

---

# OS DESASTRES AMBIENTAIS COMO CONDIÇÃO PARA AQUISIÇÃO DO STATUS DE REFUGIADO. UMA ANÁLISE SOB O ENFOQUE DA LACUNA PROTETIVA NA REGULAMENTAÇÃO INTERNACIONAL

---

*ENVIRONMENTAL DISASTERS AS A CONDITION FOR  
ACQUIRING REFUGEE STATUS. AN ANALYSIS FROM  
THE STANDPOINT OF THE PROTECTION GAP IN THE  
INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK*

*Carlos Henrique Araújo da Silva  
Procurador da Fazenda Nacional em Brasília*

SUMÁRIO: Introdução; 1 O conceito atual de refugiado e afins no âmbito do direito internacional; 2 Análise das possibilidades jurídicas que poderiam ser aplicadas para a superação da problemática; 3 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Os desastres ambientais, os eventos naturais catalisados pelo aquecimento global e outras tragédias causadas em decorrência desse fenômeno produzido indiretamente pelo homem vêm causando mudanças nos ecossistemas espalhados por todo o globo. Tais mudanças têm forçado as populações dos lugares atingidos a se deslocarem dentro de seus próprios países ou procurar proteção e abrigo em países estrangeiros. Diante desta nova situação fática, que vem se agravando com mais intensidade a partir da segunda metade do século XX, a resposta da comunidade internacional vem sendo moderada e a proteção inadequada, mormente em face do vácuo legal em relação a estas pessoas, uma vez que os mesmos não podem ser enquadrados como refugiados, nos termos da Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, e nem há uma legislação internacional específica que abranja a situação destes ‘refugiados climáticos’. Em razão disso, faz-se necessário uma reflexão sobre uma estrutura legal que possa garantir proteção efetiva às pessoas forçadas a deixar o lugar em que vivem, de maneira temporária ou permanente, em virtude de eventos climáticos e ambientais, de origem natural ou humana, que colocam em perigo a sua existência ou afetam seriamente a sua condição de vida.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mudanças Climáticas. Desastres Ambientais. Justiça Ambiental. Refugiados do Clima.

**ABSTRACT:** Environmental disasters, natural events catalyzed by global warming, and other tragedies caused by this phenomenon indirectly produced by man have caused changes in ecosystems scattered across the globe. Such changes have forced the populations of the affected places to move within their own countries or seek protection and shelter in foreign countries. Faced with this new factual situation, which has intensified since the second half of the twentieth century, the response of the international community has been moderate and protection has been inadequate, especially considering the legal vacuum in relation to these people, since they can not be classified as refugees under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and there is no specific international law covering the situation of these ‘climate refugees’. For this reason, it is necessary to reflect on a legal framework that can guarantee effective protection for people forced to leave the place in which they live, temporarily or permanently, due to climatic and environmental events of natural or human origin, which endanger their existence or seriously affect their living conditions.

**KEYWORDS:** Climate Change. Environmental Disasters. Environmental Justice. Climate Refugees.

## INTRODUÇÃO

Todas as manhãs, quando as ondas recuam, os habitantes das Ilhas Marshall<sup>1</sup> verificam as barreiras que protegem suas casas do avanço do mar. O nível do mar nesta parte do Pacífico está subindo 12mm por ano, quatro vezes mais que a média global. Oito ilhas da vizinha Micronésia já foram cobertas pelo mar nas últimas décadas, e a maior parte das Ilhas Marshall devem ter o mesmo destino até o final deste século. De fato, as consequências apocalípticas causadas pelo aquecimento global já são uma realidade em diversas partes do globo, forçando as populações atingidas a deixar seus espaços e encontrar novos lugares onde possam se restabelecer. As previsões variam, mas um estudo realizado pela Refugee Studies Centre<sup>2</sup> indica que existirão cerca de duzentos milhões de refugiados do clima até 2050. Percebe-se que tanto os migrantes que fogem de desastres ambientais causados pelo aquecimento global quanto aqueles que escapam das guerras são igualmente forçados a deixar seus lugares de origem em busca de segurança. No entanto, atualmente somente os últimos podem aplicar para o status de refugiado, e assim obter o direito de asilo. Neste contexto, a pergunta que se impõe é saber por que os que se deslocam em decorrência dos desastres ecológicos causados pelo fenômeno do aquecimento global não podem gozar do mesmo status de refugiado?

Embora o termo refugiado climático seja cada vez mais utilizado, a Convenção das Nações Unidas para os Refugiados não considera como tal a pessoa deslocada por razões ambientais. Sem esse reconhecimento jurídico, as vítimas de deslocamentos forçados – resultantes de desastres naturais – não tem nenhum marco legal que lhes ampare. É um vazio jurídico que precisa ser tratado.

## 1 O CONCEITO ATUAL DE REFUGIADO E AFINS NO ÂMBITO DO DIREITO INTERNACIONAL

Para uma melhor compreensão dos termos utilizados e do tratamento dado pela Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados, passe-se a uma breve análise dos que são albergados pelo acordo.

*Refugiados* são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião,

---

1 A República das Ilhas Marshall é um país independente formado por 29 atóis e cinco ilhas organizadas em dois conjuntos paralelos, o "Ratak" (sol nascente) e o "Ralik" (sol poente), localizado no oeste da Oceania. Com capital em Majuro, situada no atol de mesmo nome, o país tem uma área total de 181 km<sup>2</sup>, (um pouco maior que a do município de Santo André, em São Paulo), constituindo uma das menores nações do mundo.

2 COUDREY, Marion. *Climate Change and displacement*. Oxford. 2008

nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados.

*Deslocados internos* são pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, pelos mesmos motivos de um refugiado, mas que não atravessaram uma fronteira internacional para buscar proteção. Mesmo tendo sido forçadas a deixar seus lares por razões similares às dos refugiados (perseguições, conflito armado, violência generalizada, grave e generalizada violação dos direitos humanos), os deslocados internos permanecem legalmente sob proteção de seu próprio Estado – mesmo que esse Estado seja a causa de sua fuga.

*Apátridas* são pessoas que não têm sua nacionalidade reconhecida por nenhum país. A apatridia ocorre por várias razões, como discriminação contra minorias na legislação nacional, falha em reconhecer todos os residentes do país como cidadãos quando este país se torna independente (secessão de Estados) e conflitos de leis entre países. A apatridia, às vezes, é considerada um problema invisível, porque as pessoas apátridas muitas vezes permanecem invisíveis e desconhecidas. Elas podem não ser capazes de ir à escola, consultar um médico, conseguir um emprego, abrir uma conta bancária, comprar uma casa ou até se casar.

Segundo a ACNUR<sup>3</sup>, no final de 2016, a população global de refugiados atingiu a marca de 22,5 milhões de pessoas, nível mais alto registrado em duas décadas.

Diante dos conceitos acima apresentados, percebe-se a origem da controvérsia que existe atualmente acerca da denominação a ser empregada em relação àqueles que deixam seu território em decorrência das mudanças climáticas, dentre elas: condições meteorológicas extremas, escassez das reservas de água, deterioração das terras reservados à agricultura e outros eventos ligados ao aquecimento global. Isto porque refugiado, segundo a normativa aplicável, é a pessoa que recebe perseguição em razão sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do fato de pertencer a um determinado grupo social ou em função de suas opiniões políticas; situações que, à

---

3 O ACNUR, a Agência da ONU para Refugiados, foi criado em dezembro de 1950 por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas. Iniciou suas atividades em janeiro de 1951, com um mandato inicial de três anos para reassentar refugiados europeus que estavam sem lar após a Segunda Guerra Mundial. Seu trabalho tem como base a Convenção de 1951 da ONU sobre Refugiados.

O Protocolo de 1967 reformou a Convenção de 1951 e expandiu o mandato do ACNUR para além das fronteiras europeias e das pessoas afetadas pela Segunda Guerra Mundial. Em 1995, a Assembleia Geral designou o ACNUR como responsável pela proteção e assistência dos apátridas em todo o mundo. Em 2003, foi abolida a cláusula que obrigava a renovação do mandato do ACNUR a cada três anos.

evidência, não abrangem os refugiados climáticos e ambientais. Por esse motivo, se originou o termo “deslocados” climáticos e ambientais.<sup>4</sup>

O termo “refugiados ambientais” foi originalmente utilizado em 1985, no bojo de uma publicação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente por Essam El- Hinnawi, individualizando-os como “Aqueles pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, por causa de uma perturbação ambiental acentuada (natural e / ou desencadeada por pessoas) que comprometeu sua existência e / ou afetou seriamente a qualidade de vida.

O termo adequado a ser utilizado sempre gerou controvérsia e parece variar de acordo com os propósitos dos organismos internacionais que o empregam. Por exemplo, as Organizações Não Governamentais ( ONGs) preferem utilizar o termo ‘refugiados ambientais’, considerando o apelo da locução em relação à comunidade internacional e àqueles que detém o poder de alavancar a conscientização e iniciativas no que concerne ao aquecimento global. Já a Organização Internacional para as Migrações (OIM)<sup>5</sup> optou pelo vocábulo ‘migrantes ambientais’, devido às dificuldades em identificar e classificar os fatores que levaram o deslocamento destas populações ( migrações voluntárias ou forçadas ).

Nos meios acadêmicos, por sua vez, formula-se construções teóricas em torno da expressão ‘deslocados ambientais’ ou ‘refugiados do clima’, normalmente com o objetivo de gerar a reflexão sobre a alteração na legislação internacional vigente ou construção de um novo arcabouço legal, o que será discutido mais adiante.

Aprofundando-se mais no conceito de refugiados climáticos ou ambientais, o autor Jodi Jacobson<sup>6</sup> os categorizou em três grupos, sendo o primeiro àquele deslocado em razão de um desastre natural, como um ciclone, por exemplo. Por sua vez, o segundo está ligado ao fato de uma destruição ambiental ter devastado seus meios de vida e colocado em risco sua saúde. E por fim, o terceiro tipo de refugiado ambiental refere-se àquele que se mudou permanentemente e se estabeleceu em outro local devido a mudanças insustentáveis em seu local de moradia.

Tendo em vista que o conceito de refugiado estabelecido no art. 1º da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, parece não abranger a situação dos deslocados em razão do clima, o

---

4 COURNIL, Christel, op. cit., p. 347-350; PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement, droit durable*. Bruxelles: Bruylant, 2014. p. 998-1000.

5 Disponível em: <<https://www.iom.int/>>.

6 JACOBSON, Jodi (1988). *Environmental Refugees: a Yardstick of Habitability*. World Watch Paper, no. 86, Washington, DC: World Watch Institute.

questionamento que emerge é como acolher, proteger, amparar e direcionar tais pessoas, especialmente sob a ótica do direito internacional.

## **2 ANÁLISE DAS POSSIBILIDADES JURÍDICAS QUE PODERIAM SER APLICADAS PARA A SUPERAÇÃO DA PROBLEMÁTICA**

Muito se tem discutido, especialmente entre doutrinadores e aplicadores do direito internacional, a respeito das eventuais estratégias para tratar da problemática oriunda da lacuna legislativa existente.

No Brasil, em artigo denominado “A questão dos ‘refugiados’ climáticos e ambientais no Direito Ambiental, recentemente publicado no sítio eletrônico “Consultor Jurídico”<sup>7</sup>, o juiz de direito em São Paulo Álvaro Luiz Valery Mirra, citando a obra de Christel Cournil<sup>8</sup>, propõe duas técnicas para tratar a questão.

Segundo o magistrado, a primeira estratégia seria a modificação dos instrumentos convencionais internacionais já existentes, como a aludida Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados ou a própria Convenção-Quadro sobre as Mudanças Climáticas, para incluir, em seus textos respectivos ou em protocolos adicionais, a proteção dos refugiados ou deslocados climáticos e ambientais.

Percebe-se então que a primeira técnica estaria mais ligada à legislação vigente, valendo-se das normas já existentes e alterando-as para incluir e albergar o direito daqueles que se deslocam em razão de desastres naturais/ambientais. Nesse sentido, a jurista americana Jessie Cooper sugeriu a reinterpretação do Art. 25 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, cujo teor sustenta que:

### Artigo 25

1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

7 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-abr-22/ambiente-juridico-questao-refugiados-climaticos-ambientais-direito-ambiental>.

8 Cournil Ch. et C. Colard-Fabregoule (sous la direction de), (2010) *Les changements climatiques et les défis du droit*, édition Bruylant, Bruxelles, (450 p.) (Préface de Brice Lalonde)

2. A maternidade e a infância têm direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

A jurista norte-americana sustentava que a definição de refugiado poderia ser alargada através do acréscimo, no Art. 1º, A, da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, dos termos “condições ambientais degradantes que ameacem a vida, a saúde, os meios de subsistência e o uso de recursos de recursos naturais.

Em resumo, a primeira estratégia estaria ligada ao desenvolvimento de alternativas como:

1 proteção no bojo da própria Convenção de Genebra;

2 ao fortalecimento dos direitos dos deslocados internos com a inclusão dos deslocados do clima;

3 ou ainda, a ênfase na “proteção aos direitos humanos das pessoas afetadas por desastre”, seja com base nos princípios do “common law” que se referem à prestação de ajuda ou assistência dos Estados ou organizações internacionais competentes, confrontando-os com as condições sob as quais um Estado afetado aceitaria tal oferta, seja pela consolidação das regras existentes a fim de propiciar a cooperação internacional, segundo os princípios de humanidade, neutralidade, imparcialidade e soberania.

No tocante à segunda estratégia, a proposta seria de elaboração de uma nova normativa específica sobre o assunto. Nesse sentido, existe inclusive um texto regional, elaborado pela União Africana, que adotou uma convenção sobre a proteção e a assistência às pessoas deslocadas, embora apenas no plano interno dos países.<sup>9</sup> Isto sem dúvida é uma solução regional, mas que já reflete a urgência de uma solução para a problemática apontada.

Em artigo denominado “A questão da proteção dos ‘refugiados climáticos’ sob a ótica do direito internacional”<sup>10</sup>, Christel Cournil apresenta

9 Convenção da União Africana sobre a Proteção e a Assistência às Pessoas Deslocadas na África (Convenção de Kampala, de 2009 - [www.peaceau.org/uploads/convention-on-idps-fr.pdf](http://www.peaceau.org/uploads/convention-on-idps-fr.pdf))

10 COUNIL, Christel. *The Question of the Protection of ‘Environmental Refugees’ from the Standpoint of International Law* (November 28, 2009). MIGRATION AND CLIMATE CHANGE, pp. 359-386, d’Etienne Piguet, Antoine Pécoud & Paul de Guchteneire, eds., UNESCO Publishing/Cambridge University Press, August 2011. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1994357>

três possíveis soluções relacionadas ao surgimento de uma novel legislação no plano global.

A primeira diz respeito à elaboração de um novo tratado tendo como sujeito os refugiados climáticos e deslocados ambientais. O segundo seria um protocolo ou convenção específica no que concerne ao refugiados do clima. E por fim, acordos especiais ou bilaterias com o objetivo de proteger as populações de Estados ameaçados.

Percebe-se a complexidade da questão ora sob análise, tendo em vista que cada proposta apontada como eventual solução gera acaloradas discussões, com fortes argumentos favoráveis ou contrários, como já é de esperar em relação a um assunto controverso.

Assim, vê-se que o caminho para o deslinde da questão não parece estar próximo, necessitando ainda de aprimoramento de técnicas legislativas que adequem a legislação internacional ao caso concreto, comprometimento do maior número possível de signatários que favoreça a efetividade das medidas a serem tomadas em favor das populações deslocadas em razão de desastres ambientais, ou ainda, a elaboração de um novel regramento que abranja a hodierna realidade ambiental que vem se arquitetando a partir da segunda metade do século XX.

### 3 CONCLUSÃO

Dentre as inúmeras consequências que o aquecimento global vem ocasionando, destaca-se a alteração no funcionamento dos mais variados ecossistemas ao redor do planeta. Em alguns lugares, tais alterações chegam a atingir um nível de degradação tão elevado que faz com que as populações locais, muitas vezes ali estabelecidas por séculos, sejam forçadas a se deslocar para outras regiões, tendo em vista a escassez ou esgotamento de seus meios de subsistência.

Dado isso, percebe-se que o primeiro ponto a merecer destaque perante à comunidade mundial refere-se à mitigação das causas do aquecimento global, uma vez que tal problemática reverbera em inúmeras outras questões, como o degelo, aumento dos oceanos, a desertificação, alteração nas estações chuvosas com consequentes inundações, redução da biodiversidade, etc.

No plano humanitário, urge superar o empasse legislativo que existe atualmente, onde a proteção legal dos ‘refugiados climáticos’ aguarda um desenlace por parte dos atores internacionais, seja por meio de uma emenda nos tratados atuais, seja pela criação de um novo arcabouço legal que confira tratamento específico aos que fogem de desastres ambientais e afins.

A questão é complexa e demanda ampla discussão no âmbito internacional e um consenso é sempre um ponto difícil de atingir, isso não impede que se trace meios alternativos com o intuito de salvaguardar e fornecer proteção a milhões de pessoas que se deslocam de um país a outro, ou entre regiões dentro de um mesmo Estado, ao tempo em que se conjectura uma solução sob a ótica do direito internacional.

## REFERÊNCIAS

COUDREY, Marion. *Climate Change and displacement*. Oxford. 2008

COURNIL, Christel, op. cit., p. 347-350; PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement, droit durable*. Bruxelles: Bruylant, 2014, p. 998-1000.

COURNIL, Christel. *The Question of the Protection of 'Environmental Refugees' from the Standpoint of International Law* (November 28, 2009). MIGRATION AND CLIMATE CHANGE, p. 359-386, d'Etienne Piguet, Antoine Pécoud & Paul de Guchteneire, eds., UNESCO Publishing/Cambridge University Press, August 2011. Available at SSRN: <<https://ssrn.com/abstract=1994357>>

JACOBSON, Jodi. *Environmental Refugees: a Yardstick of Habitability*. World Watch Paper, n. 86, Washington, DC: World Watch Institute. 1988.

PEACEAU.ORG. *Convenção da União Africana sobre a Proteção e a Assistência às Pessoas Deslocadas na África* (Convenção de Kampala, de 2009 - [www.peaceau.org/uploads/convention-on-idps-fr.pdf](http://www.peaceau.org/uploads/convention-on-idps-fr.pdf)).

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *A questão dos "refugiados" climáticos e ambientais no Direito Ambiental*. 2017. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-abr-22/ambiente-juridico-questao-refugiados-climaticos-ambientais-direito-ambiental>>.

