



A proteção dos refugiados ambientais a partir do alargamento do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados

Environmental refugee protection spawned from the enlargement of the International Refugee Protection System

DOI: [10.5752/P.1809-6182.2017v14.n2.p126](https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2017v14.n2.p126)

Thalita Franciely de Melo Silva (UFPE)¹

Joel da Silva Martins (UEPB)²

Thays Felipe David de Oliveira (UFPB)³

Recebido em: 07/11/2017

Aprovado em: 03/01/2018

Resumo

As migrações forçadas por motivos ambientais têm se tornado preocupação dos Estados e da comunidade internacional, em virtude do crescente aumento de pessoas que são obrigadas a deixar sua residência habitual em busca de proteção em outros Estados devido a catástrofes ambientais. Atualmente, não existe convenção internacional que possa oferecer proteção e assistência a tais grupos ou indivíduos, nem tampouco um consenso sobre a conceitualização da categoria controversa dos “refugiados ambientais”. Nesse sentido, busca-se analisar a possibilidade de alterar o Regime Internacional de proteção dos Refugiados como solução normativa para incluir a categoria dos “refugiados ambientais” no rol de pessoas protegidas por esse regime.

Palavras-chave: *Refugiados ambientais. Proteção. Regime Internacional.*

Abstract

The forced migration for environmental reasons have become a concern of the Countries and of the international community, due to the growing increase in the number of people who are forced to leave their habitual places of residence in search of protection in other Countries because of environmental disasters. Currently, there is no international Convention that can provide protection and assistance to such groups or individuals, nor a consensus on the concept of the controversial category of “environmental refugees”. Considering such circumstances, this research aims at analyzing the possibility for a modification to the International Refugee Protection Regime as a conventional international law solution in order to include the category of “environmental refugees” in the list of people protected by this regime.

Key-words: *Environmental refugees. Protection. International Regime.*

1. Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais. E-mail: thalita.fmelo@gmail.com. ORCID: orcid.org/0000-0002-9865-5229.

2. Graduando em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba. Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais. E-mail: joel_cavalcantixd@icloud.com. ORCID: orcid.org/0000-0002-2204-4157

3. Mestre em Antropologia pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: thaysfelipe@gmail.com. ORCID: orcid.org/0000-0002-7317-5704.

Introdução

Este artigo permeia a discussão que envolve a migração forçada ambiental, especificamente os “refugiados ambientais”, cuja proteção não está amparada por nenhum instrumento internacional que garanta a segurança às vítimas de catástrofes ambientais. Embora sejam eventos locais, as consequências originadas por estas catástrofes repercutem no cenário internacional, pois muitas dessas pessoas são obrigadas a ultrapassarem as fronteiras em busca de abrigo, uma vez que é impossível permanecer no lugar de origem.

Os números do Internal Displacement Monitoring Centre (2017) apontaram que, em 2016, cerca de 25 milhões de pessoas se deslocaram por catástrofes ambientais (IDMC, 2017). Estimativas indicam que, o problema da migração ambiental tende a se agravar em 2050, o número de migrantes ambientais poderá atingir entre 250 milhões e 1 bilhão de seres humanos (IOM, 2010).

Diferentemente, dos migrantes forçados que tem instrumentos jurídicos de proteção internacional próprio, como os refugiados convencionais abarcados na Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados de 1951 (ONU, 1951) e o Protocolo adicional de 1967 (ARAUJO; ALMEIDA, 2001), os “refugiados ambientais” que se deslocam devido a catástrofes ambientais não dispõem de mecanismos institucionalizados de proteção internacional. Nesse sentido, o presente artigo busca analisar a possibilidade de alterar o Regime Internacional de proteção dos Refugiados como solução normativa para incluir a categoria dos “refugiados ambientais” no rol de pessoas protegidas por esse regime.

Vale mencionar inicialmente, que não existe definição clara nem consensual sobre o termo “refugiados ambientais”, sendo ainda, um termo de grande controvérsia entre os pesquisadores. Contudo, deve-se levar em consideração, a definição adotada pela

Organização Internacional para as Migrações que entende “refugiados ambientais” como pessoas ou grupo de pessoas que, devido a alterações repentinas ou progressivas no meio ambiente, foram adversamente afetadas em suas vidas e, devido às condições que se encontram, decidem ou são obrigadas a deixar as suas casas (ACNUR, 2011).

Para tanto, este artigo aborda inicialmente, a problemática das migrações forçadas e dos “refugiados ambientais”, bem como os fatores motivadores desse fenômeno. Posteriormente, trata-se dos “refugiados ambientais” no Regime Internacional de Proteção dos Refugiados, ressaltando que não há definição legal para o termo e, portanto, dificulta que os Estados propiciem proteção internacional a essas pessoas. Por fim, considera-se a possibilidade do alargamento do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados como solução para suprir a lacuna normativa existente no que tange aos “refugiados ambientais”.

As migrações forçadas e os refugiados ambientais

As migrações internacionais constituem um importante fator de mudança social no mundo contemporâneo. São as transformações econômicas, demográficas, políticas e sociais que ocorrem no seio de uma dada sociedade que fazem com que as pessoas migrem. Por sua vez, estas migrações ajudam a produzir novas mudanças, tanto no país de origem, como no país de acolhimento (CASTLES, 2005).

No caso das migrações forçadas, diferentemente do que ocorre nas migrações voluntárias, em que a decisão de migrar é tomada livremente pelo indivíduo, por razões de conveniência pessoal e sem a intervenção de um fator externo, a migração forçada segundo Zetter (2012) é sintomática de crises humanitárias e possui diversas manifestações

complexas. As condições, as intensidades e as configurações da migração forçada variam no tempo, na localização, na relação de gerenciamento das crises e nos diferentes contextos socioeconômicos e políticos. O fator motivador dos deslocamentos ambientais não é um acontecimento isolado, pois eles necessitam se deslocar por uma multicausalidade de fatores ocorridos no meio ambiente, como políticos, econômicos, sociais, religiosos, culturais etc., embora o fator ambiental seja o preponderante (PACÍFICO; GAUDÊNCIO 2014).

O movimento migratório por causas ambientais não é recente, desde os anos de 1.400, por exemplo, diferentes povos migraram na Groelândia, quando a Pequena Era do Gelo teria afetado a agricultura, a criação de gado e as rotas de comércio. Já na década de 90, segundo Gemenne (2008), milhares de pessoas migraram devido a catástrofes ambientais, tais como o furacão Mitch que deslocou 1,2 milhão de pessoas na América Central, em 1998, e as inundações no Peru e no México, respectivamente nos anos de 1998 e 1999, que deslocaram em ambos os países aproximadamente meio milhão de pessoas.

Situações mais recentes deixaram a comunidade internacional em alerta, como o caso do terremoto no Haiti, em 2010, que deixou milhares de desabrigados e provocou uma onda de migrantes em direção a países vizinhos e o caso dos pequenos Estados-insulares (Ilhas Maldivas, Ilhas Marshall, Tuvalu e Kiribati) que sofrem com a possibilidade de desaparecimento do seu território em virtude da elevação do nível dos oceanos⁴. Pode-se mencionar ainda, as catástrofes naturais relacionadas às

4. Problemas ambientais têm motivado conflitos e disputas entre países, tais como a Botswana, a Namíbia e a Angola na África em torno da vasta bacia de Okavango, e entre Israel, Jordânia e Palestina por conta do rio Jordão. Além do mais, existe uma crise hídrica em regiões como o Sahel, o Chifre da África (Etiópia, Sudão, Eritreia, Somália e parte do Quênia), Oriente Médio, Paquistão e Ásia Central, as planícies indogéticas e a planície da China Setentrional.

enchentes causadas por uma monção que ocorreram em agosto de 2017, no Sul do Nepal, Norte da Índia e Bangladesh, que mataram mais de 1.200 pessoas e afetaram 41 milhões de pessoas (ONU, 2017). Além dos furacões Irma e Maria, que abalaram severamente o Caribe e os Estados Unidos em setembro de 2017, tendo o Irma levado consigo ventos de até 298 km/h e matou ao menos 84 pessoas, e o Maria matado, em média, 40 pessoas (NATIONAL HURRICANE CENTER, 2017).

Ao migrarem em busca de segurança e abrigo em virtude de catástrofes ambientais, muitos permanecem dentro do país de origem, e assim podem ser considerados deslocados internos⁵ ou deslocados internos ambientais, recebendo auxílio diretamente do governo local e/ou de organizações não governamentais. Porém, se ultrapassarem as fronteiras, não existe nenhum instrumento legal a nível internacional que possa garantir a sua segurança.

El-Hinnawi (1985) define essa categoria de deslocados como aquelas pessoas forçadas a deixar seu *habitat* natural, temporária ou permanentemente, em razão de uma determinada ruptura ambiental (natural ou causada pelo homem), que ameaçou sua existência ou seriamente afetou sua qualidade de vida. Segundo Carolina Claro (2012, p. 39), “não são ordinariamente apenas migrantes, mas sim pessoas que sofrem algum tipo de constrangimento, de causa antropogênica ou natural, que os levam a se movimentar no espaço geográfico”⁶.

5. De acordo com o parágrafo segundo da introdução dos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos de 1998, os deslocados internos são as pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos, calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.

6. Outros termos também são discutidos por essa autora como refugiados climáticos, refugiados de conservação, ecomigrantes, migrantes de sobrevivência, migrante ambiental e de deslocados ambientais.

Esses deslocamentos forçados por motivos ambientais são ocasionados, em especiais, por desastres ambientais, que são entendidos como fenômenos multidimensionais abrangentes que passam todo aspecto da vida humana, impactando ambiental, social, econômica, política e biologicamente (OLIVER-SMITH, 2010). Esses desastres podem ser relacionados por causas naturais (meteorológicos - tempestades, hidrológicos – enchentes, e climatológicos - temperatura extrema e seca) ou não (geofísicos - terremotos, erupções vulcânicas, e biológicos - epidemias).

O risco e o impacto do deslocamento em pessoas que são forçadas ou obrigadas a sair ou fugir de suas casas ou locais de residência habitual é mais comumente considerado como manifestação e causa de vulnerabilidade em termos de preocupações com os direitos humanos e necessidades humanitárias (ACNUR, 1998). Nesse sentido, compreende-se que abordagens para a medição do deslocamento e seus impactos, tanto para fins operacionais quanto para políticas, tendem, portanto, a ser enquadrados na perspectiva da falta de opções das pessoas e do foco em suas várias necessidades de assistência externa.

As últimas estatísticas apontadas no relatório do IDMC (2017), que agregam dados de 172 países, mostram que entre 2008 e 2015 houve uma média de 25,4 milhões de deslocamentos de pessoas por ano - ou cerca de 203,4 milhões de deslocamentos ao longo do período de oito anos. O mesmo relatório menciona que, em 2015, pelo menos 19,2 milhões de pessoas se deslocaram por conta de catástrofes ambientais - o dobro do número de novos deslocamentos causados por conflitos e violência generalizada, que foram de 8,6 milhões - com 70% ocorrendo em países de baixa e média renda. Boa parte não chega a cruzar as fronteiras de seus próprios países, sendo considerados deslocados internos, mas uma parcela significativa ultrapassa as fronteiras em busca de auxílio internacional.

Nesse cenário, importa explicar a problemática dos “refugiados ambientais” no Regime Internacional de Proteção dos Refugiados, uma vez que não há definição legal para o termo e, portanto, os Estados não são obrigados a propiciar proteção internacional a essas pessoas.

A problemática dos deslocados ambientais no Regime Internacional de Proteção dos Refugiados

O Regime Internacional para a proteção dos Refugiados surgiu com o objetivo dos Estados buscarem a cooperação internacional com a finalidade de enfrentar um fenômeno com o qual não podiam lidar de forma individual e que afetava diretamente a soberania e as relações com outros Estados (ANDRADE, 1996). Esse regime foi consolidado com a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas, que estabeleceu padrões internacionais de tratamento, como o direito ao trabalho, à educação, à saúde, à moradia e à liberdade de circulação.

Esse regime permitiu ainda, a normatização da matéria a nível internacional com a Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Adicional de 1967. O principal entrave no que tange à proteção dos deslocados ambientais no Regime Internacional de proteção dos Refugiados refere-se à limitação conceitual do termo em relação a definição clássica de refugiado.

A Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados de 1951 considera refugiado toda pessoa que:

Em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões públicas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode, ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país,

ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele⁷ (ONU, 1951, 1º, A, § 2º).

Nesse sentido, os atuais instrumentos internacionais mencionados anteriormente não contemplam os motivos ambientais como elementos para concessão do refúgio. Por isso, não há interpretação extensiva da noção clássica de refugiado para a proteção dos deslocados ambientais. Sendo assim, seriam considerados migrantes com características próprias de refugiados, em virtude de desastres ambientais. Michel Prieur (2008) defende que essas pessoas não deveriam ser consideradas “refugiados ambientais”, mas deslocados ambientais, por englobar aqueles que migram dentro do próprio território e que necessitam de ajuda humanitária.

Em nível regional, os principais sistemas do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados, a saber, nas Américas, na África e na Europa, ampliam o alcance normativo do conceito de refugiado. Nas Américas, a Declaração de Cartagena de 1984 se consagra como principal instrumento normativo nessa região.

a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (ACNUR, 1984, III).

A principal contribuição dessa Declaração é a abrangência do conceito ao incorporar a grave e generalizada violação dos direitos humanos. As situações de deslocamento forçado relacionadas ao meio ambiente, não são consideradas nesse instrumento regional, sendo assim, os Estados não estariam condicionados a propiciar a proteção aos deslocados ambientais.

Por outro lado, Silveira (2012) considera que, por incluir a grave e generalizada violação dos direitos humanos na Declaração de Cartagena de 1984, criou-se um conceito jurídico aberto para que novas situações possam ser incluídas, como os deslocamentos forçados por causas ambientais. A respeito disso, Trindade (2006) corrobora esse entendimento, ao afirmar que o agravamento da ordem pública pode ser considerado resultado de um grande número de migrantes em decorrência de danos ambientais.

Na África, a Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969, no Art. 1º e 2º, expressa que o termo refugiado se aplica:

a qualquer pessoa que, receando com razão, ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontra fora do país da sua nacionalidade e não possa, ou em virtude daquele receio, não queira requerer a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país da sua anterior residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude desse receio, não queira lá voltar. 2 - O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade (OUA, 1969, p. 2).

7. O Protocolo Adicional de 1967 retirou a cláusula temporal (acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951) e geográfica (Europa) presente na Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados de 1951

Piovesan (2006) acredita que a conceituação contida na Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969 permitiria uma definição de refugiado mais ampla, por reconhecer a pessoa que é obrigada a cruzar as fronteiras em razão de desastres causados/causas ecológicas pelo homem, independentemente da existência do temor de perseguição. Além disso, a concepção individualista e coletiva presente na definição poderia permitir que deslocamentos por motivos individuais ambientais fossem atingir grupos coletivos.

Vale mencionar ainda, que acredita-se que um importante avanço na proteção dos deslocados ambientais na África se deu com a incorporação da Convenção de Kampala, em 2009, na Organização de Unidade Africana. Essa Convenção propicia proteção e assistência de pessoas deslocadas no âmbito da Unidade Africana em virtude de desastres naturais e ações causadas pelo homem, como os conflitos armados. O IDMC ressalta que a Convenção de Kampala é a primeira convenção regional que aborda de forma abrangente a deslocamento interna, incluindo prevenção, resposta e soluções sustentáveis. Além disso, deixa evidente a necessidade de proteção para aqueles que foram deslocados por motivos de catástrofes ambientais, conflito armado, violência generalizada, violação de direitos humanos e projetos de desenvolvimento (IDMC, 2010).

Por fim, na Europa, a questão do refúgio é normatizada pelo Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), que foi adotado no Programa da Haia pelos Chefes de Estado e de Governo em 05 de novembro de 2004. O entendimento do SECA sobre refugiados, está disposto no artigo 2º da Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, que abrange aqueles que se beneficiaram do Convenção Relativa do Estatuto de Refugiados de 1951, ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967, podendo ser concedido por um Estado Membro proteção subsidiária

para um nacional de um terceiro país ou um apátrida com pessoa de direito; e autorização de permanência por razões humanitárias, conforme legislação nacional relativa à proteção internacional⁸.

Não há menção clara e objetiva para a proteção dos deslocados ambientais, uma vez que o SECA adota a definição clássica de refugiado presente na Convenção Relativa do Estatuto de Refugiados de 1951, ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967. Por outro lado, reconhece o que várias partes do mundo são afetadas pela guerra e pela violência, que tem como resultado a combinação de uma pobreza extrema com a degradação ambiental (PARLAMENTO EUROPEU, 2016).

Outra problemática dos deslocados ambientais no Regime Internacional de Proteção dos Refugiados refere-se ao problema de envolvimento do ACNUR com os deslocados ambientais. Para o ACNUR (2012), diversas pessoas são forçadas a fugir devido a razões que não são descritas na Convenção dos Refugiados de 1951. Por conta disso, não são migrantes no sentido típico/clássico, nem tampouco estão abarcados pelo Regime Internacional de Proteção dos Refugiados, sendo necessário então, atentar às necessidades dessas pessoas que são deslocadas por desastres naturais. Para Zetter et al. (2008), isso diminuiria a relação dos Estados com seus cidadãos, dificultando também a relação com os refugiados (deslocados) “normais”.

Diante dessa problemática, urge a necessidade de discutir a possibilidade do alargamento do Regime Internacional dos Refugiados para a proteção dos deslocados ambientais, uma vez que a complexidade do tema necessita de mecanismos de pro-

8. Na Europa, os deslocados ambientais se beneficiam de proteção a partir do Regime Internacional de Direitos humanos, com os tratados internacionais de DH, tal como a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais - *Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms* (1950), que apesar de não conter nenhuma referência direta aos refugiados ou aos solicitantes de refúgio, os Estados são responsáveis, em certas situações, pelo bem-estar dos indivíduos em outros países.

teção internacional que propiciam proteção a essas pessoas deslocados por motivos ambientais.

O alargamento do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados para a inclusão dos refugiados ambientais

No que se refere a proteção dos “refugiados ambientais”, como visto, não há normativa internacional que proteja essa categoria de pessoas. Nesse sentido, parte-se do pressuposto que o atual Regime Internacional de Proteção dos Refugiados deve ser modificado com o intuito de permitir que a categoria dos deslocados “refugiados ambientais” possa usufruir dos direitos que são concedidos a pessoas protegidas por esse regime. Nesse sentido, o objeto de estudo em questão necessita de um aprofundamento analítico nos estudos em Relações Internacionais.

Primeiramente, cabe destacar a definição de regimes internacionais na literatura em Relações Internacionais. Os debates entre teóricos e acadêmicos em Relações Internacionais sobre regimes internacionais⁹, iniciou-se na década de 70, quando John Gerard Ruggie (1975, p. 570-71) definiu regimes sendo o “conjunto de expectativas mútuas, regras e regulações, planos, energias organizacionais e comprometimentos financeiros que são aceitos por um grupo de Estados”¹⁰.

Segundo Krasner (1982), regimes internacionais são definidos como princípios (crenças em fatos), normas (padrões de comportamento), regras

(prescrições ou proscricões específicas para a ação) e procedimentos de tomada de decisões (práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva) de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Assim, os meios são as normas e os princípios, enquanto os fins são as regras e os procedimentos, cujo resultado final é a criação de regimes internacionais.

Outro conceito oferecido por Keohane e Nye (1977, p. 19), define regimes internacionais como “conjuntos de arranjos de governança” que incluem “redes de regras”, normas e procedimentos que regulam comportamentos dos atores e controlam os seus efeitos. Para Krasner (1982), existem três visões distintas que estudam os regimes internacionais: os estruturalistas convencionais, os estruturalistas modificados e os grocianos. Já Hasenclever *et al.* (1977), apresenta três perspectivas para regimes internacionais: a realista, a neoliberal e a cognitivista¹¹.

A visão estrutural convencional entende que o conceito de regime é inútil, se não enganoso, pois obscurece as relações entre poder e interesse. Assim, tem pouco ou nenhum impacto, sendo meros epifenômenos em um mundo de atores autointeressados. Esses atores podem ser indivíduos, empresas, grupos, classes ou estados. Os estruturalistas convencionais, para Susan Strange (1982, p. 487), são “todos aqueles arranjos internacionais dignificados pelo rótulo de ‘regime’, que são muito facilmente perturbados quando o equilíbrio de poder ou a percepção de interesse nacional (ou ambos em conjunto) mudam entre os estados que os negociam”.

Segundo Hasenclever *et al.* (1977), a visão estrutural convencional é uma ramificação do realismo e que se baseia na busca dos Estados pelo poder. Para

9. Há várias definições sobre regimes internacionais, não existindo ainda, um conceito único para defini-lo, o que dependerá da perspectiva abordada por cada teoria.

10. A análise de Gerard Ruggie baseava-se no regime econômico do período posterior à II Guerra Mundial, em que os processos econômicos colocavam em evidência o papel desempenhado pelos Estados na configuração do sistema mundial. Ruggie publicou em 1975, análises acerca do tema e as respostas à tecnologia, em volume especial da International Organization.

11. As visões sobre regimes internacionais definidas por Krasner (1982) e Hasenclever *et al.* (1997) apresentam semelhanças, por isso a escolha dos autores supracitados.

Waltz (1979), os Estados não se importam somente com os ganhos absolutos, mas também com os ganhos relativos. Assim, a análise dos ganhos e das perdas relativas levará em conta as situações e os Estados devem escolher se continuam cooperando com outros Estados ou se adotam medidas unilaterais.

A visão estrutural modificada entende que os regimes podem ter alguma importância, porém em condições restritivas. Keohane (1982) afirma que uma das funções básicas dos regimes é coordenar o comportamento dos estados no sentido de alcançar os resultados desejados em áreas particulares de interesse. Assim resultados Pareto-ótimos só poderiam ser alcançados coletivamente e não de forma individualizada¹². Nesse sentido, os regimes surgiriam de acordos voluntários entre atores juridicamente iguais.

Os estruturalistas modificados assemelham-se a perspectiva neoliberal ao enfatizar o papel dos regimes internacionais como instrumento para que os Estados busquem interesses em comum. Hasenclever *et al.* (1977) entende que os Estados são atores egoístas e racionais, que somente levam em consideração os ganhos absolutos. Assim, os Estados somente têm interesse na manutenção de um regime enquanto os elementos que justificaram a sua criação forem considerados importantes.

A visão grociana enxerga os regimes internacionais como fenômenos disseminados em todos os sistemas políticos. Donald Puchala e Raymond Hopkins (1982) e Oran Young (1982) entendem que regimes existem em todas as áreas temáticas, não apenas em uma área específica das relações internacionais. Os regimes internacionais podem facilitar a comunhão de interesses em áreas em que há grande rivalidade de poder e tidas como muito mais conflitantes e ambíguas.

Essa visão se identifica ao que é apresentado por Hasenclever *et al.* (1997) na perspectiva cognitivista ao enfatizar o papel das ideias nos regimes internacionais. Os novos entendimentos do ambiente social e político no cenário internacional fazem com que os formuladores de decisão ajustam seus planos para alcançarem as mesmas metas ou até mesmo redefinem os interesses nacionais que envolvam estratégias e objetivos.

Para Keohane (1982), um regime internacional pode ser fortalecido mediante a formação de organizações internacionais que, por sua vez, frequentemente são associadas a um regime específico. Entende-se que os regimes surgiram a partir das organizações internacionais intergovernamentais criadas para obter cooperação entre Estados.

É interessante destacar que, o Regime Internacional de Proteção dos Refugiados emergiu, em princípio *ad hoc*, para lidar com os desequilíbrios e os problemas de segurança na Europa, originados da chegada massiva de pessoas. A consolidação desse regime se deu com a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, que se tornou o principal órgão no que tange a assistência às vítimas de perseguição e violência. Nessa perspectiva, o conceito de regime se baseia em um padrão de cooperação que inclui tanto as organizações quanto os Estados.

Porém, vale salientar que a criação deste regime se deu numa conjuntura política, social e econômica distinta dos dias atuais, e que cada vez mais, pessoas são forçadas a deixar seus lares por motivos ambientais, ora não considerados na Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados de 1951, ampliada pelo Protocolo Adicional de 1967. Alencar Júnior (2011, p. 92) diz que “tais pessoas não são típicas migrantes tampouco são protegidas pelo regime internacional dos refugiados, devido à ausência de pressupostos legais que os protejam”.

12. Pareto-ótimo refere-se a qualquer situação em que o bem-estar de pelo menos um dos participantes pode aumentar sem trazer prejuízo aos demais.

Alencar Júnior (2011) ainda destaca, que em suma as teorias sobre regimes internacionais qualificam os regimes como instituições para as quais convergem os comportamentos e expectativas dos agentes, orientados por normas e valores compartilhados, mesmo na ausência de uma autoridade central. Na mesma linha de considerações, Berger e Luckmann (1973) ressaltam que, a função básica das instituições é regular as ações que ocorrem dentro de determinado grupo social. Assim, as instituições, pelo simples fato de existirem, controlam a conduta humana estabelecendo padrões previamente definidos de conduta, que a canalizam em uma direção.

Pode-se dizer que o regime dos “refugiados ambientais” ainda está em fase de constituição, após o tema ser destaque na agenda de alguns Estados, após os recentes casos de catástrofes ambientais no Chile, Haiti e Sudeste Asiático. Sobre isso, Alencar Júnior (2011) afirma que uma alternativa para o problema seria a criação de um Protocolo Adicional ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o que promoveria dessa forma, o alargamento do regime (*regime stretching*) a ser adotado na forma de uma Resolução da Assembleia Geral da ONU, ou mesmo como documento final de uma Convenção Internacional sobre Refugiados, promovida pelo ACNUR.

Várias iniciativas já foram tomadas a nível regional e nacional que demonstram o interesse dos Estados em criar medidas mesmo que temporária para a proteção dos “refugiados ambientais”, como vem sendo feito em nível da América Latina e da União Europeia. Na Europa, algumas tentativas de fornecer proteção legal para deslocados ambientais já foram feitas, no entanto é concedida proteção subsidiária apenas temporária, considerada insuficiente para quem carece de proteção a longo prazo. Zetter e Morrissey (2014, p. 68) apontam Quênia, Bangladesh, Vietnã, Etiópia e Gana como exemplos

de países que concedem direitos materiais, ou seja, “proteção concebida em termos de assistência física para superar o impacto de inundações e provisão de ajuda em programas de reassentamento, por exemplo”¹³, às vítimas de deslocamento ambiental.

É importante mencionar que, acredita-se que nenhuma dessas medidas ultrapassa o fornecimento material para alcançar uma proteção dos direitos mais fundamentais a (potenciais) vítimas em um contexto de estresse ambiental. Um programa a se destacar é a Iniciativa Nansen, proposta por Suíça e Noruega, lançada em outubro de 2012, que teve como objetivo a construção de um consenso entre os Estados para que seja abordado da melhor forma o deslocamento transfronteiriço ligado às causas ambientais que se iniciem súbita ou lentamente.

Quando a possibilidade do alargamento do Regime Internacional de Proteção dos Refugiados para a inclusão dos “refugiados ambientais” não se torne possível, outra alternativa que poderia ser realizada seria a negociação de uma nova convenção com instrumentos normativos específicos para essa categoria, e, portanto, uma adequação terminológica adequada a ser elaborada pela Assembleia Geral das Nações Unidas que vise construir princípios orientadores para lidar com esta nova categoria de pessoas deslocadas. Ramos *et al.* (2011) mencionam que essa normativa internacional poderia integrar-se no Direito Internacional dos Refugiados, incluindo o deslocamento forçado às razões ambientais, sendo assim, o elemento da perseguição se adaptaria as novas demandas.

Rodrigues e Lampier Júnior (2017, p. 363) destacam que os instrumentos de proteção dos direitos humanos poderiam ser aperfeiçoados para a aplicação da proteção aos “refugiados ambientais”, pois “os refugiados ambientais são sujeitos de di-

13. “protection conceived in terms of physical assistance to overcome the impact of flooding and helter provision in resettlement programmes, for example” Tradução nossa

reito, devem ser protegidos devido à sua condição humana, independentemente enquadramento formal como refugiado”.

Em suma, a complexidade da problemática referente aos “refugiados ambientais” é evidente. A possibilidade do alargamento do Regime Internacional de Proteção de Refugiados para incluir a categoria dos “refugiados ambientais” se torna uma alternativa para suprir a lacuna normativa existente no que tange à essas pessoas deslocadas por motivos ambientais.

Conclusão

As catástrofes naturais e seus efeitos têm se tornado uma preocupação crescente no cenário internacional. Diversas pessoas afetadas todos os anos buscam auxílio e proteção, em seu próprio país ou cruzando suas fronteiras. A falta de conceitualização sobre o termo “refugiados ambientais” e de uma convenção internacional que abarque aqueles que abandonam seus lares devido aos desastres da natureza agrava a situação dessas pessoas.

Desde os primórdios da humanidade, as pessoas abandonam seus lares devido às tragédias naturais. Entretanto, essa discussão vem tomado evidência significativa no âmbito internacional. Como visto, caso essas vítimas ultrapassem as fronteiras de seu país em busca de auxílio, não existe nenhum instrumento legal a nível internacional que possa garantir a sua segurança, dependendo apenas, de iniciativas regionais e/ou nacionais.

Devido a isso, defende-se a expansão do conceito convencional de refugiado, adotado pela Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo Adicional de 1967, uma vez que ambos não incluem motivos ambientais como elementos para a concessão do refúgio. Iniciativas adotadas a nível regional e nacional já demonstram o interesse dos Estados em criar me-

tidas mesmo que temporária para a proteção dos “refugiados ambientais”.

Vale mencionar por fim, que é preciso expandir a ajuda humanitária para o maior alcance possível, tendo em vista as limitações de atuação das Organizações Internacionais, buscando, dessa forma, auxiliar aqueles que precisam abandonar suas casas e cruzam as fronteiras em busca de um local seguro para reconstruir a sua vida. Problemática essa, que tem se tornado latente nas discussões internacionais, mostrando a incompletude do conceito atual de refugiado, destacando assim, a fragilidade dessas pessoas.

Referências

- ACNUR . (1984). **Declaração de Cartagena**. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1]. Acesso em 27/03/2018.
- _____. **Guiding principles on internal displacement**. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 1998.
- _____. (2012). **Mudança climática coloca pessoas em situações de risco, diz Alto Comissário**. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/mudanca-climatica-coloca-pessoas-em-situacoes-de-risco-diz-alto-comissario/]. Acesso em 22/10/2017.
- _____. **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro**. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.
- ALENCAR JÚNIOR, Ricardo de Sá Leitão. **A ONU e os Refugiados Ambientais: Uma Análise acerca da Influência da Ciência sobre o Regime Internacional dos Refugiados**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2011. 92p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011..
- ANDRADE, José Henrique Fischel de. **Direito Internacional dos Refugiados: evolução histórica (1921-1952)**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- ARAUJO, Nádia; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coord.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BERGER, Peter; LUCKMANN, Thomas. **A constituição social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento**. Petrópolis: Vozes, 1973.
- CASTLES, Stephen. **Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios: dos trabalhadores convidados às mi-**

grações globais. Lisboa: Fim de Século, 2005.

CLARO, Carolina. A. B. **Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global.** Brasília: Universidade de Brasília. 2012. 114 p. Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

EL-HINNAWI, Essam. **Environmental Refugees.** Nairobi: UNEP, 1985.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. **Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.** Council of Europe, 1950. Disponível em <https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf>. Acesso em 27/03/2018.

GEMENNE, François. et al. **Development, Environment and Migration: Analysis of Linkages and Consequences.** Olomouc: Palacký University, 2008.

HASENCLEVER, Andreas. et al. **Theories of International Regimes.** Cambridge, Cambridge University Press, 1977.

IDMC. **Global Internal displacement Report.** Internal Displacement Monitoring Centre: IDMC, 2017.

_____. **A Convenção de Kampala ao serviço das PDI.** Internal Displacement Monitoring Centre: IDMC, 2010.

IOM. **World Migration Report 2010. The future of migration: building capacities for change.** Geneva: IOM, 2010.

KEOHANE, Robert. O; NYE, Joseph S. **Power and Independence.** Boston: Little, Brown, 1977.

KEOHANE, Robert. **The Demand for International Regimes. International Organization** (Cambridge MA), v. 36, n. 2, p. 325-355, Spring 1982.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization** (Cambridge MA), v. 36, n. 2, p. 185-205, Spring 1982.

NATIONAL HURRICANE CENTER. (2017). **Hurricane Maria.** Publicada em: [<http://www.nhc.noaa.gov/archive/2017/al15/al152017.discus.011.shtml?>]. Acesso em: 22/10/2017.

OLIVER-SMITH, Anthony. Theorizing Vulnerability in a Globalized World: a political ecological perspective. In: AFIFI, Tamer; JÄGER, Jill (Eds.). **Environment, Forced Migration and Social Vulnerability.** Heidelberg: Springer, 2010, p. 10-24.

ONU. (1951). **Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado.** 1951. Disponível em: [<http://www2.mre.gov.br/dai/refugiados.htm>]. Acesso em: 30/10/2017.

ONU. (2017). **Desastres naturais levam 24 milhões de pessoas por ano a situações de pobreza.** Disponível em: [<https://nacoesunidas.org/desastres-naturais-levam-24-milhoes-de-pessoas-por-ano-a-situacoes-de-pobreza/>]. Acesso em: 22/10/2017.

OUA. **Convenção da Organização de Unidade Africana que**

rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África. 1969. Disponível em: [<http://www.unhcr.org/about-us/background/45dc1a682/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa-adopted.html>]. Acesso em 27/03/2018.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; GAUDÊNCIO, Marina Ribeiro (2014). A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. Brasília. **REMUH**, Ano XXII, n. 43, p. 133-148, jul./dez. 2014.

PARLAMENTO EUROPEU. **Situação no Mediterrâneo e necessidade de uma abordagem holística da UE em relação à migração.** 2016. Disponível em: [<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2016-0102+0+DOC+PDF+V0//PT>]. Acesso em: 22/10/2017.

PIOVESAN, Flávia Cristina. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional.** 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PRIEUR, Michel. et al. **Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux. Revue Européenne du Droit de L'Environnement**, n. 4, p. 381-393, 2008.

PUCHALA, Donald; HOPKINS, Raymond. International Regimes: Lessons from Inductive Analysis. **International Organization** (Cambridge MA), v. 36, n. 2, p. 245-275, Spring 1982.

RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme Assis de (orgs.). **60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro.** São Paulo: Ed. CL-A Cultural, 2011.

RODRIGUES, Viviane Mozine; LAMPIER JUNIOR, Alfredo. Refugiados ambientais: da necessidade de proteção jurídica internacional. **Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, Fortaleza, v. 37, n.1, p. 355-368, jan. /jun. 2017.

RUGGIE, John Gerald. International responses to technology: concepts and trends. **International Organization**, v. 29, n. 3, 1975. p. 557-583.

SILVEIRA, Patricia Azevedo da. Refugiados Ambientais e sua Proteção Jurídica no Direito

Internacional. **R. EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 58, p. 247-260, abr.-jun. 2012.

STRANGE, Susan. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. **International Organization** (Cambridge MA), v. 36, n. 2, p. 479-496, 1982.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2006.

UNIÓN EUROPEA. **Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011**, JOUE, L 337/9. 20 Dez 2011.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics.** Massachusetts, Addison-Wesley Publishing Company, 1979.

YOUNG, Oran. Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. **International Organization** (Cambridge MA), v. 36, n. 2, p. 277-297, Spring 1982.

ZETTER, Roger; BOANO, Camilo; MORRIS, Tim. **Environmentally displaced people**: Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration. Oxford: Refugee Studies Centre, 2008. Disponível em: [<http://www.rsc.ox.ac.uk/publications/policy-briefings/RS-CPB1-Environment.pdf>]. Acesso em: 30/10/2017.

ZETTER, Roger. **Forced migration – changing trends, new response**. 2012. Disponível em: [<http://www.iom.int/cms/en/sites/iom/home/what-we-do/migration-policy-and-research/migration-policy-1/migration-policy-practice/issues/october-november-2012/forced-migration--changing-trend.html>]. Acesso em: 30/10/2017.

ZETTER, Roger; MORRISSEY, James. Environmental stress, displacement and the challenge of rights protection. **Forced Migration Review**, 2014. Disponível em: [<http://www.fmreview.org/crisis/zetter-morrissey.html>]. Acesso em: 30/10/2017.