

OS MIGRANTES CLIMÁTICOS E OS LIMITES DO ESTATUTO DO REFUGIADO

Catarina Grácioⁱ
Luzia Costa Beckerⁱⁱ

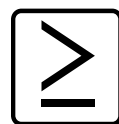
RESUMO

Com o fim do bipolarismo entre EUA e URSS, houve um deslocamento dos estudos estratégicos para os estudos de segurança bem como do *locus* do Estado para o indivíduo. Os conflitos passaram a ocorrer não mais entre estados por questões de poder, mas sim dentro dos Estados por questões de desigualdade socioeconômica. Em virtude disso, as ameaças à segurança humana ganham um novo *record* tendo, nos últimos anos, segundo o *World Migration Report 2020 (1)*, forçado cerca de 272 milhões de pessoas a abandonar os seus países por razões de índole diversa. A migração ambiental é a que tem contribuído, mais recentemente, para um maior debate no âmbito da migração forçada. As alterações climáticas, cada vez mais intensas, especialmente a subida do nível médio do mar e as secas, têm pressionado o território e meios de subsistência de determinados Estados, podendo levar, em última instância, ao seu desaparecimento. Como consequência, vê-se a emergência de fluxos migratórios e o aumento desenfreado do número de pessoas deslocadas internamente e à escala global. Além disso, as ameaças à segurança humana em determinado Estado não se confinam às fronteiras físicas do mesmo, tendo repercussões a nível internacional. A realidade dos fluxos migratórios coloca assim em evidência graves violações de direitos humanos, colocando também, em causa, princípios como a soberania e integridade territorial dos Estados e, mais ainda, os limites do Estatuto do Refugiado na defesa dos direitos humanitários do migrante climático.

ANTECEDENTES

O pós-II Guerra Mundial manifestou-se devastador para todo o continente europeu, não só pela destruição em massa originada pela guerra, mas também pela presença de regimes totalitários que atentavam sobre a vida e direitos considerados inalienáveis. A reconstrução da Europa dependia da criação de um ambiente de paz, propício à cooperação entre as diferentes nações, evitando, desse modo, a escalada de novos conflitos. Assim, em 1945, criou-se uma das maiores e mais importantes organizações internacionais, a ONU. É no âmbito das suas competências que a Declaração Universal dos Direitos Humanos eclode, consolidando-se os direitos civis e políticos (direitos de primeira geração) e os direitos sociais, económicos e culturais (direitos de segunda geração).

No contexto de um regime internacional, central na formulação de dinâmicas de cooperação, planeamento coletivo, desarmamento, direitos humanos, entre outros, o regime internacional de direitos humanos e um quadro da proteção destes foi sendo constituído e reconhecido globalmente



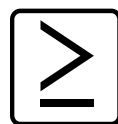
assentado nos valores da paz e segurança, democracia pluralista, boa governança e Estado de Direito (2).

No leque de instrumentos legais pertencentes a este regime, no âmbito internacional, destacam-se, sem prejuízo dos demais, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e a Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes; no âmbito regional, a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, entre outros.

Contudo, com vista a deter estatutos jurídicos afetos a temáticas especializadas, categorias de “sub-regimes” são criadas, como por exemplo o regime internacional relativo aos refugiados no âmbito das migrações no segundo pós-guerra. A criação deste regime nasceu da necessidade de cooperação estatal ao nível da administração dos fluxos migratórios (3), embora, inicialmente, se encontrasse isolado das instituições internacionais responsáveis pelo controlo da mobilidade humana. Entretanto este regime já não se encontra compartimentado, existindo um efetivo regime de refugiados que “se sobrepõe a uma série de outros regimes dentro dos quais os Estados se envolvem em formas de cooperação institucionalizada que têm um impacto direto e indireto na proteção dos refugiados” (4). Este é composto, principalmente, pela Convenção relativa ao Estatuto de Refugiado de 1951 e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) que tem como função supervisionar este mesmo regime, questionado por vários teóricos, nomeadamente no que toca ao seu carácter social, humanitário e apolítico (5), (6), (7). Não obstante, salientam-se neste regime documentos legais como, para além da referida Convenção, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das Suas Famílias ou a Convenção Europeia Relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante, esta última com carácter regional.

Fruto da globalização e interdependência entre Estados, este quadro institucional da ONU tem visto um progressivo ampliamto, por exemplo, no que se refere à mobilidade humana e migração laboral. Paralelamente, segue um esforço por parte das instituições internacionais em fortalecer os instrumentos de proteção em áreas como direitos humanos, humanitarismo, segurança, desenvolvimento e construção da paz (4). Como tal, o facto de muitas destas instituições se puderem sobrepor ao tradicional regime de refugiados, por deterem instrumentos de proteção complementares, podem, por um lado, fortalecer e confirmar este regime, ou, por outro lado, contrariar e comprometer o mesmo, levando a que a utilização da expressão “regime de refugiados” deixe de fazer sentido. Em substituição, Betts sugere a utilização da expressão “complexo do regime de refugiados”, no qual diferentes instituições se sobrepõem, existem em paralelo umas às outras e estão aninhadas umas dentro das outras de forma a moldar as respostas dos Estados aos refugiados” (4).

Embora este quadro jurídico seja universal e reconhecido por quase todos os estados, ainda existem zonas do globo onde os mesmos não são aceites e respeitados, permanecendo dúvidas quanto à sua efetiva execução. Por essa razão, conceber os direitos humanos de um ponto de vista universal e absoluto, considerando que os mesmos não são aceites e respeitados em todo o sistema internacional, coloca-se como um grande desafio como revela o fenómeno das migrações forçadas, em específico, aquelas motivadas pelas mudanças climáticas.



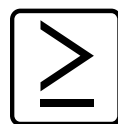
A questão das migrações forçadas, ligada à necessidade urgente das pessoas em abandonar os seus locais de origem tendo em vista a sua sobrevivência, adquiriu, nas últimas décadas, uma nova dimensão, criando um certo desconforto no seio académico, especialmente as migrações forçadas por questões climáticas. Em causa encontra-se o inexistente reconhecimento internacional e a inadequada proteção do Direito Internacional. Como tal, estes migrantes têm sido considerados migrantes humanitários, tutelados por normas administrativas internas dos países, isentas de qualquer supervisão do Direito Internacional. Destaca-se, por um lado, a dificuldade em determinar as razões que levam, em última instância, a uma migração ambiental, dada a interligação com questões económicas e sociais, e, por outro lado, o desafio em conceber um conceito universalmente aceite que compreenda todas as motivações e formas de migração climática.

Apesar de não existir uma definição consensual, a Organização Internacional das Migrações (OIM) adota a seguinte definição de refugiados ambientais: “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” (8).

RESULTADOS

Provocadas pela mudança do clima, as alterações naturais (tempestades violentas e enchentes, elevação das temperaturas, escassez de água, derretimento das calotes polares e consequente elevação do nível do mar, entre outras) e humanas (entre 200 e 250 milhões de pessoas no mundo serão forçadas a sair das suas terras até ao meio do século, migrando internamente ou para outros países, em grande medida os do Hemisfério Norte) (9) passaram a ocorrer, sobretudo, a partir da década de 1970. As alterações naturais e humanas interrelacionam-se e conduzem à necessidade de uma análise das questões económicas, ecológicas, políticas e sociais. A mudança climática, induzida principalmente pelo padrão de consumo e produção industriais impostos pelos países desenvolvidos e pelos países industrializados, acelerou muitos dos processos naturais, trazendo consigo novos problemas (10). As questões que influem nessa mudança além de uma problemática nacional, devem ser analisadas a partir do prisma global – uma vez que estão relacionadas à matriz energética e ao modo como o ser humano se relaciona com a natureza – considerando igualmente as relações Norte-Sul num mundo globalizado (9).

O relatório do Greenpeace Austrália/Pacífico 2021 (11) identifica quem é responsável por gerar a crise climática e quem deve mudar de rumo para evitar um desastre. Baseado em dados de 2018, os 15 maiores emissores de gás do efeito estufa do mundo produzem 72,21% das emissões globais, enquanto as ilhas do Pacífico respondem por 0,23%, sendo que a Austrália está na 15ª posição como o maior emissor. São os Estados em desenvolvimento – apresentando menor escala com a emissão de gases do efeito estufa – bem como suas respectivas populações, que são identificados como os mais vulneráveis. Contudo, os debates atuais sobre questões ambientais já não se restringem em distinguir culpados e vítimas, na medida em que toda a comunidade internacional tem sua parcela de responsabilidade, e toda a humanidade é, de certa forma, vítima, uma vez que um evento climático numa região impacta globalmente as demais (10).



Na América Latina, o efeito El Niño^{III} muda o clima da região e impacta outras no mundo, implicando a alteração da vida marinha na costa oeste dos EUA e do Canadá e no litoral do Peru; aumento de chuvas no sul da América do Sul e sudeste dos EUA; secas no Nordeste brasileiro, centro da África, Sudeste Asiático e América Central e tempestades tropicais no centro do Pacífico.

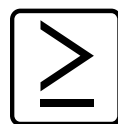
No caso da América Central, milhares de pessoas podem ficar sem alimento devido à seca e aos furacões, tendo repercussões diretas nas migrações para os EUA. No Brasil, só em 2018, cerca de 86 mil pessoas foram obrigadas a deslocar-se. Maioritariamente, devido às enchentes do início do ano. Segundo o Observatório das Migrações Forçadas, desenvolvido pelo Instituto Igarapé (12), nos últimos 18 anos, mais de 6 milhões de brasileiros foram forçados a deslocar-se devido a desastres naturais como enchurradas, tempestades e enchentes. Em relação ao espaço-temporal das secas do nordeste, o Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais mostrou que entre 2002 e 2017, mais de 24 milhões de brasileiros da região foram forçados a deixarem os seus lares devido ao problema da seca (13).

No sul da Ásia, o período das monções (ventos sazonais) vai causar danos, como chuvas torrenciais, devastando plantações de arroz e causando a erosão do solo. É o caso de Bangladesch, que pode ter 13 milhões de imigrantes até 2050 devido ao avanço do mar (13). Além de cidades inteiras ficarem imersas como Mumbai na Índia e Hochi Minh no Vietname (13).

Na África Subsaariana, estima-se que 86 milhões de pessoas sejam forçadas a deixarem as suas terras. As consequências humanitárias das mudanças climáticas são claras. Uma delas é a mudança dos padrões de doenças, como, por exemplo, o aumento do caso de malária devido às inundações e a ultrapassagem das águas nos limites das encostas. Com a perda das colheitas e a morte dos rebanhos, a má nutrição das pessoas será uma realidade, especialmente, no caso das crianças. Lugares como a Etiópia e partes da Somália, onde as pessoas estão sempre em movimento por causa dos conflitos, terão ainda que sair das suas casas também pelos impactos das mudanças climáticas que causam secas e inundações. Em 2019, milhares de pessoas saíram das suas casas por causa dessa combinação entre mudanças climáticas e conflitos armados, configurando um grau de vulnerabilidade maior e consequentemente com necessidades humanitárias aumentadas (13).

No caso das Ilhas do Pacífico, o aquecimento dos oceanos tem resultado em furacões tropicais mais intensos, devastando de forma mais severa as comunidades baixas. Em março de 2015, o ciclone Pam afectou quase metade da população de Vanuatu e destruiu 95% das culturas nas áreas afectadas. Um ano mais tarde, o ciclone Winston causou prejuízos no valor de 470 milhões de dólares nas ilhas Fiji, cerca de 10% do PIB daquela nação (11). Em abril de 2020, o ciclone Harold devastou as Ilhas Salomão, Vanuatu, Fiji e Tonga (11). Segundo os relatores Čašule & Jiva (11), os países insulares e os seus povos, mais do que em qualquer outro lugar no mundo, sofrerão com a elevação do nível do mar, super marés mais altas, aumento de enchentes, erosão das linhas costeiras, acidificação do oceano e aumento da salinidade dos lençóis freáticos, destruição de *habitats* e realocação de vilarejos.

Pelo menos dez países podem desaparecer por causa das questões climáticas. Na Oceania, as ilhas Marshall, Naurru, Kiribati, Tuvalu, Samoa, Fiji e Salomão. Na Ásia, Bangladesh e Maldivas. No oceano pacífico, a ilha de Vanuatu. Em consequência, estas pessoas vão deixar os seus países, tornando-se apátridas (14), visto que os seus territórios deixarão de existir^V. Estamos perante um quadro legal distinto do de refugiados, mas com implicações em termos de protecção internacional igualmente desafiantes.



A vulnerabilidade climática de vários países e das suas populações coloca, assim, no centro das preocupações dos direitos humanos, os refugiados climáticos. Efetivamente a situação terá efeito *bumerangue*, visto que as ações poluidoras dos países mais desenvolvidos implicará obrigações com os refugiados climáticos, em grande medida, advindos de países com estilos de vida mais sustentáveis.

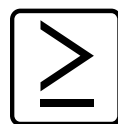
CONCLUSÕES

As atividades humanas ligadas à produção em todo o mundo contribuem de maneira significativa para o cenário de alterações no sistema climático, a ponto de tais modificações se terem tornado perigosas para a própria sobrevivência humana. Contudo, até ao momento não se tem notícia de uma solução jurídica satisfatória para os problemas ocasionados pelo deslocamento das populações (grupos ou indivíduos) que migram internamente ou para outros países em razão dos efeitos da mudança do clima. O *status* jurídico e os direitos dessas populações não são estabelecidos em textos internacionais – Convenções ou Acordos, o que nos leva a concluir que: a) elas não são reconhecidas como uma nova categoria de refugiados sob o argumento de não ser possível uma equiparação aos refugiados de guerra, ou políticos bem como não possuem um estatuto que as ampare, embora a realidade indique que o seu número tende a crescer; b) elas não são igualmente reconhecidas como uma nova categoria de populações num protocolo adicional à Convenção do clima, ou simplesmente como uma nova categoria de um novo Tratado internacional; c) ou ainda como uma nova categoria de migrante, os ecomigrantes (9).

RECOMENDAÇÕES

Para amparar aqueles que fogem ou que virão a fugir de desastres e degradações ambientais que os impossibilitem de viver nos seus respectivos países ou locais de residência habitual, recomenda-se:

- criar e adotar um documento internacional, no seio da ONU (através dos seus órgãos ou do próprio ACNUR, por exemplo), que definisse o conceito de *refugiado ambiental*, as suas características, princípios, limites e âmbito jurídico de aplicação (8).
- negociar uma nova Convenção e, portanto, uma adequação terminológica a partir do prisma dos direitos humanos ou especificamente da mudança climática por meio do aprimoramento dos mecanismos jurídicos internacionais existentes para construção de princípios de orientação para lidar com esta nova categoria de pessoas deslocadas (9).
- discorrer sobre a proteção destinada a todas as formas de deslocamento humano forçado em decorrência de fatores ou catástrofes ambientais visando contemplar os vários deslocamentos ligados a questões ambientais e climáticas.



REFERÊNCIAS

- (1) IOM. (2020). *World Migration Report 2020*. Disponível em https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf [acedido a 20 de setembro de 2022].
- (2) Krasner, S. D. (1983). Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables. In KRASNER, S. D. (Ed.). *International Regimes* (pp. 1-21). Ithaca and London: Cornell University Press.
- (3) Moreira, J. B., & Borba, J. H. O. M. (2018). Direitos Humanos e Refugiados: Relações entre Regimes Internacionais Construídos no Sistema ONU. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 7(14), 59-90.
- (4) Betts, A. (2010). The Refugee Regime Complex. *Refugee Survey Quarterly*, 29(1), 12-37.
- (5) Loescher, G. (1996). *Beyond Charity: International Cooperation and the Global Refugee Crisis*. New York: Oxford University Press.
- (6) Hathaway, J. C. (1991). Reconceiving Refugee Law as Human Rights Protection. *Journal of Refugee Studies*, 4(2), 113-131.
- (7) Hyndman, J. (2000). *Managing Displacement: Refugees and the Politics of Humanitarianism*. London/Minneapolis: University of Minnesota Press.
- (8) ACNUR. (2011). O Aporte Jurídico do Direito dos Refugiados e a Proteção Internacional dos Refugiados Ambientais. In Ramos, A. C., Rodrigues, G., Almeida, G. A. (Org.) *60 anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro* (pp. 241-269). São Paulo: Editora CL-A Cultural. Disponível em https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/60-anos-de-ACNUR_Perspectivas-de-futuro_ACNUR-USP-UNISANTOS-2011.pdf [acedido a 13 de setembro de 2022].
- (9) Más, H. F. (2011). *Ecomigrantes, Refugiados ou Deslocados Ambientais: Populações Vulneráveis e Mudanças Climáticas* [Master Thesis] Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.
- (10) Lopes, A. M. L., Ab'Saber, A. N., & Hossne, W. S. (2012). O Conceito de Refugiado Ambiental: é uma Questão Bioética. *Revista Bioethikos*, 6(4), 409-415.
- (11) Čašule, N., & Jiva, G. (2021). *Relatório Te Mana o te Moana: as Condições Climáticas no Pacífico 2021*. Greenpeace. Disponível em <https://act.greenpeace.org.au/pacific-climate-report> [acedido a 9 de setembro de 2022].
- (12) Instituto Igarapé. (2022). Observatório de Migrações Forçadas. A Cada Minuto, um Brasileiro é Forçado a deixar o seu Lar. Disponível em <https://igarape.org.br/apps/observatorio-de-migracoes-forçadas/> [acedido a 9 de setembro de 2022].
- (13) Band Jornalismo (2022). *Aquecimento Global: Conheça os Refugiados do Clima*. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=dcm7mLNiZZw> [acedido a 5 de setembro de 2022].
- (14) Azevedo, T. P. (2014). Refugiados e Deslocados Ambientais. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul*, 32(32), 11-44.

ⁱ MA Candidate in Diplomacy and International Relations at Lusófona University (ULHT). Research Affiliate at InterAgency Institute. E-mail: catarinailgracio98@gmail.com

ⁱⁱ PhD in Political Science at IUPERJ (IESP). Board Member at InterAgency Institute. E-mail luzia.becker@interagency.institute

ⁱⁱⁱ El Niño é o maior fenômeno climático global: de tempos em tempos, uma enorme quantidade de água do Oceano Pacífico Equatorial aquece, mudando o regime dos ventos alísios. Esta onda de calor no mar chama-se El Niño (O Menino) porque surge normalmente na época do Natal. INPE/CPTEC: 2015. Disponível em <https://memoria.ebc.com.br/infantil/voce-sabia/2015/09/o-que-sao-os-fenomenos-el-nino-e-la-nina>.

^{iv} Band Jornalismo (2022). *Aquecimento Global: Conheça os Refugiados do Clima*. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=dcm7mLNiZZw>

^v Considera-se apátridas as pessoas que, por diferentes motivos, encontram-se sem pátria, sem nacionalidade, na maioria das vezes indocumentadas, sem garantia de permanência e acesso a direitos no país que pretende adotar (14) e por isso, em condições de alta vulnerabilidade. No caso dos apátridas por questão climática, tem-se o caso enigmático do governo Kiribat, país composto por 33 ilhas no meio do pacífico, que comprou terras no país vizinho, o Palau, para fazer a migração da população de 100 mil habitantes (13). Nesse caso, eles serão apátridas documentados, mas sem o território que lhes conferia a identidade e a nacionalidade i-kiribat ou gilbertinos.