunami nessas zonas dizimou milhares de vidas humanas e animais, e deixou um rastro de destruição no meio ambiente. As consequências da catástrofe foram incalculáveis para as populações residentes nas imediações do litoral que, ao final, contabilizaram 230 mil mortes e milhares de desalojados. A catástrofe demonstra a vulnerabilidade humana diante dos fatos da natureza. (SALVADOR, 2008).

Conforme notícia da Organização das Nações Unidas (ONU), os deslocamentos de pessoas por razões ambientais, por vezes, têm a característica de deslocamento forçado, em função da forma pela qual ocorre a catástrofe ambiental, geralmente de forma abrupta, com “perdas humanas, materiais ou ambientais extensas, que excedem a capacidade da sociedade afetada para ressurgir, usando apenas seus próprios recursos.” (DESASTRES AMBIENTAIS, 2010).

Os fluxos migratórios decorrentes da degradação ambiental, da mudança climática, da ocorrência dos desastres naturais fazem descortinar um cenário preocupante, diante de um fenômeno que vem ganhando força nos debates, em razão dessa nova tipologia de migrante que originariamente foi denominado de ‘refugiado ambiental’.

3 UM FENÔMENO DE MÚLTIPLAS DENOMINAÇÕES

A ideia dos deslocamentos com uma íntima ligação com o meio ambiente iniciou-se com Lester Brown, do *Worldwatch Institute*, na década de 70, do século XX, o primeiro a introduzir o conceito *ecological refugees* devido a várias razões ambientais e, posteriormente, em novembro de 1984, tal conceito circulou em um documento informativo do Instituto Internacional para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em Londres, segundo relatos de Morrissey (2012, p. 36).

Percebe-se que os estudos de Lester coincidem com a tomada de consciência da chamada ‘crise ambiental’, a qual aponta as mudanças climáticas, desertificações, descongelamento das calotas polares (MILARÉ, 2001, p. 92), desgastes da camada de ozônio, aumento do efeito estufa e as perdas da biodiversidade como “problemas globais em sua própria gênese e âmago” (VEIGA, 2010, p. 146), com os quais a humanidade vem se deparando.

Por outro lado, muitos creditam a El-Hinnawi (STOJANOV, 2008, p. 133), pesquisador do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o uso da terminologia *environmental refugees*, trazendo-a a debate, em 1985, quando da elaboração e publicidade do documento político intitulado *Environmental Refugees* (WARNER et al 2008, p. 9 e 127).

El-Hinnawi entende que todas as pessoas deslocadas podem ser descritas como refugiados ambientais, quando são forçadas a deixar seu habitat original (ou de ter deixado voluntariamente) para se proteger de danos e ou ir em busca de uma melhor qualidade de vida.⁴

Jacobson, em 1988, também foi um dos primeiros a operacionalizar um estudo feito no Shael, na África, especialmente, no que tange as projeções numéricas dos refugiados ambientais no futuro, o qual estima que um deslocamento de muitas pessoas, com a possibilidade de configurar o maior grupo de pessoas deslocadas no mundo, em razão do impacto das mudanças climáticas (MORRISSEY, 2012, p. 36).

São muitos os estudiosos que se ocupam na construção de um conceito, a exemplo do Astrid Spiney, o qual entende que “refugiado ambiental” é aquela pessoa obrigada a deixar sua residência de forma temporária ou permanente decorrente de fatores que degradam o ambiente afetando as condições de vida e tornando impossível a sobrevivência na região em que residem. (SPINEY, 2011, p.390).

O emprego da expressão ‘refugiado ambiental’ não é um consenso, o que viabilizou a apresentação de outras expressões, tais como “migrantes ambientais”, “deslocados ambientais”,

⁴ Tradução livre pela autora.

porém, dadas nomenclaturas também encontram resistência em se firmarem. Por exemplo, o termo ‘migrante ambiental’ acaba esbarrando na inexistência de um conceito do que seja ‘migrante’, conforme explica a Organização Internacional para as Migrações (OIM, 2010, p.3), a qual afirma que no plano internacional não existe uma definição universalmente aceita para ‘migrante’, e isso dificulta a construção de um conceito para caracterizar uma tipologia que possa ser entendida como ‘migrações ambientais’.

Mesmo diante dessa circunstância, a OIM, para efeitos de trabalho, considera deslocados ambientais, as pessoas ou grupo de pessoas que, por motivos de mudanças repentinas ou gradual ocorridas no meio ambiente, que afetam adversamente suas vidas ou condições de vida, se veem obrigadas a abandonar onde residem habitualmente ou decidem deslocar-se voluntariamente, de modo temporário ou permanente, dentro de seu próprio país ou para o estrangeiro.⁵

Nesse mesmo trilhar, Morton, Boncour e Laczko (2008, p. 5) entendem que migrantes ambientais são aquelas pessoas, comunidades ou sociedades que decidem ou se veem obrigadas a migrar como resultado de fatores climáticos e do meio ambiente prejudiciais⁶, o que é reforçado por Kibreab (1997, p. 20; 38) que defende o uso da terminologia ‘migrante ambiental’, considerando-o mais preciso e menos conflituoso que a expressão ‘refugiado ambiental’, a qual não traduz a amplitude que o fenômeno da migração encerra.

Por outro lado, há quem defenda o uso da terminologia ‘refugiado climático’, notadamente diante da temática e dos estudos das mudanças climáticas que, recentemente, está no centro das preocupações. Nesse sentido, considera-se refugiado climático pessoas que têm que deixar seus habitats, de imediato ou no futuro próximo, por causa de alterações bruscas ou graduais em seu ambiente natural relacionados com, pelo menos, um dos três impactos das alterações climáticas: a elevação do nível do mar, eventos climáticos extremos e de seca e de água escassez.⁷

Os opositores a essa corrente, tal como Gemenne (2009, p. 83), entendem que o uso dessa expressão é um abuso de linguagem, pois apenas expressa a criatividade humana, sem, contudo, acrescentar qualquer elemento novo que possa clarear os impasses das discussões terminológica e conceitual.

Na busca por uma terminologia e um conceito adequado, desde 2008 um grupo de estudiosos da Universidade de Limoges, na França, juntamente com uma equipe

⁵ Tradução livre pela autora.

⁶ Idem

⁷ Idem

multidisciplinar (CRIDEAU; CRDP; L'OMIJ; CIDCE)⁸ têm se debruçado sobre o tema, definindo essa categoria como os indivíduos, famílias, grupos e populações, as quais enfrentam uma mudança súbita ou insidiosa no seu ambiente o que acaba por afetar suas vidas, forçando-os a sair imediatamente ou ao longo do tempo, do seu local de residência habitual.⁹

A nomenclatura escolhida pelos estudiosos franceses visa afastar a celeuma das discussões e imprecisões que alhures se avistam, notadamente, em detrimento das expressões 'refugiados ambientais' e 'migrante ambiental'. Cavedon e Vieira (2011, p. 199) enfatizam que a expressão 'deslocado ambiental' reflete, de forma ampla, os múltiplos aspectos das causas e seu "caráter não é exclusivamente pessoal, mas coletivo".

A falta de especificidade dessa conceituação ou nomenclatura tem levado à utilização de muitas outras expressões como: migração induzida pela mudança climática, migração por motivos ambientais, refugiados ecológicos, migração forçada por motivos ambientais dentre outras (DUN, GEMENNE, 2008, p. 10).

3 ESTUDOS PROSPECTIVOS DA PROTEÇÃO AOS DESLOCADOS AMBIENTAIS: DESENCONTROS E DESAFIOS

Nos instrumentos jurídicos de cunho específico, em vigor, de aplicação no âmbito internacional, não contém regras protetivas à categoria dos deslocados ambientais. Não conter nada, é esse o sentido de vazio, diz respeito à ausência de reconhecimento da categoria como 'deslocados ambientais', e, por via de consequência, a constatação da inexistência de uma proteção jurídica específica vigente.

A concessão de assistência humanitária aos deslocados ambientais (diante da ausência de reconhecimento formal da categoria, são computados em outros tipos de migrações), fasta a possibilidade de que há uma lacuna no direito internacional. Por outro lado, diversos teóricos apresentam sugestões, defendendo a possibilidade de aplicação de instrumentos jurídicos que digam respeito a algum tipo de deslocamento forçado, os quais já se encontram em vigor¹⁰, a exemplo da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, CRER, assim como há outros

⁸ Troisième version du Projet de Convention Relatif au Statut International des Déplacés Environnementaux, élaboré par le CRIDEAU (Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme) et le CRDP (Centre de Recherche sur les Droits de la Personne), équipes thématiques de l'OMIJ (Observatoire des Mutations Institutionnelles et Juridiques), Faculté de Droit et des Sciences Économiques de l'Université de Limoges (PRES Limousin Poitou-Charentes), avec le concours du CIDCE (Centre International de Droit Comparé de l'Environnement).

⁹ Tradução livre pela autora

¹⁰ Este estudo não se ocupará da análise de instrumentos jurídicos em vigor, dada a quantidade e complexidade temática e a limitação de laudas.

estudiosos que pugnam pela criação de instrumentos específicos, razão pela qual se pretende empreender uma busca dessas ideias protetivas.

Todavia, a especificidade dos deslocados ambientais, com relação aos instrumentos normativos existentes antecipa uma ideia de desencontro, posto que, etimologicamente desencontro é uma inflexão do verbo desencontrar, o que revela a significação de incompatibilidade, por não caminhar no mesmo sentido. (DESENCONTRO, 1986, p. 556) Diante da incompatibilidade, do desencontro, a tarefa torna-se um desafio, uma peleja teórica para convencer, exercida por aqueles que defendem a criação de uma proteção específica, nos moldes das propostas até então lançadas.

Não é mais possível tratar os deslocados ambientais como uma questão periférica, notadamente quando se depara com a ausência de uma proteção a essa categoria de sujeitos. Diante dessa realidade, os estudos prospectivos não têm o condão de prever o futuro, uma vez que o vocábulo ‘prospectivo’ denota um olhar mais além, de uma visão mais alargada da possibilidade, para que, no futuro próximo, haja uma proteção específica direcionada aos deslocados ambientais, e é neste sentido que vários teóricos têm dirigido seus estudos os quais resultaram em algumas produções de propostas.

Diante da multiplicidade de propostas, e em razão da limitação deste estudo, optou-se, neste item, por abordar duas vertentes distintas que sobressaem das propostas tidas como as mais consistentes e despertam algum interesse na solução da problemática, na qual se inserem os deslocados ambientais. A primeira vertente é composta por três grupos de propostas relacionadas às mudanças climáticas: a) proposta de Biermann e Boas; b) proposta de Docherty e Giannini; c) proposta de Hodgkinson; Tess Burton; Simon Dawkins; Lucy Young; e Alex Coram. A segunda vertente trata da proposta delineada pela Universidade de Limoges e seus colaboradores.

3.1 PROPOSTAS DE CONVENÇÃO PARA OS DESLOCADOS/REFUGIADOS POR RAZÕES DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

As expressões ‘refugiado climático’ ou ‘deslocado climático’ não são formalmente reconhecidas pelo direito e nem pelos organismos internacionais, inserindo-se na problemática tipológica e conceitual avistada alhures; mas, para efeito de esclarecimentos, entende-se por deslocamento devido a razões climáticas a migração da população causada pelos efeitos das mudanças climáticas, que incluem a elevação do nível do mar, tempestades frequentes e severas, secas e desertificações, dentre outras.

Por ocasião da apresentação, em 2009, do Relatório sobre a *Relação entre Mudanças Climáticas e Direitos Humanos*, o ACNUR estimulou a comunidade internacional a encontrar uma solução política para a situação dos deslocamentos de populações vinculados à mudança climática, fato este já observado em 2008 quando especialistas e pesquisadores elaboraram os primeiros estudos sobre fluxos migratórios resultante da degradação ambiental, segundo relata Cournil (2011, p.359).

Assim, opta nesta seção pelo estudo de três propostas, relacionadas com as mudanças climáticas: a) proposta de Biermann e Boas; b) proposta de Docherty e Giannini; c) proposta de Hodgkinson; Tess Burton; Simon Dawkins; Lucy Young; e Alex Coram.

3.1.1. Proposta de Biermann e Boas

A gênese da proposta por Biermann e Boas adveio da preocupação lançada pelo governo das Maldivas, que, em 2006, organizou uma reunião entre representantes de governos, organizações ambientais e humanitárias e a agência das Nações Unidas, para debater a política de proteção e reassentamento de refugiados do clima.¹¹ Como resultado da reunião, alguns dos representantes institucionais propuseram uma alteração na Convenção de Genebra, de modo a estender o mandato do regime da ONU para a inclusão dos refugiados do clima.

A preocupação do governo das Maldivas que motivou a reunião funda-se na questão da vulnerabilidade em que se encontram os países insulares, naquela região, tendo em vista que estão situados a poucos metros acima do nível do mar, tornando-os susceptíveis à elevação das águas marítimas, com a possibilidade do completo desaparecimento de estados e de muitos atóis, a inabitabilidade dos mesmos, ou até mesmo a escassez de água, a exemplo de Tuvalu, Kiribati e ilhas do Caribe, onde a demanda da migração transfronteiriça, por razões climáticas, mostra-se significativa, segundo Biermann e Boas (2008).

Além disso, Biermann e Boas (2008) veem como fator preocupante os resultados dos estudos realizados pelo *The Development, Concepts and Doctrine Centre Global Strategic Trend Programme of the United Kingdom's Ministry of Defense Foresees Large Migration Flows from sub-Saharan Africa toward the Mediterranean, the Middle East, and Europe between 2007 and 2036*¹², assim como as situações de vulnerabilidade a ciclones, inundações,

¹¹ Ver em: Republic of the Maldives Ministry of Environment, Energy and Water, *Report on the First Meeting on Protocol on Environmental Refugees: Recognition of Environmental Refugees in the 1951 Convention and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees* (Male, Maldives, 14–15 August 2006, on file with authors).

¹² Ver em: UK Development, Concepts and Doctrine Centre (DCDC), *The DCDC Global Strategic Trends Programme 2007–2036*, 3rd edition (Swindon, UK: Crown Copyright/MOD, 2007).

elevação do nível das águas do mar e escassez de água potável, pelas quais a Ásia, África, América Central e América Latina suportam, especialmente, quando se observa que são continentes de grande densidade populacional, pressuposto de deslocamentos significativos.

Biermann e Boas (2008) entendem que a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados* (CRER), diante da definição conceitual de ‘refugiado’, mostra-se inadequada à situação dos ‘refugiados climáticos’ e essa inadequação perpassa até pela competência da ACNUR. Entendem esses autores que esse órgão da ONU não é capaz de suportar tamanha carga, pois, estima-se que o número de refugiados do clima mais que duplicará a demanda por refúgio, e essa pretensão extensiva não resolverá a situação das pessoas deslocadas por questões climática.

Um fator que Bierman e Boas enfatizam quanto à inadequação da CRER, e, por via de consequência à sua inaplicabilidade, diz respeito à grande pressão que os países desenvolvidos estão exercendo, na atualidade, na busca de uma interpretação restritiva da Convenção de Genebra, e, certamente, esses países não vão admitir uma ampliação desse instrumento normativo para proteger pessoas deslocadas por razões diversas, a teor da CRER.

Protocolo sobre Refugiados Climáticos é a denominação da proposta delineada por Frank Biermann e Ingrid Boas, lançada em 2007, os quais idealizaram um documento independente, autônomo, com a pretensão de vir anexado à *Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas* - UNFCCC, mas, este último instrumento sobre mudanças climáticas deverá sofrer alterações para a criação de novos mecanismos auxiliares ao projeto.

Segundo esses autores, esse instrumento normativo terá um amplo alcance geográfico, o que alberga as situações climáticas na esfera internacional, para caracterizar um instrumento jurídico vinculativo e obrigatório.

Os autores dessa proposta defendem a ideia de que o instrumento jurídico a ser criado seja independente, com uma abordagem diferente da estabelecida na UNFCCC, sobre o reconhecimento, proteção e reassentamento dos refugiados do clima. Biermann e Boas (2008) sugerem que o protocolo poderá ser construído com apoio político dos países signatários da *Convenção-Quadro*, com a adoção de princípios, tais como o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, e o reembolso dos custos de incremento pelos países desenvolvidos a favor daqueles países em desenvolvimento, de forma similar ao conceito do art. 4, da própria UNFCCC.¹³

¹³ Article 4, paragraph 3 of the climate convention reads: “The developed country Parties and other developed Parties included in Annex II shall provide new and additional financial resources . . . including for the transfer of technology, needed by the developing country Parties to meet the agreed full incremental costs of implementing

Biermann e Boas (2008) entendem que os países menos desenvolvidos não são obrigados a absorver a totalidade dos custos com os deslocados ambientais, razão pela qual o mecanismo de compartilhamento da responsabilidade deve servir como garantia, notadamente quando se observa que os países desenvolvidos já contribuíram significativamente com as causas que desencadearam as mudanças climáticas, durante o processo de desenvolvimento econômico não sustentável.

Salientam Bierman e Boas (2008) que o mecanismo mais importante de governança nesse Protocolo seria uma lista internacional de áreas administrativas específicas (vilas, distritos, ilhas etc.), sob a jurisdição dos estados-membros, para reassentamento das populações afetadas, as quais seriam compelidas a sair do seu *habitats* por razões climáticas.

Ademais, a proposta prevê a criação de um comitê executivo, com competência relativa ao reconhecimento, à proteção e ao reassentamento, podendo determinar a inclusão de novas áreas afetadas, tipos de medidas de apoio e outras formas de tomada de decisão. Para arcar com as despesas de reassentamento, os autores apontam a criação de um mecanismo autônomo, denominado ‘fundo climático de proteção de refugiados e reassentamento’, o qual deverá ter uma gestão independente, através da criação de um conselho, formado por representantes dos estados partes. (BIERMAN; BOAS, 2008).

Biermann e Boas (2008) explicam que a forma de captação de recursos para a formação do fundo viria da comunidade internacional, notadamente dos países desenvolvidos e dos países em desenvolvimentos, que possuem condições financeiras mais elevadas, cuja operação seria vinculada a mecanismos de financiamento, como forma de aumentar a eficiência e os seus objetivos. Assim, em vez de utilizar o mecanismo de reembolso aos países com problemas subjacentes de degradação ambiental e escassez de água, poder-se-ia conceder um financiamento adicional para que fosse investido na mitigação desses problemas. Os organismos existentes da ONU devem se encarregar da execução do protocolo, através da formação de uma rede de agências. A ideia única de agência é descartada, o apropriado é a conjugação de esforços do ACNUR, do PNUD, do UNEP, da OMS e do Banco Mundial, dentre outras agências internacionais, cada qual contribuindo com sua especialidade, evitando as burocracias internacionais, notadamente diante da complexidade da temática.

measures that are covered by paragraph 1 of [Article 4] and that are agreed between a developing country Party and the international entity or entities referred to in Article 11, in accordance with that Article.” Paragraph 1 of Article 4 includes in section (e) the commitment of developing countries to “cooperate in preparing for adaptation to the impacts of climate change and develop and elaborate appropriate and integrated plans for coastal zone management, water resources and agriculture, and for the protection and rehabilitation of areas, particularly in Africa, affected by drought and desertification, as well as floods.” (UNITED NATIONS, 1992).

3.1.2 Proposta por Bonnie Docherty e Tyler Giannini

A proposta de Docherty e Giannini (2009, p.350) parte do princípio de que os deslocamentos devido às mudanças climáticas são um problema de fato, para o qual, atualmente, não existe uma solução jurídica. Esses autores entendem que os efeitos das mudanças climáticas vão provocar um grande número de deslocados, e a situação agravar-se-á em razão da falta de previsão legal de proteção e de instituições que possam acompanhar, defender, proteger e gerir essa categoria de pessoas. Em fevereiro de 2008, o ACNUR acrescentou um estímulo para os pesquisadores, ao enfatizar a importância de se refletir sobre as lacunas na proteção, através do Vice-comissariado para os Assuntos de Direitos Humanos, segundo o qual em 2050, centenas de milhões de pessoas podem tornar-se permanentemente deslocadas devido à subida do nível do mar, inundações, secas, fome e furacões. O derretimento ou colapso das camadas de gelo só ameaçam as casas de 1 em cada 20 pessoas. O aumento da desertificação e da alteração dos ecossistemas, podem colocar em risco os meios de subsistência das comunidades, também são susceptíveis de provocar grandes deslocamentos populacionais.¹⁴ (UNHCR, 2007).

Movidos por esse alerta, em 2009, Docherty e Giannini tornaram pública a proposta de um instrumento jurídico qualificado como *Convenção Internacional sobre Refugiados Climáticos*, apoiada por um regime multidisciplinar, para a criação de um novo direito. Essa proposta pretende que o documento tenha alcance geográfico internacional, com força vinculante, para caracterizar um instrumento jurídico *hard law*. A justificativa da proposta é que o problema dos deslocamentos por razões climáticas é um fato novo e substancial, o que justifica a criação de um regime próprio, em vez de forçar alocar a situação em um instrumento já existente, como a Convenção de Genebra ou a própria Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC). (DOCHERTY; GIANNINI, 2009, p. 350).

Docherty e Giannini (2009) entendem que a aplicação dos instrumentos mencionados leva aos mesmos argumentos de inadequação já vistos alhures, e mais, a UNFCCC mostra-se inadequada para a situação dos ‘deslocados climáticos’, tendo em vista que esse instrumento normativo aplica-se diretamente às mudanças climáticas, no âmbito do direito internacional, decorrente de preocupações das relações de estados para estados, com a finalidade voltada para o cumprimento das medidas e princípios do direito ambiental, visando às adaptações à mudança climática. Quando o assunto é o ‘deslocado climático’, a limitação legal revela-se, tendo em

¹⁴ Tradução livre pela autora

vista que a UNFCCC não abre espaço para discutir deveres ou relações entre estados e indivíduos ou comunidades, grupos ou populações, que necessitam de proteção de outra seara do direito, como os direitos humanos, direito humanitário, direito internacional e até mesmo o direito ambiental.

Docherty e Giannini definem refugiado das mudanças climáticas como o – um indivíduo que é forçado a fugir sua casa e se mudar temporariamente ou permanentemente através de uma fronteira nacional, como resultado de mudança ambiental súbita ou gradual, relacionada com a mudança climática e que provavelmente as pessoas não contribuiram.¹⁵

A definição de Docherty e Giannini (2009) apresenta os elementos essenciais para configurar os ‘refugiados’ vítimas das mudanças climáticas, pois apresenta as características de uma migração forçada, com realocação temporária ou permanente, que ocorre dentro ou através das fronteiras nacionais, em razão do rompimento do equilíbrio climático, o que pode acontecer de forma gradual ou de forma súbita, provavelmente sem a contribuição humana.

A terminologia utilizada visa à construção de um instrumento jurídico vinculante, e não de um projeto amplo de políticas públicas. Assim, a terminologia surge devido às leis e instituições existentes não abordarem de forma adequada a crise emergencial oriunda dos efeitos das mudanças climáticas; dessa forma, esse novo instrumento jurídico busca resolver a um só tempo os problemas dos deslocados e das mudanças climáticas, tendo em vista que cria obrigações para as partes para lidar com a precaução, prevenção e remediação da situação.

Docherty e Giannini (2009, p.372) argumentam que o novo instrumento jurídico a ser proposto, além da definição do que se entende por refugiados do clima, deve receber contribuições multidisciplinares e disposições de princípios e práticas, visando combater a problemática dos refugiados, possibilitando o recebimento de apoio adequado, nos moldes dos direitos humanos e da assistência humanitária, o que será feito mediante apoio entre os estados afetados pela migração e pela comunidade internacional.

A eficácia pretendida com essa proposta de convenção parte do princípio de que a interdisciplinaridade envolvendo direitos humanos, meio ambiente, direito humanitário internacional e um corpo de *experts* da área científica é a forma eficaz para a concretude da: a) garantia de assistência; b) responsabilidade compartilhada; e c) administração do instrumento jurídico.

A garantia de assistência é o suporte jurídico básico conferido aos refugiados do clima, mediante o qual são previstos os direitos como proteção dos direitos humanos, e atendimento

¹⁵ Tradução livre pela autora.

as necessidades humanitária, sendo que a elegibilidade deve ser determinada caso a caso. Tanto no que concerne aos direitos, quanto aos deveres, os autores argumentam que tomariam emprestados os já previstos na Convenção de Genebra, princípios e regras do direito internacional e de ajuda humanitária. (DOCHERTY; GIANNINI, 2009, 374).

No que tange à responsabilidade compartilhada, os autores da proposta entendem que ela deva ocorrer entre os estados, como mecanismos de proteção dos direitos humanos e ajuda humanitária, o que deve ser feito mediante a cooperação. Diante da possibilidade das migrações transfronteiriças, o estado acolhedor deve arcar com o ônus desse acolhimento, implementando as garantias. Em contrapartida, o estado de origem deve adotar medidas corretivas e de prevenção, visando inibir esse fluxo de migração. No que se refere ao restante da comunidade internacional, o que inclui os estados que contribuem para as mudanças climáticas (poluição, lançamentos de gás que provocam o efeito estufa etc.), deve ser compelida a prestar assistência financeira e proporcional, conforme o grau de suas responsabilidades, porém, na medida de suas capacidades.

Docherty e Giannini (2009) ainda estabelecem na proposta para uma Convenção a administração desse instrumento; para tanto, entendem ser necessário a criação de três órgãos: a) um fundo global, para captar e distribuir a ajuda financeira; b) uma agência de coordenação, nos moldes e assemelhada ao ACNUR, para supervisionar a proteção e garantir os direitos humanos e ajuda humanitária; e c) um corpo de peritos científicos, similar ao existente na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (UNFCCC), como órgão subsidiário de assessoramento científico e tecnológico, para aconselhar, avaliar medidas de execução preventiva e protetiva sobre mudanças climáticas, bem como identificar novas tecnologias que possam contribuir com esse desiderato.

A proposta delineada por Docherty e Giannini não apresenta a configuração de um modelo esculpido de uma convenção, embora ela seja assim denominada pelos seus autores. O que se vê não é um documento que possui forma, não é um projeto em si, mas sim, um trabalho científico no qual há fortes argumentos que traçam um arcabouço dos elementos e componentes que podem figurar em um instrumento normativo.

3.1.3 Proposta de Hodgkinson, Burton, Dawkins, Young e Coram

Hodgkinson e coautores (2002, p.1) veem com grande preocupação a situação da região costeira de Bangladesh, diante das frequentes tempestades, ciclones e aumento do nível do mar. Soma-se a isso, o estado de pobreza das pessoas que já foram obrigadas a se deslocarem

em razão desses fatos da natureza, como foi constatado tanto por relatos de vítimas como pelo cientista em assuntos climáticos, James Hansen, o qual narra que a elevação das águas do mar em Bangladesh - que possui mais de 100 milhões de pessoas residentes na área costeira - trará consequências avassaladoras, o que não será diferente do caso dos países insulares, em razão das mudanças climáticas ou dos impactos da seca e da desertificação na África e Ásia.

De igual argumentação a outras propostas, Hodgkinson, Burton, Dawkins, Young e Carom entendem que, na atualidade, no direito internacional não há uma proteção adequada e susceptível de ser aplicada aos deslocados em razão das mudanças climáticas, por isso, em 2008, tornaram público que, diante da ausência de respostas por parte dos governantes para enfrentar as questões dos deslocamentos humanos, eles perceberam a necessidade de criar uma convenção para proteger deslocados devido a mudanças climáticas (CCPDs) com a finalidade de fazer frente às migrações em razão das mudanças climáticas.

Em 2008, a proposta inicial desse grupo de australianos parte da ideia de um projeto para uma Convenção-Quadro, os quais fizeram publicar no Jornal, *The New Critic*, do Instituto de Estudos Avançados da *University of Western Australia*, um documento no qual afirmaram estar levando a cabo o projeto, mediante uma compilação, para apresentação na COP15, na Universidade de Copenhague, em março de 2009.

No entanto, no Relatório da 15ª Sessão da UNFCCC, de 9 de outubro de 2009, não consta nenhum relato ou registro acerca da apresentação do projeto de Hodgkinson e coautores. Essa situação é reforçada, quando se observam os registros teóricos feitos por Hodgkinson, posterior a essa data, em especial um artigo datado de novembro de 2012, intitulado *In The Face of Looming Catastrophe: a Convention for Climate Change Displaced Persons*.

O entusiasmo com a possibilidade da aceitação da proposta na COP15, conforme consta deste artigo, transformou-se em novas reflexões acerca do papel da UNFCCC e seus objetivos, bem como uma revisão dos textos das propostas de 2008, 2009 e 2010, configurando uma nova abordagem que resultou na proposta de 2012, última edição.

Na atualidade, esses autores entendem as disposições existentes da UNFCCC já é problemática, razão porque sua alteração, como mecanismo auxiliar de proteção aos CCDPs não pode ser realizada. Esses autores concluíram que a estrutura e as instituições dessa Convenção não foram projetadas para lidar com os deslocamentos de pessoas e seus problemas subjacentes.

Outro aspecto para a nova abordagem, notada pelos autores, foi a desvinculação da proposta de outros instrumentos normativos, para não afetá-los como a UNFCCC e o Protocolo de Kyoto, como constava da proposta de 2008.

Hodgkinson e coautores, hoje, afirmam que a nova proposta é para uma convenção de suporte, que visa auxiliar na proteção dos deslocados do clima. Para tanto, esse grupo de estudiosos apresenta uma definição para CCDPs como: um grupo de pessoas, cujo *habitat* vai ficar temporária ou permanentemente inabitável, em consequência de um evento relacionado às mudanças climáticas, em razão de três tipos de alterações climáticas, que podem ensejar graves deslocamentos humanos: elevação do nível do mar; eventos climáticos graves; secas e desertificações.¹⁶

Para tanto, esses autores defendem que é necessária a constituição de uma organização de deslocamento por mudanças climáticas (CCDO), com competência global, constituída por outros órgãos: uma assembleia com competência administrativa; um conselho; um fundo e um órgão de pesquisas. Podem ser criados comitês menores para atuar, de modo regionalizado e multidisciplinar, em conjunto com os estados e ONGs.

A proposta prevê que somente os estados-parte podem obter financiamento e assistências para o cumprimento das obrigações previstas na convenção. Acordos bilaterais também serão previstos entre os estados-parte sobre deslocamentos, mas sob a égide da convenção. A proposta ainda enfatiza que esse instrumento jurídico não obrigará os estados-parte a assinarem esses acordos e tampouco aceitar os CCDPs. Os comitês regionais são mecanismos de cooperação, auxiliando o CCDO, mediante informações regionalizadas, notadamente dos países insulares, para viabilizar acordos bilaterais entre os estados de origem e o de acolhimento. No que pertine ao financiamento, os estados signatários devem, obrigatoriamente, contribuir para a formação do fundo, com base no princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada. Quanto à assistência e proteção, haverá um mecanismo para a prestação de assistência aos CCDPs, no entanto não aponta quais serão, mas afirma que a questão das mudanças climática é um problema global, e a comunidade internacional tem a obrigação de prestar assistência aos CCDPs.

No que pertine à prestação de assistência aos deslocados internos devido às alterações climáticas, os deveres serão compartilhados pelo estado de origem e a comunidade internacional; e quanto aos deslocados transfronteiriços, a obrigação de assistência será a cargo do estado acolhedor. A assistência aos deslocados oriundos dos países insulares deve ocorrer

¹⁶ Tradução livre pela autora.

de modo diferenciado, devendo observar um conjunto de princípios como: a proximidade; a autodeterminação e preservação de suas culturas. Através do princípio da proximidade, os reassentamentos deverão estar localizados o mais próximo do estado de origem, como forma de evitar a desagregação das pessoas e de sua área cultural.

3.2 PROPOSTA DE UMA CONVENÇÃO PARA OS DESLOCADOS AMBIENTAIS

O surgimento de uma proposta de convenção para proteção específica aos deslocados ambientais surge diante do fato de os instrumentos supranacionais se mostrarem inadequados ou inexistentes. Por outro lado, os instrumentos jurídicos, de iniciativa isolada e marginal, em alguns países, como na Suécia e Finlândia (os quais preveem a proteção subsidiária e temporária) e nas Convenção de Cartagena (OEA) e de Kampala (África) (as quais preveem proteção regional), embora possam ser aplicados aos que deslocam por determinadas questões ambientais, mostram-se limitados, não alcançando outros deslocados ambientais fora de seus territórios, tal fato evidencia a necessidade de um instrumento de alcance internacional, segundo Cournil e Mazzega (2010).

A Universidade de Limógenes, os especialistas ligados ao direito ambiental e ao direito internacional, a exemplo do OMIJ; CRIDEAU; CRDP; CIDCE, conjuntamente com a outros colaboradores, mediante estudos multidisciplinares, apresentou, em dezembro de 2008, o primeiro esboço de um pretense documento jurídico específico, denominado *Projet de Convention Relative au Statut International des déplacés Environnementaux*¹⁷, considerado como o primeiro documento mais completo no gênero e na forma.

Após a apresentação desse esboço, seguida das reflexões, o texto mereceu uma segunda versão, em 2010, ocorrendo com esse documento o mesmo procedimento, com apresentação e novas reflexões. Finalmente, em maio de 2013, uma terceira versão foi lançada (última até o presente momento), a qual pode ser considerada uma verdadeira Convenção Internacional, com preâmbulo, princípios, capítulos e artigos, disposições finais etc.

Esse Projeto de Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, elaborado pelo grupo de estudiosos da Universidade de Limoges, não encaixa no contexto do direito internacional ambiental, diante do próprio contexto em que os instrumentos nessa área apresentam: são numerosos, falta coordenação entre eles, e são do tipo *soft law*¹⁸, ao

¹⁷ Para conhecer a íntegra da proposta: CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT (CIDCE). (2013)

¹⁸ O direito é [...] composto por regras mais ou menos normativas, mais ou menos precisas, mais ou menos obrigatórias que acarretam ou não sanção. E dentre estas múltiplas texturas encontra-se o *soft law*". [...] "o direito

contrário do que visa a proposta lançada pelos franceses.

As características do direito internacional ambiental inviabilizam a pretensão de qualquer documento de cunho internacional e vinculativo, notadamente quando se prima pela proteção do 'sujeito'. Diante disso, observa-se que esse projeto não é uma convenção ambiental, mas sim, de proteção aos direitos humanos, segundo Michael Prieur (2014, p.128).

No preâmbulo da pretensa convenção sobressai todo o arcabouço jurídico, *lege data*, que serve de fundamento para demonstrar a necessidade, a relevância, as responsabilidades, os esforços despendidos na busca da preservação ou mitigação dos danos ao meio ambiente. Acima de tudo, o projeto apresenta o art. 1º como o farol da dignidade do ser humano, como sujeito de direito e não se limita ao regionalismo; ao contrário, apresenta um âmbito alargado, abrange tanto os deslocados internos como os transfronteiriços, alcançando, ainda, as vítimas de deslocamentos ambientais, movidas por conflitos armados ou por atos de terrorismo¹⁹, sendo que a inclusão desse último configura uma novidade dentro da temática.

O projeto de convenção idealizado pelos franceses combina proteção, assistência e responsabilidade, incorporando os princípios da solidariedade; da responsabilidade comum, mas diferenciada; da proteção eficaz; da não discriminação e da não devolução e merece destaque o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, o qual tem o objetivo de prevenção e reparação, mediante obrigações positivas e negativas, coberto através de um protocolo adicional (art. 5º), para organização das responsabilidades dos intervenientes públicos e privados.

vai além do obrigatório, logo os instrumentos de *soft law* são para nós um direito não obrigatório". (OLIVEIRA; BERTOLDI 2012, p. 6270-6273). Ver também em: *Soft law* [...] compreende todas aquelas regras cujo valor normativo é menos constringente que o das normas jurídicas tradicionais, seja porque os instrumentos que as obrigam não detêm o status de "normas jurídicas", seja porque os seus dispositivos, ainda que insertos no quadro de instrumentos vinculantes, não criam obrigações de direito positivo aos Estados, ou não criam obrigações senão pouco constringentes. (MUZZUOLI, 2009, p. 141).

¹⁹ Por una parte, existen los actos terroristas en los cuales el uso del medio ambiente es en gran parte accidental y, por el otro, donde el terrorista utiliza deliberadamente la fuerza para afectar el uso normal del medio ambiente y de los recursos naturales. Si bien los primeros son actos terroristas per se que pueden ocasionar involuntariamente un daño ambiental (como la destrucción de un oleoducto), los segundos son actos de puro terrorismo ambiental, puesto que el mismo medio ambiente está directamente amenazado por los autores de estos actos, que buscan la indignación o el miedo de la opinión pública alrededor del daño ambiental ocasionado (contaminación voluntaria de una fuente de agua, por ejemplo). (SCHWARTZ, 1998, p. 484). Terrorismo em sentido ambiental, ainda pode ser entendido como a modificação deliberada ou manipulação do meio ambiente natural, tais como clima - ou o que chamamos de "tempo" - os sistemas terrestres, como a ionosfera, magnetosfera, placas tectônicas, eventos sísmicos - terremotos - que podem causar a destruição física, econômica psicossocial, geofísica ou da população, como parte de uma guerra estratégica ou tática mais ampla. Para tanto, usa-se, por exemplo, novas tecnologias aplicadas ao controle do clima, que nos tornam ainda mais vulneráveis, às vezes erroneamente chamados de eventos naturais, mas podem ser oriundos de atos do terrorismo ambiental. (OTERO, 2014)

O projeto delinea, no capítulo três, os direitos fundamentais como: direito à informação e à participação; direito de ir e vir ou de recusar esse deslocamento, dentro ou para fora do seu estado; direito à moradia; direito de regresso; direito de não ser regressado à força; de respeito pela unidade familiar; de ganhar a vida mediante trabalho; direito à educação e formação; direito de gozo sobre os bens; direito à manutenção dos animais de estimação; direito conserva a sua nacionalidade (arts. 9 a13).

O projeto francês prevê um mecanismo para o reconhecimento e concessão do status para os deslocados ambientais, inclusive prevendo a possibilidade do contraditório e ampla defesa. Como as questões ambientais podem afetar grupos, populações, ou seja, uma coletividade, a solicitação do status também pode ser coletiva, o que não exclui os pedidos individuais, e isso é feito nos moldes da Convenção de Genebra. Propõe, ainda, que cada estado-parte crie, no âmbito local, uma comissão nacional de deslocados ambientais, com competência para a concessão do status à pessoa requerente. No entanto, uma sanção penal pode ser aplicada nos casos em que, decorrido o prazo de um mês, o interessado que ingressou noutro estado não se apresentar às autoridades para formalizar esse requerimento.

Além disso, o projeto prevê a criação de outras instituições, a exemplo de uma agência mundial para os deslocados ambientais (AMDE) compreendendo um conselho de administração, uma alta autoridade, a qual terá o monopólio da interpretação da convenção e de decisão dos recursos contra decisões de qualquer comissão nacional, nos casos de concessão ou recusa do status de deslocado ambiental. Além disso, prevê um conselho científico, um secretariado e um fundo mundial (FMDE) para captação e gestão de recursos financeiros, oriundos das contribuições obrigatórias, das contribuições voluntárias dos estados e das entidades privadas, bem como para facilitar a celebração de acordos bilaterais, regionais e internacionais em matéria financeira e material para recepção e regresso dos deslocados ambientais.

Convém salientar que é necessário reconhecer os esforços dos estudiosos em idealizar ou criar propostas de projetos visando a proteção dos deslocados ambientais. No entanto, é necessário alertar que o esboço de uma convenção, apresentando pelos franceses, em 2013, não tem valor jurídico, é uma ideia lançada pelo meio acadêmico francês, mas que a ONU ainda não a tomou e nem lançou aos debates internacionais.

CONCLUSÃO

Não inexistem proteção específica aos deslocados ambientais na esfera do direito internacional vigente. Das propostas aqui expostas para a construção de um instrumento de proteção multilateral, vinculativo para os indivíduos deslocados, sobressaem algumas fragilidades, limitações ou inadequações.

As justificativas apresentadas nas propostas para a criação de instrumentos jurídicos, vinculativos para a proteção dirigida apenas às vítimas das mudanças climáticas mostram-se frágeis, já que muitas pessoas irão deixar seus *habitats* por questões ambientais, as quais não estão relacionadas com as mudanças climáticas; por exemplo: os deslocamentos em razão de desastres naturais, vulcões, terremotos, maremotos ou decorrentes da degradação ambiental, e os deslocamentos provocados por tais fatos também não encontram amparo legal no direito internacional.

Os autores não apresentam uma justificativa plausível para proteger um grupo de pessoas afetadas pelas mudanças climáticas, em detrimento de outros – e deixar outros grupos lançados à sorte, vítimas de degradação da natureza e dos desastres naturais, assim como é injustificável a eleição de determinados impactos das mudanças climáticas, como a elevação do nível do mar; eventos climáticos severos; seca e desertificação, em detrimento de outros eventos ambientais que também provocam deslocamento de pessoas. Essa ideia proposta limita a esfera de alcance quando se pretende construir um instrumento jurídico específico para fazer frente às vítimas afetadas pelas mudanças climáticas.

Os autores das propostas voltadas para os afetados pelas mudanças climáticas não apresentam argumentos convincentes sobre estudos que demonstrem a relação entre mudanças climáticas e os eventos ocorridos; por exemplo, a elevação do nível do mar nos países insulares, ou que as mudanças climáticas têm provocado as cheias na Ásia. Porém, esses autores repetem argumentos de terceiros, tomando-os como verdadeiros para justificar a situação, sem, contudo, demonstrar um aprofundamento na temática das mudanças climáticas, como agente provocador dos deslocamentos.

Outro fator que leva as propostas a se mostrarem limitadas são os problemas práticos, posto que os autores não demonstram como será a operacionalização na identificação das pessoas que deslocam devido às mudanças climáticas, notadamente quando se sabe que as razões que levam às migrações são resultado de vários fatores. A decisão de migrar é um fenômeno multicausal, cujas causas podem se mesclar, o que torna difícil atribuir as mudanças climáticas como único fator para um deslocamento, dificultando, inclusive, a aferição do princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada.

Quando se observa quem é o sujeito beneficiário nas propostas defendidas por Biermann e Boas; Docherty e Giannini e a proposta de Hodgkinson e coautores, são ‘refugiados do clima’ ou ‘pessoas deslocadas por razões climáticas’, as terminologias e os conceitos mostram-se limitados e restritivos, o que leva ao mesmo impasse, controvérsias e dificuldades na formulação de um consenso, que possa viabilizar a sua aceitação.

Pode-se apontar que a terceira questão que inviabiliza a aceitação das propostas de um novo instrumento vinculativo sobre as mudanças climáticas surge de duas combinações políticas controvertidas: a política de imigração e a política climática.

A política de imigração, na atualidade, apresenta-se controvertida em muitos países, especialmente nos países desenvolvidos, e um novo instrumento jurídico, de âmbito internacional, vinculativo, de cunho protecionista, exige que estados assumam novas obrigações para com sujeitos de outros países. No entanto, a dificuldade se revela quando não se sabe, *a priori*, quantos vão se deslocar, por dia, por mês, por ano etc., o que torna a proposta inviável diante do princípio da não devolução (*non refoulement*) ou do planeamento da política migratória, em face das garantias dos direitos, tendo em vista que as obrigações ensejam dispêndio financeiro. Essa dificuldade mostra-se mais acentuada para os países desenvolvidos, e mais ainda para os países em desenvolvimento.

Quanto às propostas apresentadas, na perspectiva da política climática, a limitação decorre do pouco otimismo que delas sobressai, seja para uma ratificação, implementação ou mesmo para as negociações como instrumento multilateral em matéria de migração climática.

A limitação ou dificuldade fica clara quando se analisa a situação dos Estados Unidos da América, que não ratificaram o Protocolo de Kyoto, mas são um grande emissor de gases de efeito estufa. Considerando essa situação, a não aceitação da proposta de um projeto ou de uma convenção para proteção aos refugiados/deslocados do clima criaria um problema de proporção imensurável, tendo em vista que os USA são um dos países escolhidos como destino de milhares de deslocados e considerando os múltiplos fatores que desencadeiam um deslocamento, não significa que esse grande número de pessoas acolhidas pelos USA, seja composto, exclusivamente, de pessoas deslocadas por motivos políticos.

No que pertine à adesão de países às propostas ligada aos fatores climáticos, vislumbra-se certa fragilidade, tal e qual ocorre com o Protocolo de Kyoto. Sabe-se que o Protocolo de Kyoto é um instrumento normativo do tipo *soft law*, fazendo com que o número de ratificações, implementação e cumprimento de seus objetivos não tenham a plena efetividade, como é o caso do Canadá, o qual ratificou o Protocolo de Kyoto, em dezembro de 2002, visando

contribuir com a diminuição dos gases do efeito estufa, entretanto, em vez disso, foi constatado um aumento, e, para não pagar uma multa vultosa, preferiu denunciar ao protocolo.

Essa circunstância sugere a fragilidade de compromissos ligados ao Protocolo de Kyoto e à UNFCCC, assim como um novo instrumento normativo também sugere uma relutância entre os países, posto que a problemática vem de longa data e nenhum país signatário de ambos os instrumentos jurídico buscou viabilizar reuniões ou conferências com o intuito de levar as discussões de proposta que visam proteger aos deslocados ambientais, salvo aqueles que estão sentindo diretamente os efeitos, a exemplo das Maldivas.

Quanto à proposta do Projeto de Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, elaborada pelo grupo de estudiosos da Universidade de Limoges, observa-se que é a proposta mais conducente, porém apresenta como ponto frágil o fato de ser uma convenção *hard law* a longo prazo, e muitos países ainda não se conscientizaram, suficientemente, acerca da importância e consequências das questões ambientais, com exceção de alguns países do sul e dos insulares, os quais já há algum tempo, vêm debatendo, tomando consciência da importância dos reflexos das questões ambientais.

No que refere aos países desenvolvidos, a política migratória não favorece um novo instrumento de proteção aos deslocados ambientais. A verdade é que, na atualidade, a liberdade de ir e vir passou a ser alvo de uma série de restrições legais, notadamente diante das variadas crises pelas quais o mundo vem passando, levando os governos a interpretar as migrações, por muitas vezes, como fatores de desestabilização econômica e/ou política, o que fez surgirem políticas migratórias restritivas, fechamentos de fronteiras, criação de barreiras materiais, como levantamento de cercas e muros.

Ademais disso, observa-se que no projeto da convenção francesa há a previsão de que “nenhuma reserva pode ser feita”. Todavia, tal mecanismo será um óbice para adesões, especialmente, considerando que da convenção resulta muitos direitos aos deslocados ambientais, o que pode ir de encontro aos direitos ofertados aos nacionais. Sendo o mecanismo da ‘reserva’ uma forma pela qual os estados utilizam para afastar obrigações que não podem ou não têm interesse em cumprir, a vedação inserta nesse instrumento faz com que o projeto corra o risco de não se concretizar, pois alguns estados não vão aderir a um documento vinculativo, o qual confere mais direitos aos estrangeiros em detrimento de seus nacionais.

Por fim, embora se note a boa vontade dos teóricos em levantar a questão, apresentando propostas no intuito de encontrar uma solução jurídica, elas ainda demandam

algumas reflexões e ajustes. Enquanto isso, a categoria dos deslocados ambientais trafega não somente pelas fronteiras, mas também como sujeitos invisíveis do direito internacional.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). 2013. Disponível em: < <http://www.acnur.org/t3/portugues/>> Acesso em: 28 out. 2013.

BEYERLIN, Ulrich. Environmental migration and international law. In: HESTERMEYER, Holger P. et al (edited) **Coexistence, cooperation and solidarity in international law: Liber amicorum rüdiger wolfrum**. V.1. (p. 319-332) USA: Martinus Nijhoff, 2011.

BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. Protecting climate refugees: The case for a global protocol. **Environment Magazine** [online]. Nov/Dec. Philadelphia, PA: Picks, 2008. s/p. Available at: <<http://www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/November-December%202008/Biermann-Boas-full.html>> Accessed on: Jun 11, 2014.

BLACK, Richard. Environmental refugees: myth or reality? **UNHCR Working Paper** nº 34, Geneva, March 2001.

CASTLES, Stephen. Global perspectives on forced migration. Draft for special issue of Asian and Pacific Migration. **Journal**. September. Refugee Studies Centre. University of Oxford: 2005.

_____. Concluding remarks on the climate change – migration nexus. In: **Migration and climate change**. PIGUET, Étienne; PÉCOUD, Antoine; GUCHTENEIRE, Paul de (org). UNESCO/Cambridge. 2011.

COURNIL, Christel. The protection of ‘environmental refugees’ in international law. In: PIGUET, Étienne; PÉCOUD, Antoine; GUCHTENEIRE Paul de; (Edited). **Migration and climate change**. UNESCO/Cambridge, 2011.

_____; MAZZEGA, Pierre. Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques. **Revue Européenne des Migrations Internationales**. [Online], vol. 23 - nº1 | 2007, p. 7-34. Online since 30 June 2010. Disponible dans: <<http://remi.revues.org/3541>> Consulté le: 24 avr. 2014.

CAVEDON, Fernanda de Salles. VIEIRA, Ricardo Stanziola. Conexões entre desastres ecológicos, vulnerabilidade ambiental e direitos humanos: novas perspectivas. **Revista Direito Econ. Socioambiental**. Curitiba: v. 2, n1, PUCPr, 2011.

CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE L’ENVIRONNEMENT (CIDCE). **Présentation du Projet de Convention Relative au Statut International des Déplacés Environnementaux**. (Troisième version - mai 2013). Disponible dans: <<http://www.cidce.org/ReseauDeplaces/index.htm>>. Consulté sur: 25 jul. 2014.

DESASTRES AMBIENTAIS. 2010. In: **Organização das Nações Unidas (ONU)**. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/>>. Acesso em: 19 out. 2013.

DESENCONTRO. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo dicionário da língua portuguesa**. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

- DOCHERTY, Bonnie; GIANNINI, Tyler. Confronting a rising tide: a proposal for a Convention on Climate Change Refugees. **Law journal Current Content**. Vol. 33. n2. Washington & Lee School: Harvard Environmental law Review, 2009.
- DUN, Olivia; GEMENNE, François. Definir la migración por motivos medioambientales. In: Cambio climático y desplazamiento. **Revista Migraciones Forzadas**. N. 31. Nov. 2008. España: Universidad de Alicante, 2008.
- EL-HINNAWI, E. Environmental Refugees. **United Nations environmental programme**. Nairobi: 1985.
- FOUQUET, Carlos. **O imigrante alemão e seus descendentes no Brasil (1808-1824-1974)**. São Paulo: Instituto Hans Staden/ Federação dos Centros Culturais, 1974.
- GEMENNE, François. **Géopolitique du changement climatique**. Paris: Armand Colin, 2009.
- HODGKINSON, David; BURTON, Tess; DAWKINS, Simon; YOUNG, Lucy e CORAM, Alex. Documents. Paper (november 2012). **A Convention for Persons Displaced by Climate Change**. 2012, p.5. Available at: <<http://www.ccdpconvention.com/documents.html>>. Accessed on: May 15, 2014.
- HOMER-DIXON, T. **Environmental scarcity and global security**. New York: Foreign Policy Association, 1993. Immigration Studies, San Diego: University of California, January, 2005.
- KIBREAB, G. Environmental Causes and impact of refugee movements: A critique of the current debate. **Disasters**. Vol. 21, 1997.
- LACZKO, Frank; AGHAZARN, Christine. (edited) **Migration environment and climate change: assessing the evidence**. Geneva: International Organization for Migration, 2009.
- MILARÉ, Édís. **Direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.
- MORRISSEY, James. Rethinking the debate on environmental refugees. **Journal of Political Ecology**. University of Oxford, UK. V.19, 2012.
- MORTON, Andrew BONCOUR, Philippe; LACZKO, Frank Seguridad humana y desafíos políticos. **Revista Migraciones Forzadas**. N. 31. Nov. 2008. Cambio climático y desplazamiento. España: Universidad de Alicante, 2008.
- MUZZUOLI, Valério de Oliveira. **Curso de direito internacional público**. 4 ed., São Paulo: RT, 2009.
- MYERS, Normam. Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century. [online]. **The Royal Society**, 2002. Available at: <<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1692964/pdf/12028796.pdf>> Access in: Mar. 10, 2014
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). **Informe sobre las migraciones en el mundo**. El futuro de la migración: Creación de capacidades para el cambio. Resumen Ejecutivo. Organización Internacional para las Migraciones. 2010. Disponible en: <<http://publications.iom.int/bookstore/index.php?>> Consultado: 20 oct. 2013.
- OJIMA, Ricardo. NASCIMENTO, Thais Tartalha do. Meio ambiente, migração e refugiados ambientais: novos debates, antigos desafios. IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS. **Anais...** Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/.pdf>> Acesso em: 21 out. 2013.
- OLIVEIRA, Liziane Paixão Silva; BERTOLDI, Márcia Rodrigues. A importância do soft law na evolução do direito Internacional. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. Universidade

de Lisboa – Faculdade de Direito. Ano 1 (2012), n. 10, p.6265-6289, 2012. Disponível em: <<http://www.idb-fdul.com/>>. Acesso em: 20.05.2014.

OTERO, Luiz Enrique Martín. Cabiamento climatico e guerra ambientale: um nuovo terrorismo? Geopolítica. **Rivista Dell'Istituto Di Alti Studi in Geopolitica e Scienze Ausiliarie**. Roma. 2014. Nel: <<http://www.geopolitica-rivista.org/24635/cambiamento-climatico-e-guerra-ambientale-un-nuovo-terrorismo/>>. Acceduto su: 10 maggio 2014.

PIGUET, Étienne, PÉCOUD, Antoine. GUCHTENEIRE, Paul de. **Migration and climate change**. New York. UNESCO/Cambridge, 2011.

PRIEUR, Michael. Quel statut pour les déplacés environnementaux? In: TOURNEPICHE, Anne-Marie (dir.) **La protection internationale et européenne des réfugiés**. Paris: A. Pedone. 2014.

RENAUD, Fabrice, BOGARDI, Janos J; DUN, Olivia. WARNER, Renaud. **Control, adapt or flee: how to face environmental migration?** United Nations University. Bonn: UNU-EHS, 2007.

SALVADOR, Suzana. Tsunami no sudeste asiático: uma tragédia que causou 230 mil mortes. **Diário de Notícias** [online]. 2008. Disponível em: <<http://www.dn.pt/especiais/interior.aspx?>>>. Acesso em: 20 jan. 2013.

SPINEY, Astrid. ‘Environmental refugees’: Aspects of international state responsibility. In: PIGUET, Étienne; PÉCOUD, Antoine; GUCHTENEIRE, Paul de (Org). **Migration and climate change**. UNESCO/Cambridge. 2011.

STOJANOV, Robert et al. **Development, environment and migration: Analysis of linkages and consequences**. Olomouc: Palacký University, 2008.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (UNHCR). Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change and its Kyoto Protocol. 3-14 December 2007. Bali, Indonesia. (**Notification**). Available at: <www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=200&LangID=E>. Accessed on: July 25, 2014.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR). **The state of the world’s refugees: in search of solidarity**. UNHCR. Oxford. 2012.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

WARNER, Koko. AFIFI, Tamer. DUN Olivia. STAL. Marc. SHMIDL, Sophia. **Report human security, climate change and environmentally induced migration**. June 2008. UNU-EHS. 2008.