



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
MESTRADO EM DIREITO

Régis Hartmann

PELA NECESSÁRIA CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA
INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS: UMA CRÍTICA À LUZ DO
EXEMPLO DA MIGRAÇÃO HAITIANA PARA O BRASIL

Rio Branco - AC
2017

RÉGIS HARTMANN

PELA NECESSÁRIA CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA
INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS: UMA CRÍTICA À LUZ DO
EXEMPLO DA MIGRAÇÃO HAITIANA PARA O BRASIL

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação
da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília
como requisito parcial para obtenção do título de Mestre
em Direito

Orientadora: prof.^a Dr.^a Gabriela Garcia Batista Lima
Moraes.

Área de Concentração – Internacionalização, Trabalho e
Sustentabilidade

Brasília
2017

FOLHA DE APROVAÇÃO

Título: PELA NECESSÁRIA CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS: UMA CRÍTICA À LUZ DO EXEMPLO DA MIGRAÇÃO HAITIANA PARA O BRASIL

Autor: Régis Hartmann

Dissertação apresentada como requisito necessário à obtenção do grau de Mestre em Direito, no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, área de concentração “Internacionalização, Trabalho e Sustentabilidade”, realizada sob a orientação da Professora Doutora Gabriela Garcia Batista Lima Moraes.

BRASÍLIA, ___ DE _____ DE 2017.

Dra. Gabriela Garcia Batista Lima Moraes – Orientadora
Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Dr. Evandro Piza Duarte
Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília

Dr. Juliano Raimundo Cavalcante
Professor do Curso de Direito da União Educacional do Norte

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a minha esposa Elenice, pela paciência e compreensão que teve comigo durante a realização deste trabalho, e aos meus pais pelo exemplo de vida, trabalho e dedicação à família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a minha orientadora, pela coragem de assumir o desafio, e pelos conselhos durante os momentos de angústia. Aos meus grandes amigos da União educacional do Norte, Adriano e Silvia, pelas palavras de incentivo e pelo apoio que dispensaram. Ao meu grande amigo e irmão Alcides, pela paciência de ouvir minhas angústias, e pelas palavras de carinho e de incentivo. Ao amigo e colega João Arthur, pelos debates que me proporcionou sobre a ciência do Direito, e por sempre me lembrar que faltava muito pouco para o final. Agradeço também a Euzilene Moraes, que tanto nos auxiliou durante a realização do mestrado, desde seu início, até o momento final.

RESUMO

A ocorrência de eventos ambientais extremos, decorrentes de causas naturais ou antrópicas, causam diversos impactos na sociedade. Alguns países, em razão de seu baixo índice de desenvolvimento, estão mais suscetíveis de sofrerem os impactos negativos desses eventos, que acarretam em graves danos a estrutura do país, e afetam sobremaneira a população que vive no local, comprometendo sua vida e sua sobrevivência, gerando refugiados ambientais que buscam meios de garantir sua sobrevivência em outros Estados. Esses refugiados não se encontram amparados pelo direito internacional, em razão da causa motivadora para seu deslocamento ser ambiental, e, por esta razão, é preciso trabalhar novos mecanismos de proteção, analisando a contribuição que o Direito Internacional dos Direitos Humanos e que o Direito Internacional Ambiental podem dar para que sejam garantidos os direitos humanos fundamentais desses indivíduos, e assim, colaborar com a construção da proteção jurídica internacional dos refugiados ambientais.

Palavras chave: direito internacional – direitos humanos – direito ambiental – direito dos desastres – direito humanitário – refugiados ambientais

ABSTRACT

The occurrence of extreme environmental events due to natural or anthropogenic causes causes diverse impacts on society. Some countries, because of their low rate of development, are more likely to suffer the negative impacts of these events, which seriously damage the structure of the country and greatly affect the population living in the place, compromising their life and survival, generating environmental refugees seeking ways to ensure their survival in other nations. These refugees are not covered by international laws due to the motivating cause for their displacement being environmental, and for this reason new protection mechanisms must be worked out, analyzing the contribution that International Human Rights Laws and International Environmental Laws can bring to guarantee the basic human rights of these individuals, and thus collaborate in building international legal protection for environmental refugees.

Keywords: international law - human rights - environmental law - disaster law - humanitarian law - environmental refugees

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Comparação da população e do índice de desenvolvimento (PIB e IDH) dos países mais afetados pela elevação do nível dos oceanos	22
Tabela 2 – Comparação da população e do índice de desenvolvimento (PIB e IDH) dos países mais afetados por eventos ambientais extremos	23
Tabela 3 – Comparação da população e do índice de desenvolvimento (PIB e IDH) de Haiti e Japão	24

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Japão logo após o terremoto	24
Figura 2 – Japão um ano após o terremoto	24
Figura 3 – Japão dois anos após o terremoto	24
Figura 4 – Haiti logo após o terremoto	25
Figura 5 – Haiti cinco anos após o terremoto	25
Figura 6 – Matéria sobre xenofobia	44
Figura 7 – Matéria sobre xenofobia	44
Figura 8 – Matéria sobre xenofobia	44
Figura 9 – Matéria sobre xenofobia	44

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados
CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos
CADHP – Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos
CARU – Comissão de Administração do Rio Uruguai
CSNU – Conselho de segurança das Nações Unidas
CIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos
CIJ – Corte Internacional de Justiça
CNIg – Conselho Nacional de Imigração
CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados
DOIF – Destacamento Operativo de Inteligência Fronteiriça
DUDH – Declaração Universal de Direitos Humanos
EUA – Estados Unidos da América
IDH –Índice de Desenvolvimento Humano
MINUSTAH – Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti
MPF – Ministério Público Federal
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIM – Organização Internacional para as Migrações
ONU – Organização das Nações Unidas
PIB – Produto Interno Bruto
PIDCP – Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos
PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
RIR – Regime Internacional dos Refugiados
PR – Procuradoria da República
STF – Supremo Tribunal Federal
UE – União Europeia
UNESP – Universidade Estadual Paulista

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
1 DA AUSÊNCIA DE PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL PARA OS DESLOCADOS AMBIENTAIS À LUZ DO EXEMPLO DO HAITI	30
1.1 OS DESLOCAMENTOS FORÇADOS NO ÂMBITO INTERNACIONAL...	31
1.1.1 Deslocados clássicos	32
1.1.2 Deslocados emergentes	34
1.2 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES INTERNACIONAIS.....	37
1.2.1 A discricionariedade dos Estados em face dos refugiados ambientais	38
1.2.2 O princípio da não devolução (non refoulement) e os refugiados ambientais	41
1.3 A FALTA DE PROTEÇÃO JURÍDICA À LUZ DO EXEMPLO DO HAITI: lacuna no direito dos refugiados e no direito internacional ambiental	45
1.4 Da violação de Direitos humanos pela FALTA DE ENQUADRAMENTO JURÍDICO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS.....	50
1.4.1 Desrespeito dos direitos dos refugiados pela falta de enquadramento jurídico.....	50
1.4.2 A imposição de restrições como medida (i)legítima do ponto de vista do Direito Internacional.....	54
1.5 CRITÉRIOS PARA CARACTERIZAÇÃO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS.....	55
1.5.1 Causas políticas e econômicas	56
1.5.2 Causas ambientais	58
2 DA CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL PARA OS DESLOCADOS AMBIENTAIS	60
2.1 A PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS À LUZ DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: elementos do direito humanitário	60
2.1.1 A aplicação do direito dos refugiados via analogia aos deslocados ambientais haitianos.....	62
2.1.1.1 <i>A necessária extensão do conceito clássico de refugiado</i>	63
2.1.1.2 <i>Elementos de direito humanitário a favor dos deslocados ambientais</i>	65
2.1.1.2.1 <i>Princípio da Não Devolução</i>	67
2.1.1.2.2 <i>Princípio da igualdade e não discriminação</i>	70
2.1.1.2.3 <i>Princípio do devido processo</i>	73
2.1.2 Os problemas enfrentados pelos deslocados ambientais e a insuficiência	

	da proteção dada pelos direitos humanos	77
2.1.2.1	<i>O princípio da segurança nacional como fundamento para negativa de asilo</i> 78	
2.1.2.2	<i>O princípio da soberania do Estado como fundamento para negativa de asilo</i> 81	
2.1.2.3	<i>O princípio da ordem pública como fundamento para negativa de asilo</i> ..	86
2.1.2.4	<i>A utilização do fator ambiental como um critério de exclusão</i>	89
3	A PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE	92
3.1	O meio ambiente como um direito fundamental relacionado com a proteção da pessoa humana.	93
3.1.1	O meio ambiente, a dignidade da pessoa humana, o princípio da cooperação o, a diligência devida e a solidariedade no direito internacional ambiental.....	93
3.1.2	A construção da perspectiva de proteção do meio ambiente e do direito dos desastres no direito internacional ambiental.....	103
3.2	O direito dos desastres e os elementos jurídicos que contribuem para um direito dos deslocados ambientais.....	104
3.2.1	A vulnerabilidade como condição agravante das violações de direitos humanos dos refugiados ambientais	108
3.2.2	As catástrofes ambientais e a violação dos direitos humanos dos refugiados ambientais.	111
3.2.3	Os princípios do direito ambiental, e sua contribuição para a formação do Direito Internacional dos Desastres.....	115
3.3	A proteção do meio ambiente através da proteção dos direitos humanos	121
	CONCLUSÃO	125
	REFERÊNCIAS	130

INTRODUÇÃO

O crescimento do número de refugiados ambientais mostra a existência de um problema que deve ser enfrentado pelo Direito Internacional. Existe uma lacuna jurídica que impede a devida proteção dos direitos humanos dos indivíduos que precisam sair de seu país para garantir sua sobrevivência. Trata-se de uma lacuna, pois estes migrantes não se enquadram no conceito clássico de refugiado previsto pelo Direito Internacional, que é baseado na perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, e no caso do Brasil, inclui a perseguição devido a grave e generalizada violação de direitos humanos.

A ocorrência de eventos ambientais extremos, sejam eles causados por causas naturais, ou decorrentes da ação humana, tem contribuído para o crescimento do número de pessoas que migram para outros países em razão de seu país de origem não lhes propiciar mais condições mínimas de subsistência, e até mesmo de sobrevivência. De acordo com a Organização das Nações Unidas – ONU, há uma média anual de 21,5 milhões de pessoas por ano que foram forçadas, desde 2008, a se deslocar em razão de intempéries como inundações, tempestades, incêndios florestais e temperaturas extremas¹.

Esses migrantes internacionais que se deslocam em decorrência dos desastres ambientais, e que são denominados de refugiados ambientais, sofrem com a existência de uma lacuna no Direito Internacional que impede que seja dado um tratamento satisfatório à preservação de seus direitos humanos fundamentais, especialmente de seu direito à vida e à integridade física. A falta de enquadramento jurídico se dá pela lacuna à situação desses refugiados na Convenção da ONU relativa ao Estatuto dos Refugiados, assinada em Genebra em 1951, pois a referida Convenção está direcionada a pessoas perseguidas por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, não abrangendo aqueles indivíduos afetados por mudanças climáticas ou desastres ambientais.

O termo refugiado ambiental traz inúmeras controvérsias no mundo jurídico quando se tenta conceituar essa categoria de indivíduos. Black (2001, p. 13-14) ressalta que “existem tipologias abundantes de ‘refugiados ambientais’ e ‘migrantes

¹ Com informações de <<https://nacoesunidas.org/perguntas-frequentes-sobre-deslocamentos-por-mudancas-climaticas-e-catastrofes-naturais/>>. Acesso em 31/08/2017;

ambientais', mas pouco acordo ou compreensão do que essas categorias realmente podem significar"².

De acordo com Myers (2005, p. 1), os refugiados ambientais:

[...] são pessoas que não podem mais ganhar meios de subsistência seguros em suas terras por causa da seca, erosão do solo, desertificação, desmatamento e outros problemas ambientais, juntamente com problemas associados de pressões populacionais e pobreza profunda.³

Segundo a Organização Internacional para as Migrações (OIM), em estudo realizado em conjunto com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR):

Refugiados ambientais são descritos como refugiados de desastres ou aqueles que estão fugindo do pior. Esses indivíduos estão frequentemente fugindo da devastação imediata, não apenas de meios de subsistência, mas de vida. Seu deslocamento pode ser temporário ou permanente (1996, p. 10).⁴

Ramos (2011, p. 96) ao tratar da pluralidade de entendimentos sobre o conceito, esclarece que:

Apesar de grande parte dos autores considerarem juridicamente inadequado o uso da expressão "refugiado ambiental", é defensável a sua utilização por ser a denominação que atualmente melhor traduz a gravidade dos efeitos da degradação global do ambiente sobre os seres humanos e que tem sensibilizado e despertado o interesse da opinião pública, da sociedade civil e demais atores não estatais (formais ou informais) acerca da urgência e da necessidade de um compromisso formal por parte da comunidade internacional para enfrentar o desafio que ora se apresenta.

Ainda, Claro (2012, p. 39), mencionando a importância de se utilizar o termo refugiado ambiental, explica que:

A expressão refugiados ambientais é particularmente incômoda a juristas devido à sua imprecisão frente ao direito dos refugiados. No entanto, ela é largamente utilizada por muitos estudiosos das ciências sociais como forma de chamar atenção para o fato de que esses migrantes

² Tradução livre de: There are abundant typologies of 'environmental refugees' and 'environmental migrants', but little agreement on, or understanding of what these categories might really mean;

³ Tradução livre de: These are people who can no longer gain a secure livelihood in their homelands because of drought, soil erosion, desertification, deforestation and other environmental problems, together with associated problems of population pressures and profound poverty;

⁴ Tradução livre de: Environmental refugees were described as disaster refugees or those who are 'fleeing the worst'. These individuals are often fleeing immediate devastation not only of livelihoods, but of lives. Their displacement can be temporary or permanente;

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.

Ainda, existem autores que entendem que a utilização do termo refugiado ambiental não é a mais adequada, como Stephen Castles (*apud* RAMOS, 2011, p. 82):

A conclusão razoável a partir desta literatura de pesquisa é, portanto, que a noção de “refugiado ambiental” é enganosa e pouco faz para nos ajudar a compreender os complexos processos de trabalho em situações específicas de empobrecimento, conflitos e deslocamentos. Isso não significa, porém, que fatores ambientais não são importantes nestas situações. Ao contrário, eles fazem parte de padrões complexos de causalidade múltipla, em que os fatores naturais e ambientais estão intimamente ligados à natureza econômica, social e política. Isto é onde precisamos de muito mais pesquisa e melhor compreensão, se queremos combater as causas da migração forçada.

Convém esclarecer inicialmente que, para o desenvolvimento do presente trabalho, serão considerados para o conceito de refugiado ambiental todos aqueles indivíduos que saem de seu país de origem em razão de serem afetados por um evento ambiental extremo, que compromete drasticamente a sobrevivência naquele local, buscando proteção e amparo no território de outro país, sendo excluídos deste conceito aqueles indivíduos que se deslocam internamente dentro do território de seu próprio Estado.

Esta será a definição utilizada em razão de que será seguida a mesma linha de entendimento de Ramos (2011) e Claro (2012), onde a expressão refugiado ambiental demonstra que estas pessoas sofrem um grande constrangimento em razão da falta de mecanismos que assegurem a sua sobrevivência dentro de seu país de origem, e é a expressão que traduz de forma mais clara a gravidade dos efeitos que a degradação ambiental causa sobre os seres humanos.

Um exemplo atual de refugiados ambientais é a situação dos migrantes haitianos, que passaram a sair de seu país de origem para procurar um lugar que lhes propiciasse melhores condições de vida, uma vez que a subsistência e a própria sobrevivência dentro do Haiti foi gravemente atingida por desastres naturais que afetaram uma parcela significativa da população, causando um deslocamento em massa para fora do país.

O caso suscitou o debate no tema dos deslocados ambientais, ainda sem amparo jurídico internacional preciso, e que necessita de uma construção com uso e com adaptações de conceitos, princípios e instrumentos de outros campos do direito internacional, seja por elementos do próprio direito internacional público tradicional aplicado à refugiados, seja alguns elementos do direito humanitário, dos direitos humanos, do direito internacional ambiental e do direito dos desastres. São âmbitos distintos, porém que podem contribuir, de diferentes maneiras, à construção da proteção dos deslocados ambientais, haja vista uma influência principiológica desses campos na formação de obrigações jurídicas específicas.

A influência principiológica se dá através da utilização dos princípios do Direito Internacional Humanitário, especificamente os princípios da não devolução, da igualdade e não discriminação e do devido processo, bem como dos princípios do Direito Internacional Ambiental, sendo trabalhados apenas a influência dos princípios da precaução, da prevenção e da cooperação internacional, que servem de mecanismos para a afirmação internacional dos elementos do direito dos desastres, que são a vulnerabilidade, a capacidade de resiliência dos Estados e a percepção e mitigação dos riscos de ocorrência de desastres.

No presente trabalho serão utilizados elementos do Direito Internacional dos Direitos Humanos para a criação de mecanismos de proteção dos refugiados ambientais, a fim de demonstrar que este ramo, como é utilizado hoje, não dá proteção adequada, contribuindo para que surjam problemas relacionados com a negativa de asilo por parte dos Estados de destino desses refugiados, em razão de não estarem amparados pela Convenção de 1951 relativa ao Estatuto dos refugiados⁵ e seu Protocolo de 1967 relativo ao estatuto dos Refugiados⁶. Assim, estes elementos serão utilizados para discutir os problemas enfrentados pelos deslocados ambientais em razão da insuficiência da proteção dada pelos direitos humanos.

Também foram trazidos alguns elementos do Direito Humanitário para auxiliar na construção da proteção dos refugiados ambientais, já que é preciso que os Estados aceitem a existência desses elementos que são aplicáveis ao caso dos refugiados ambientais, pois caso sejam reconhecidos como aplicáveis a esta categoria de indivíduos, podem dar a proteção adequada para seus direitos

⁵ Passaremos a chama-la de Convenção de 1951;

⁶ Passaremos a chama-lo de Protocolo de 1967;

humanos fundamentais, através do reconhecimento da aplicação de alguns princípios, como o princípio da não devolução, o princípio da igualdade e não discriminação e o princípio do devido processo, que vem sendo constantemente utilizados pelas Cortes Internacionais, especialmente pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, como forma de dar respostas aos atos de violação de direitos humanos praticados pelos Estados.

Embora o Direito Humanitário esteja associado ao direito de guerra, pois a expressão nasce a partir de uma perspectiva de proteção oriunda do Direito de Genebra, do Direito de Haia e do Direito de Nova Iorque (Direito da ONU), será utilizada como um ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos que pode contribuir com seus elementos para a construção da proteção dos refugiados ambientais, uma vez que o direito Humanitário visa a proteção da vida do indivíduo, e, a proteção dos refugiados ambientais também possui este mesmo objetivo.

Contudo, cabe mencionar que existem críticas sobre a aplicação do Direito Humanitário à proteção das vítimas dos eventos ambientais extremos, conforme mencionado por Gouveia (2013, p. 97) ao analisar a questão:

Realmente, incluir todas as calamidades no conceito da Responsabilidade de Proteger teria um efeito oposto ao desejado, fazendo com que seu conteúdo fosse esvaziado e sua aplicação inviabilizada. Contudo, se, no contexto de um desastre natural, um governo deliberadamente causa danos físicos e mentais a considerável parte da população, por meio de flagrante negligência, a Responsabilidade de Proteger poderia ser acionada, especificamente com menção aos crimes contra a humanidade.

Os elementos do Direito Internacional Público serão utilizados para analisar conflito entre os princípios relacionados à proteção dos direitos humanos e os princípios relacionados à supremacia territorial dos Estados, como a soberania estatal, segurança nacional e ordem pública. Desse modo, será estudado como a aplicação desses princípios do Direito Internacional é utilizada para fundamentar a negativa de asilo pelos Estados, bem como quais as alternativas possíveis para evitar que estes princípios sejam utilizados de forma arbitrária, violando os direitos humanos dos refugiados ambientais.

Também foram utilizados elementos do Direito Internacional Ambiental, em razão do meio ambiente guardar uma estreita relação com a proteção da pessoa humana, pois ele é uma extensão do direito à vida, e uma forma de se efetivar a

dignidade da pessoa humana, e, por esta razão, todo o ser humano deve ter reconhecido o seu direito de buscar acesso a meios que permitam sua sobrevivência.

Assim, os elementos de Direito Internacional Ambiental serão utilizados para auxiliar a compreensão da sistemática de proteção fundada na relação existente entre a dignidade da pessoa humana e o meio ambiente, e, desse modo auxiliar na construção da perspectiva de proteção baseada na proteção do meio ambiente pelo direito dos desastres.

Por fim, serão utilizados alguns elementos do Direito dos Desastres, pois ele contribui para a construção do direito dos refugiados ambientais através dos elementos da vulnerabilidade, da capacidade de resiliência dos Estados, e da percepção e mitigação dos riscos de ocorrência de desastres.

Assim, para entender a aplicação do direito das catástrofes, iremos abordar como a vulnerabilidade atua no caso dos refugiados ambientais, agravando ainda mais as violações de direitos dessas pessoas, uma vez que ela contribui como um catalisador dos efeitos dos eventos ambientais extremos. Além disso, veremos a contribuição dos princípios do direito ambiental para a formação de um direito internacional dos desastres.

Outras contribuições estão relacionadas ao papel dos fundos internacionais, que podem contribuir para a construção do direito dos refugiados ambientais, sobretudo no direito humanitário, mesmo que este seja ainda um campo jurídico em construção. Contudo, optou-se por permanecer na construção principiológica, como ainda há uma lacuna inclusive conceitual a ser preenchida para os deslocados ambientais serem tratados pelo direito, aqui se fomenta quais os elementos jurídicos podem suscitar em caráter principiológico, essa construção.

Para a concretização desse estudo, foi realizado um levantamento bibliográfico a fim de identificar os principais elementos nos ramos do direito acima elencados, que possam ser utilizados para garantir a proteção dos refugiados ambientais, além de uma análise de decisões de cortes internacionais que aplicaram esses fundamentos para a solução de casos concretos, sendo priorizada a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da Corte Internacional de Justiça nos temas conexos à proteção dos direitos humanos de refugiados. Foi a partir do exame das diferentes formas possíveis de se tratar

juridicamente as consequências que enfrentam pessoas nessa situação que se pleiteou uma construção jurídica para a sua proteção.

Assim, antes de explorarmos a construção propriamente dita, importante esclarecer, ainda que brevemente, uma breve compreensão do caso do Haiti e como essa falta de amparo levanta a necessidade de se pensar juridicamente a vulnerabilidade, o que pode ser tratado por alguns princípios e elementos próprios das áreas do direito internacional, do direito humanitário, dos direitos humanos, do direito internacional ambiental e do direito dos desastres⁷, oferecendo elementos para uma construção possível do tratamento jurídico internacional dos deslocados ambientais, que também será explorado e testado pelos capítulos.

Acerca do caso do Haiti, importa aqui esclarecer a situação de vulnerabilidade ante a situação econômica, política e também de catástrofe ambiental que intensificou a pobreza e levou ao deslocamento de grande parte da população.

A vulnerabilidade haitiana é o resultado de elementos políticos, econômicos, catástrofes ambientais e jurídicos. Historicamente, o Haiti passou por inúmeras instabilidades no campo econômico e político, que causaram graves impactos no campo social. O Haiti foi a primeira república negra do mundo, conseguiu sua independência em 1804, e hoje é um dos países mais pobres das Américas, foi ocupado por tropas dos Estados Unidos da América entre 1915 e 1935 a fim de garantir supostos interesses durante as duas Guerras Mundiais.

Após passar por um grande período de instabilidade política durante os governos de Francois Duvalier (Papa Doc), Jean-Claude Duvalier (Baby Doc), e de Jean-Baptiste Aristide, em 2004, o Supremo Tribunal haitiano, que assumiu o poder após a renúncia de Aristide, solicita auxílio da ONU, que, com a aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas – CSNU, cria a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti – MINUSTAH, que, sob o comando do Brasil, fica encarregada de estabilizar a situação do país, pacificando e desarmando grupos guerrilheiros e rebeldes, fornecer alimentos e auxiliar o desenvolvimento institucional e econômico do país.

Contudo, apesar de a situação econômica e política ainda estar muito fragilizada, e se recuperando de 3 (três) furacões que atingiram o país em 2009, o

⁷ Como visto anteriormente, foram utilizados princípios e elementos de cada uma dessas áreas, sendo utilizados apenas alguns princípios, de acordo com a sua maior incidência dentro das decisões das Cortes Internacionais que foram analisadas para a realização da pesquisa, bem como seu reflexo na construção da proteção jurídica dos refugiados ambientais;

Haiti é gravemente impactado por um terremoto de magnitude 7.3 na escala Richter, causando muita destruição, estimando-se que a capital teve cerca de 80% de suas construções atingidas gravemente. Além disso, o terremoto contabilizou cerca de 230 mil mortes e mais 1,5 milhões de desabrigados (MORAES, ANDRADE e MATTOS: 2013, p. 99).

Enquanto se recuperava dos efeitos gerados pelo terremoto, o Haiti sofreu com fortes secas ocasionadas pelo fenômeno climático chamado de El Niño, e recentemente, no dia 04 de outubro de 2016, o Haiti foi atingido pelo furacão Matthew que chegou ao país com ventos de 230 Km/h e chuvas torrenciais, causando cerca de 500 (quinhentas) mortes e afetando 2 (dois) milhões de pessoas em decorrência da alagação e da destruição⁸.

O Haiti ainda sofria para se recuperar dos problemas causados pelo terremoto de 2010. Milhares de pessoas ainda viviam em tendas montadas pelas Nações Unidas, sendo que outras viviam de forma improvisada e precária em suas antigas casas, continuando precários muitos serviços básicos como água encanada, saneamento básico, postos de saúde e escolas. Além disso, condições insalubres causaram um surto de cólera, que matou cerca de 8,5 mil pessoas em todo o país desde 2010, sendo que algumas ruas da Capital Porto Príncipe ainda continuavam cheias de escombros⁹.

Em razão de todo esse contexto de catástrofes climáticas que assolaram o Haiti, desde 2010 um grande número de pessoas saiu do país com o objetivo de garantir sua subsistência e sobrevivência, que foram drasticamente colocadas em risco, sendo o Brasil um dos principais destinos dos haitianos após o terremoto de 2010.

Vários indivíduos em diversas partes do globo terrestre estão sujeitos aos efeitos da degradação do meio ambiente, como os moradores de pequenas ilhas insulares como Tuvalu, Quiribati e Ilhas Maldivas, que sofrem os impactos da elevação do nível dos oceanos, ou as pessoas atingidas por outros eventos naturais extremos, como ocorreu com os refugiados haitianos que se deslocaram para o Brasil em razão do terremoto que devastou o Haiti em 2010.

⁸ Com informações da Agência Brasil. Disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2016-10/ban-ki-moon-vai-ao-haiti-visitar-comunidades-atingidas-por-furacao>>. Acesso em 01/11/2016.

⁹ Com informações de Exame.com. Disponível em <<http://exame.abril.com.br/mundo/album-de-fotos/5-anos-apos-o-terremoto-que-devastou-o-haiti-em-imagens>>. Acesso em 25/07/2016.

Esses indivíduos, ao sofrerem os impactos dos eventos ambientais, sejam eles decorrentes de causas naturais ou antrópicas, ficam sujeitos a uma série de problemas, que afetam drasticamente sua subsistência e sobrevivência dentro de seu país de origem, o que os faz procurar proteção no território de outro Estado.

Nessa jornada em busca de proteção, os refugiados ambientais passam por uma série de violações de seus direitos humanos fundamentais, e, quando chegam ao seu destino, se veem desamparados em razão da falta de enquadramento jurídico.

Os refugiados são indivíduos que vivem em situação de vulnerabilidade, pois dentro de seu país de origem existem vários problemas relacionados à instabilidade política e econômica, pobreza, e deficiência de serviços públicos básicos, e em razão dessa condição de vulnerabilidade, estão mais suscetíveis às violações de seus direitos.

Os países geradores de refugiados são notadamente aqueles que possuem sérios problemas decorrentes de instabilidade política e econômica, que são países pobres e pouco desenvolvidos.

A grande maioria desses países encontra-se sujeita aos efeitos das alterações climáticas e dos eventos ambientais extremos possuem um IDH baixo, além de possuírem um baixo desenvolvimento econômico, o que faz com que estes Estados não consigam dar respostas adequadas para minimizar os efeitos dos desastres ambientais que afetam seu território, e a população que reside no local.

De acordo com as Tabelas 1 e 2, podemos ver que há uma relação entre o baixo IDH e PIB com a falta os impactos decorrentes dos eventos ambientais extremos, pois os países menos desenvolvidos estão mais suscetíveis aos desastres ambientais.

Tabela 1 – Comparação da população e do índice de desenvolvimento (PIB e IDH) dos países mais afetados pela elevação do nível dos oceanos

PAÍS	POPULAÇÃO ¹	PIB (US\$) ¹	IDH ²	POS. IDH
Panamá	4.034.000	55,19 bi	0,788 (2015)	60
Ilhas Fiji	898.760	4,632 bi	0,736 (2015)	91
Ilhas Salomão	599.419	1,20bi	0,515 (2015)	156
Ilhas Maldivas	417.492	3,591bi	0,706 (2014)	104
Kiribati	114.395	165,8 mi	0,588 (2015)	137
Seychelles	94.677	1,42 bi	0,782 (2015)	63
Tuvalu	11.097	34,22 mi	0,590 (2013)	178

¹ Com dados do Banco Mundial referentes ao ano de 2016

² Com dados do Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD

Tabela 2 – Comparação da população e do índice de desenvolvimento (PIB e IDH) dos países mais afetados por eventos ambientais extremos

PAÍS	POPULAÇÃO ¹	PIB (US\$) ¹	IDH ²	POS. IDH
Brasil	207.700.000	1,796 tri	0,754 (2015)	79
Tailândia	68.860.000	406,8 bi	0,740 (2015)	87
China	1.379.000.000	11,2 tri	0,738 (2015)	90
Mongólia	3.027.000	11,16 bi	0,735 (2015)	92
Moldávia	3.652.000	6,75 bi	0,699 (2015)	107
Vietnã	92.700.000	202,6 bi	0,683 (2015)	115
Filipinas	103.300.000	304,9 bi	0,682 (2015)	116
Índia	1.324.000.000	2,264 tri	0,624 (2015)	131
Bangladesh	163.000.000	221,4 bi	0,579 (2015)	139
Camboja	15.760.000	20,02 bi	0,563 (2015)	143
Quênia	48.460.000	70,53 bi	0,555 (2015)	146
Paquistão	193.200.000	283,7 bi	0,550 (2015)	147
Lesoto	2.204.000	2,2 bi	0,549 (2015)	160
Zimbabwe	16.150.000	16,29 bi	0,540 (2015)	154
Etiópia	102.400.000	72,37 bi	0,448 (2015)	174
Eritreia	4.475.000	2,608 bi (2011)	0,420 (2015)	179
Haiti	10.850.000	8,02 bi	0,408 (2015)	163
Níger	20.670.000	7,509 bi	0,353 (2015)	187
Somália	14.320.000	6,217 bi	0,285 (2012)	229

1 Com dados do Banco Mundial referentes ao ano de 2016

2 Com dados do Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD

Essa situação de vulnerabilidade afeta principalmente os refugiados ambientais oriundos de países menos desenvolvidos, que, por esta razão, terão menor capacidade de dar soluções rápidas para as catástrofes ambientais ocorridas dentro de seu território:

Assim como os riscos ambientais não veem classe social, cor de pele, nacionalidade ou localização geográfica, a emergência dos “refugiados ambientais”, existentes desde os primórdios da espécie humana e gerados mais rapidamente como subproduto da sociedade moderna, também tem o potencial de atingir a todos indistintamente. Ocorre, porém, que alguns terão maior capacidade (e maiores recursos financeiros) para lidar com os eventos ambientais, naturais ou antropogênicos, do que outros. (CLARO, 2015, p. 63)

Aqui a autora levanta uma realidade que pode ser vista quando comparamos a destruição causada pelo terremoto do Haiti em 2010, com a destruição causada pelo terremoto no Japão em 2011.

Tabela 3 – Comparação da população e do índice de desenvolvimento (PIB e IDH) de Haiti e Japão

PAÍS	POPULAÇÃO ¹	PIB (US\$) ¹	IDH ²	POS. IDH
Haiti	10.850.000	8,02 bi	0,408 (2015)	163
Japão	127.000.000	4,93 tri	0,903 (2015)	17

¹ Com dados do Banco Mundial referentes ao ano de 2016

² Com dados do Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD

A resposta japonesa foi muito rápida e eficiente, em razão de seu elevado nível de desenvolvimento econômico e social (Tabela 3), o que minimizou os efeitos nocivos da catástrofe ambiental na população afetada.

Figura 1 – Japão logo após o terremoto



Fonte: Internet (Google)

Figura 2 – Japão um ano após o terremoto



Fonte: Internet (Google)

Figura 3 – Japão dois anos após o terremoto



Fonte: Internet (Google)

Já no caso do Haiti, isso não ocorreu, pois trata-se de um país com baixo índice de desenvolvimento econômico e social (Tabela 2), que já precisava da ajuda internacional antes mesmo do acontecimento da catástrofe ambiental, e, com os impactos sofridos em razão do terremoto, milhares de pessoas perderam suas vidas,

e outras tantas ficaram sem ter como prover sua subsistência, comprometendo a própria sobrevivência dessas pessoas.

Figura 4 – Haiti logo após o terremoto



Fonte: Internet (Google)

Figura 5 – Haiti cinco anos após o terremoto



Fonte: Internet (Google)

Ao falar dos eventos ocorridos no Japão e no Haiti, Ramos (2011, p. 106) ressalta a gravidade dos problemas enfrentados por este último, e que vão muito além do terremoto que assolou o país:

Dois casos concretos muito recentes comprovam a afirmação acima: os terremotos ocorridos no Haiti em 2010 e no Japão em 2011. Países esses em posições geográficas e econômicas distintas, ambientalmente vulneráveis, que enfrentam sérias dificuldades para conter o aumento da instabilidade interna (Haiti) ou manter um grau mínimo de estabilidade (Japão), garantir a sobrevivência e a segurança da população afetada e com remota expectativa de retorno à normalidade no curto prazo. No caso do Japão, por exemplo, o governo anunciou o prazo de três anos. A situação do Haiti demandará muito mais tempo, ainda que não houvesse tal catástrofe.

Tanto Haiti como Japão estão sujeitos aos efeitos de eventos ambientais extremos, contudo, como pode ser visto na Tabela 2, o índice de desenvolvimento do Japão é muito superior ao do Haiti, o que faz com que ele consiga ter respostas mais rápidas e eficientes, minimizando os efeitos causados pelos eventos ambientais.

O afastamento de uma pessoa de seu país natal causa diversos impactos no indivíduo que se vê na condição de refugiado, pois ele perde o seu lugar de pertencimento, e se vê em um novo país, com cultura, língua e clima diferentes daqueles com que estava acostumado, impactando diretamente na construção da própria identidade de refugiado, como bem nos mostra Costa (2011, p. 03):

A perda do lugar de pertencimento, cujo significado possui uma complexidade maior que a do próprio território, a partir do momento em que o indivíduo e a coletividade se reafirmam cotidianamente no lugar em que vive sua identidade, a renúncia deste lugar, em que os vínculos afetivos, memória de vivências e histórias se construiu, implicam não somente na perda de referências do contexto, mas da própria constituição de identidades, em saber quem é e quais são os papéis que se pode desempenhar enquanto referências no exercício de uma sociabilidade.

Como a grande maioria dos refugiados são pessoas ou grupos de pessoas que estão em situação de vulnerabilidade (pobres, idosos, crianças, etc.), quando estes resolvem sair de seu país de origem, ao chegarem em um novo país – ou até mesmo durante o seu deslocamento – passam por violações de direitos humanos. Essas violações têm início com os “coiotes” que facilitam ou auxiliam no deslocamento ilegal de pessoas de um país para outro, cobrando valores altos dos refugiados, ou fazendo com que estes contraiam dívidas que terão que pagar depois com seu trabalho.

Varese (2008, p.06) traz com grande precisão todos os sentimentos e dificuldades enfrentados pelos refugiados quando decidem deixar para trás seu país de origem em busca de uma nova alternativa de sobrevivência:

O refugiado deixa sua casa, seu bairro, sua aldeia. Deixa tudo que o envolve como um manto protetor. Seus sons, seus odores, o tom de cor de suas paisagens, os gritos das crianças brincando com os pássaros no amanhecer. O galo sempre tão presente em suas madrugadas. Tudo isso desaparece. De repente, encontra-se desprotegido em um ambiente desconhecido e aquilo que o protegia já não existe mais. Foge para salvar sua vida, a de seus filhos. Às vezes deixa a esposa ou o esposo, deixa para trás seus filhos. Ou um filho se perde na maré humana que o arrastou, ou é arrancado pela morte inevitável que acompanha as longas caminhadas. Este é o reflexo da fuga, o espelho do abandono. Mas, são humanos até o fim, seres invencíveis até o fim. Conseguem reconstruir suas vidas, recordar, reinventar e, finalmente, começar a criar. Libertar-se dos pesadelos e transformá-los em força para viver.

Os refugiados ambientais também passam por preconceitos e discriminação de natureza xenófoba no seu país de destino, pois são estrangeiros com cor, cultura, idioma diferentes que, na visão da população local, chegam para ocupar os empregos vagos e baixar o valor da mão de obra.

A situação piora quando o país que acolhe os refugiados também sofre com escassez de recursos (PACÍFICO e GAUDÊNCIO. 2014, p. 139), pois a grande parte dos países que acolhem refugiados em seu território não são os países

desenvolvidos, mas países em vias de desenvolvimento, ou até países com baixo nível de desenvolvimento, como vimos anteriormente no presente trabalho.

Além disso, estas pessoas vulneráveis estão mais suscetíveis de sofrerem o chamado tráfico internacional de pessoas, servindo para a prostituição ou mão de obra em regime de quase escravidão (PACÍFICO e GAUDÊNCIO. 2014, p. 139).

A vulnerabilidade jurídica se apresenta primeiro pela ausência de conceito para enquadrá-los em uma proteção pelo direito. Em razão da dificuldade conceitual em se enquadrar os migrantes haitianos como refugiados, surgiram inúmeros debates sobre o tema, especialmente quanto à contradição entre a política internacional pregada pelo Brasil, e as dificuldades causadas pela rigidez do ordenamento jurídico interno, que dificulta o enquadramento dos haitianos como refugiados.

Diante destas circunstâncias é que se demonstra a relevância da presente pesquisa, que visa propiciar a investigação científica da proteção internacional dos Direitos Humanos, notadamente no que tange à possibilidade de ampliação da proteção dada aos refugiados ambientais, analisando a perspectiva da proteção internacional dos Direitos Humanos e da proteção internacional do meio ambiente.

Por esta razão, é necessária uma análise sobre a ausência de proteção jurídica internacional para os deslocados ambientais tomando por base o exemplo da migração haitiana para o Brasil. A construção de um amparo jurídico internacional, ante a lacuna demonstrada, perpassou pelos campos do direito internacional público aplicado aos refugiados, direito humanitário, direitos humanos, direito internacional ambiental, e direito dos desastres, como se esclarece a seguir.

A proteção internacional dos Direitos Humanos é um campo de destaque na esfera internacional, com diversos tratados sobre a matéria, ratificados por uma grande quantidade de Estados¹⁰, porém, mesmo assim existe uma grande

¹⁰ Declaração Universal dos Direitos Humanos – 1948; Declaração do Direito ao Desenvolvimento – 1986; Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos – 1966; Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – 1966; Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial – 1968; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – 1979; Convenção sobre os Direitos da Criança – 1989; Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados – 2000; Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados – 2007; Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados – 1951; Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados – 1966; Convenção n.º 97 da OIT, relativa aos Trabalhadores Migrantes; Convenção n.º 143 da OIT, relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes.

resistência desses mesmos Estados em receberem em seu território refugiados que estão passando por graves violações de Direitos humanos.

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR, 2016), 65,6 milhões de pessoas tornaram-se deslocados forçados até o final de 2016, sendo que 84% foram acolhidos por países que possuem baixo nível de desenvolvimento. Os países que mais acolheram refugiados foram Turquia (2,9 milhões), Paquistão (1,4 milhão), Líbano (1 milhão), Irã (979,4 mil), Uganda (940,8 mil) e Etiópia (791,6 mil), o que demonstra que não são os países mais desenvolvidos que mais prestam assistência aos refugiados, mas os países que possuem uma renda média ou baixa.

O objetivo central da dissertação pretende estudar o fenômeno dos refugiados ambientais, no que tange à proteção de seus direitos em âmbito internacional, sob a ótica da proteção internacional dos Direitos Humanos e da proteção internacional do meio ambiente, e, especificamente, analisar a proteção dos direitos humanos dos refugiados ambientais pelo Direito Internacional e a proteção dada através da proteção do meio ambiente, como forma de proteção da pessoa humana.

A fim de traçarmos esse estudo sobre a ausência de proteção jurídica dada aos refugiados ambientais, o presente trabalho foi estruturado em três capítulos, sendo tratados no primeiro deles aspectos relacionados propriamente a ausência de proteção, partindo de uma análise dos deslocamentos forçados no âmbito internacional, para em seguida analisar alguns fatores relacionados com a proteção internacional dos migrantes internacionais, bem como dos problemas enfrentados em relação à falta de proteção jurídica e quais são as consequências geradas por essa falta de proteção, sendo, no final do capítulo, tratados os critérios para a caracterização dos refugiados ambientais.

No capítulo seguinte, será abordada a construção da proteção jurídica dos refugiados ambientais com base na proteção internacional dos Direitos Humanos, onde se propõe um estudo da aplicação, via analogia, do direito dos refugiados aos refugiados ambientais, através da análise dos elementos de direito humanitário que podem ser utilizados a favor dos refugiados ambientais. Neste capítulo também será tratado dos principais problemas enfrentados pelos refugiados ambientais em razão da insuficiência da proteção dada pelos direitos humanos.

Por fim, no terceiro capítulo, será abordada a proteção dada aos refugiados ambientais através da proteção internacional do meio ambiente, demonstrando sua

relação com a proteção da pessoa humana e com a efetivação da dignidade da pessoa humana, identificando que existem elementos jurídicos relacionados com o direito dos desastres que podem contribuir para a construção da perspectiva de proteção dos refugiados ambientais.

1 DA AUSÊNCIA DE PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL PARA OS DESLOCADOS AMBIENTAIS À LUZ DO EXEMPLO DO HAITI

Ao mesmo tempo em que as migrações internacionais vêm aumentando significativamente, principalmente em razão das catástrofes ambientais e da degradação do meio ambiente, também, cresce a resistência dos Estados em aceitar e proporcionar amparo aos refugiados dentro de seu território. Resistência essa que possui amparo no próprio direito internacional, fomentando a necessidade de uma análise que pondere juridicamente como lidar com essa resistência, somada a uma compreensão mais específica da lacuna no tratamento desses refugiados.

De modo geral, a resistência é percebida porque alguns Estados agem de forma protecionista, por vezes criando uma série de empecilhos para os migrantes estrangeiros, mesmo que estes sejam solicitantes de refúgio. Muitas vezes estes Estados são signatários de tratados sobre proteção de direitos humanos ou mesmo sobre proteção de refugiados, como a convenção de 1951 e o protocolo de 1967.

Esta situação ficou evidente no caso dos refugiados sírios que procuravam fugir da guerra em seu país a partir de 2011, decorrente do conflito entre forças contrárias ao regime do presidente sírio Bashar El Assad, que é agravada pela existência de territórios dominados pelo grupo terrorista Estado Islâmico. O Conflito se agravou a partir de 2015, e por esta razão um grande número de sírios atravessou o Mar Mediterrâneo em busca de refúgio na Europa. Embora vários países europeus sejam signatários da convenção de 1951 e do protocolo de 1967, e os sírios enquadrarem-se no conceito clássico de refugiado estabelecido nestes documentos, vários países se recusaram a acolher estas pessoas em seu território, mesmo se tratando de grupos de pessoas que solicitavam refúgio por serem perseguidas e sofrerem os horrores da guerra.

No caso dos refugiados ambientais, a catástrofe ambiental vem acompanhada de uma grave situação de vulnerabilidade enfrentada pelos indivíduos, que acaba impulsionando a migração, e que se encontra muito visível no caso dos haitianos, pois o terremoto de 2010 afetou todo o país, que já passava por uma grave crise econômica, onde aproximadamente 56% da população vivia com renda inferior a US\$ 1,00 (um dólar) por dia, e 76% com renda inferior a US\$ 2,00 (dois dólares) por dia (FERNANDES, MILESI, FARIAS. 2011, p. 79), e esta era a situação antes do

terremoto, a qual foi drasticamente agravada com a devastação sofrida em todo o país.

Desse modo, para compreendermos a ausência de proteção jurídica internacional para os refugiados ambientais, é preciso analisar os deslocamentos forçados no âmbito internacional (1.1), para depois vermos os problemas relacionados com a proteção internacional dos direitos humanos dos migrantes internacionais (1.2), e na sequência adentrarmos nos problemas enfrentados pelos haitianos em razão da falta de proteção jurídica (1.3). Em seguida, iremos analisar as consequências da falta de enquadramento jurídico dos refugiados ambientais (1.4) para depois falarmos dos critérios para caracterização dos refugiados ambientais (1.5).

1.1 OS DESLOCAMENTOS FORÇADOS NO ÂMBITO INTERNACIONAL

No caso dos refugiados ambientais, não conseguimos identificar a presença daqueles elementos que compõem a definição jurídica clássica de refugiado prevista na Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, pois eles não são perseguidos por motivos políticos, religiosos ou de opinião, ou por motivo de raça, nacionalidade ou condição social, mas são indivíduos que se deslocam de um Estado para outro em razão da ocorrência de fenômenos naturais que afetam drasticamente suas vidas, tornando o ambiente onde viviam sem condições de lhes propiciar a subsistência.

Ressalte-se que o principal elemento que impede o enquadramento dos refugiados ambientais como refugiados propriamente ditos, é a falta de perseguição como condicionante para seu deslocamento, acarretando na ausência de proteção jurídica internacional para esta espécie de deslocados, dificultando a defesa de seus direitos humanos mais básicos.

Para entendermos melhor os deslocamentos forçados no âmbito do Direito Internacional, precisamos diferenciar o que são os deslocamentos clássicos (1.1.1) e o que são os deslocamentos emergentes (1.1.2), a fim de compreendermos os motivos que levam os refugiados ambientais a saírem de seu país de origem, em busca de amparo dentro de um país estrangeiro.

1.1.1 Deslocados clássicos

Existem deslocamentos populacionais na esfera internacional que acarretam fluxos migratórios motivados por diversos fatores, sejam eles econômicos, políticos, religiosos, por conflitos armados, que são deslocamentos tradicionalmente reconhecidos no âmbito do direito internacional, eis porque se optou aqui, didaticamente, enquadrá-los como deslocados clássicos em comparação com aqueles cuja lacuna jurídica se faz – os deslocados ambientais – colocados aqui como emergentes pela ausência de tratamento jurídico específico.

Nos deslocamentos clássicos, é possível dividi-los em voluntários e forçados, sendo que estes últimos são os que importam para a presente pesquisa, cabendo, primeiramente, diferenciarmos as duas espécies.

O deslocamento voluntário é aquele em que a decisão de migrar decorre exclusivamente da vontade do indivíduo e sem a existência de fatores externos, que decide sair de seu país de origem por motivos pessoais, em busca de melhores condições de vida para si e sua família (JUBILUT; APOLINARIO, p. 281, 2010).

O direito considera migrantes voluntários os chamados migrantes econômicos, que são indivíduos que saem de seu país de origem, que normalmente possui um baixo índice de desenvolvimento, e buscam melhores condições de subsistência em países desenvolvidos. Aqui os indivíduos podem ser considerados, no local de destino, migrantes regulares ou irregulares, de acordo com a sua condição de entrada e permanência.

Consideram-se migrantes regulares aqueles que entram regularmente dentro do território de outro Estado, ou seja, possuem autorização de entrada reconhecida através da concessão de visto, e ali permanecem em condições regulares, conforme a natureza do visto concedido.

Os migrantes irregulares são aqueles que entram de forma ilegal (irregular) dentro do território de um Estado, ou, no caso de entrarem regularmente, ali permanecem de forma ilegal após a expiração do visto que autorizou sua entrada, sendo considerados migrantes ilegais que estão passíveis de serem retirados compulsoriamente do território do Estado em razão de não observarem os requisitos legais estabelecidos para seu ingresso e permanência naquele território.

Já os deslocamentos forçados ocorrem em razão de um fator de motivação que não está relacionado diretamente com a vontade do indivíduo, fazendo com que

esta não exista, ou tenha um papel minimizado na decisão de migrar, sendo associada principalmente aos casos de refúgio no direito internacional (JUBILUT; APOLINARIO, 2010, p. 281).

Os motivos políticos, religiosos e decorrentes de conflitos armados também influenciam as migrações internacionais. Contudo, neste tipo de deslocamento, temos um fator alheio à vontade do indivíduo, ou que faz com que a sua vontade seja irrelevante, uma vez que o principal fator motivador de seu deslocamento é a perseguição, ou o fundado temor de perseguição.

Neste caso, a existência do fator perseguição acarreta no reconhecimento do *status* de refugiado a estes indivíduos, em razão de preencherem os requisitos estabelecidos no art. 1º da Convenção de 1951, que define refugiado como sendo toda aquela pessoa que:

[...] temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Assim, podemos dizer que tradicionalmente os deslocamentos forçados possuem como principal exemplo o refúgio, uma vez que a perseguição é o principal motivador da saída do indivíduo de seu país de origem, contudo, a migração não é um fenômeno simples de ser analisado, na verdade ela é bastante complexa, e comumente costumamos identificar diversos fatores motivadores agindo concomitantemente, configurando a existência de fluxos migratórios mistos, como nos explica Claro (2012, p. 34):

A migração em si é bastante complexa por geralmente envolver mais de um fator que condiciona o fluxo migratório individual, familiar ou grupal. Fala-se, por isso, na existência de fluxos migratórios mistos que comportam sempre mais de uma causa motivadora do movimento migratório.

Precisamos ter em mente que, em razão dessa pluralidade de fatores agindo em conjunto, não podemos restringir as migrações àquelas concepções classicamente aceitas, mas perceber que os movimentos populacionais

internacionais têm mudado por diversos fatores, como a degradação ambiental e os eventos ambientais extremos.

1.1.2 Deslocados emergentes

Os refugiados ambientais são um conceito emergente, e por esta razão precisam de amparo jurídico. Se por um lado, é preciso lidar com esse conceito, por outro há uma diversidade de elementos envolvidos, uma vez que a falta de amparo jurídico ocorre em razão das normas internacionais que determinam quem se enquadra no conceito de refugiados foram construídas dentro de uma concepção de refúgio específica do pós segunda guerra mundial.

Atualmente, existe uma pluralidade de fatores que influenciam na saída de pessoas de seu país de origem como refugiados, especialmente aquelas associadas ao clima. Essa pluralidade de fatores envolve aspectos de desenvolvimento econômico, instabilidade política, vulnerabilidade, e, principalmente, a ocorrência de eventos ambientais extremos decorrentes de causas naturais ou antrópicas.

Assim, essa multiplicidade de fatores faz com que os refugiados ambientais sejam considerados refugiados emergentes, em razão das causas que os fazem se tornar refugiados serem multifacetadas, e que até então não eram considerados quando se falava em refugiados.

Embora existam uma pluralidade de fatores que podem contribuir para que os refugiados ambientais deixem seu país de origem para buscar proteção no território de outro Estado, o grande motivador para sua saída é o evento ambiental extremo decorrente de fatores naturais ou antrópicos.

A comprovação de que o fator ambiental é o motivo determinante da saída dos refugiados de seu país é porque é ele que torna insuportável a permanência dentro do território do Estado, ou seja, os fatores preexistentes (fatores políticos, econômicos, sociais, etc.) contribuem para que a população se encontre em situação de vulnerabilidade, contudo, é o evento ambiental que faz com que a sobrevivência fique drasticamente comprometida, e, assim, o indivíduo busque proteção no território de outro país.

Para uma melhor compreensão, primeiro será abordada a migração do ponto de vista das migrações voluntárias, para em seguida falarmos da migração forçada, na qual estão inseridos os refugiados ambientais.

Existem casos que não foram previstos em 1951 e 1967, mas que, em razão de novas situações que afetam os indivíduos e os fazem deslocar-se de um país para outro, como as catástrofes naturais e a degradação do meio ambiente, acabam por serem geradoras de refugiados. Não são mais aqueles refugiados da Segunda Guerra Mundial ou do período da guerra fria, mas refugiados do clima e do meio ambiente, que não estão amparados pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, pois, naquela época, a realidade do mundo era diferente, como nos explicam Pacífico e Gaudêncio (2014, p. 135), ao falarem sobre o Regime Internacional dos Refugiados:

Ocorre que novos fatos excluem indivíduos da definição de refugiado do RIR, como a intensificação dos desastres naturais que causa destruição de casas que força o reassentamento; o aquecimento e a seca que causam destruição da produção agrícola, a redução das formas de subsistência e o acesso à água limpa; o aumento do nível do mar que causa os litorais impossíveis de serem habitados; e a competição sobre recursos naturais que causa conflitos que precipitam o deslocamento. Ou seja, há lacunas referentes à situação dos deslocados por questões ambientais, como degradação ambiental e mudanças climáticas.

A Convenção de 1951 sobre o estatuto dos refugiados prevê várias garantias aos refugiados, mas tais garantias podem ser aplicadas aos refugiados ambientais? Na atual conjuntura, como eles não estão enquadrados na Convenção de 1951 e em seu Protocolo de 1967, estes documentos não se aplicam aos refugiados ambientais, e, desse modo, a proteção neles prevista também não pode ser aplicada, o que gera um problema jurídico de proporções internacionais que é a falta de enquadramento jurídico dos refugiados ambientais.

A migração pode ser abordada por dois pontos de vista, o da migração voluntária e o da migração forçada. Nesta, as causas que a motivam estão relacionadas com uma perseguição sofrida pelo indivíduo por motivos políticos, religiosos, raça, nacionalidade ou condição social, que são aqueles que classicamente configuram os casos de refúgio no âmbito do Direito Internacional. Já a migração voluntária é normalmente associada a fatores econômicos, sem nenhuma coerção que lhe obrigue a sair de seu país de origem.

Contudo, se considerarmos que as migrações econômicas são motivadas por uma profunda desigualdade da sociedade internacional, seriam elas realmente voluntárias ou estariam ligadas a uma questão de sobrevivência? As causas do refúgio são multifacetadas e complexas, não podendo ser descartados problemas

econômicos pré-existentes (MORAES, 2015, p. 36), o conceito clássico de refugiado prioriza questões de natureza política, porém, relega a segundo plano questões de natureza ambiental e socioeconômicas que podem contribuir diretamente como motivadoras da migração.

Não podemos diferenciar as migrações forçadas e voluntárias apenas com base nos tipos de movimentação e nos graus de coerção sofridos pelo indivíduo, pois estes fatores não são muito claros, e não englobam as questões socioeconômicas e ambientais pré-existentes.

As migrações forçadas podem ir além da situação clássica dos refugiados da Convenção de 1951, mas também pode abarcar os deslocados internos, que migram internamente, no território de seu país de origem, em razão de conflitos armados, desastres ambientais ou até mesmo por graves violações de direitos humanos. Porém, nesse caso os indivíduos continuam sob a proteção de seu Estado (JUBILUT; APOLINARIO, 2010).

As catástrofes ambientais podem ser um grande motivador para o deslocamento, e, neste caso, podem ser um mecanismo de pressão que independe da vontade do indivíduo, mas afeta diretamente a sua sobrevivência, como ficou demonstrado nas tabelas constantes na introdução.

A proteção jurídica dos refugiados ambientais deveria ser prestada, a priori, pelo próprio Estado de nacionalidade dos indivíduos que sofreram os efeitos da degradação do meio ambiente ou de uma catástrofe ambiental, mas, considerando que os Estados menos desenvolvidos são os que mais sofrem os efeitos desses eventos, eles não conseguem dar amparo necessário aos indivíduos afetados. Assim, surgem os refugiados ambientais, que são indivíduos que, influenciados pela ocorrência de um evento ambiental extremo, deixam seu país de origem e procuram proteção no território de outro Estado, pois não encontram dentro de seu próprio Estado proteção de seus direitos.

Dentro do contexto das migrações forçadas, o deslocamento pode ser motivado por diversas questões, principalmente por motivos políticos, econômicos, ambientais, ou pela combinação de todos esses elementos. A definição tradicional de refugiado, embora tenha sofrido influência de outros instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, não consegue tratar de forma adequada do caso dos refugiados ambientais, uma vez que não há mecanismos que tratem especificamente dessa categoria de refugiados (RAMOS, 2011, p. 77)

Desse modo, o refugiado ambiental não se confunde com o migrante econômico, pois este tem como fato principal de seu deslocamento a procura voluntária por um país que lhe proporcione melhores condições econômicas, enquanto o refugiado ambiental tem como causa geradora de seu deslocamento a degradação do meio ambiente de seu país de origem, que acaba dificultando sua sobrevivência naquele local. Note-se que o fator econômico no caso dos refugiados ambientais é secundário, e não ocorreria se não houvesse a degradação do meio ambiente, que pode ter ocorrido por uma catástrofe natural, ou por intermédio da ação humana.

Os refugiados ambientais sempre existiram, contudo, a amplitude dos impactos causados ao meio ambiente é maior, ao passo que a capacidade dos Estados em lidar com esse problema é menor, principalmente nos países mais pobres (OJIMA; NASCIMENTO, 2008).

A degradação do meio ambiente é uma consequência do consumismo gerado após a Revolução Industrial e que foi intensificado com a globalização e a Revolução técnico-científica (ZEFERINO; AGUADO, 2012).

Diante destes fatos, é possível concluir que os refugiados ambientais são um tipo de migrante forçado, que possuem como causa determinante para seu deslocamento uma mescla de fatores econômicos, políticos e ambientais, que fazem com que a sua sobrevivência dentro de seu país de origem fique comprometida.

1.2 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES INTERNACIONAIS

Para tratar da proteção internacional dos direitos humanos dos imigrantes, é necessário primeiro esclarecer como a discricionariedade dos Estados pode conduzir para uma resistência desses mesmos Estados em receberem refugiados em seu território (1.2.1), embora existam princípios no Direito Internacional que direcionam a conduta internacional para uma ética mais fraterna, a fim de evitar o rechaço dos refugiados quando estes possuem sua liberdade ou sua vida ameaçadas (1.2.2).

1.2.1 A discricionariedade dos Estados em face dos refugiados ambientais

Existem ações realizadas pelos Estados na ordem internacional que são um reflexo da grande margem de discricionariedade que possuem dentro dessa esfera de atuação. A discricionariedade direciona para a ideia de liberdade de escolha que o administrador possui para a prática de uma determinada conduta, decorrente de critérios de conveniência e oportunidade, sendo comum dentro da doutrina de Direito Internacional encontrarmos o entendimento que a análise do tema das medidas de exclusão de estrangeiros possuem uma grande margem de discricionariedade dos Estados (SALIBA, GROSS e UBALDO, 2010, p. 132).

Contudo, “por mais que visem à manutenção da soberania e da ‘segurança e interesses nacionais’, são atos inegavelmente vinculados, passíveis de controle judicial” (SALIBA, GROSS e UBALDO, 2010, p. 140). Desse modo, existe, em âmbito internacional, uma forte atuação das cortes internacionais na defesa dos direitos daqueles que sofrem com atos praticados pelos Estados sobre o manto da discricionariedade, podendo ser trazido como exemplo o caso *Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana* (CIDH, 2012).

As cortes internacionais, como será visto através dos casos analisados no presente trabalho, tem atuado na fiscalização da discricionariedade dos Estados, fazendo com que sejam observados alguns limites, a fim de que a liberdade de atuação não viole os direitos humanos fundamentais dos estrangeiros que entram de forma regular ou irregular em outro Estado, em razão de eventos que ocorreram em seu país de origem, e que comprometem sua sobrevivência.

Assim, o limite da discricionariedade dos Estados está em não utilizá-la de forma que viole ou desrespeite os direitos humanos fundamentais de estrangeiros que se encontram sob sua jurisdição, e que solicitam sua proteção, devendo a atuação dos Estados em relação aos estrangeiros estar pautada no respeito aos direitos humanos, e, principalmente, atrelada ao respeito do direito a vida e a dignidade da pessoa humana.

O caso *Nadege Dorzema* (CIDH, 2012) trata da situação de alguns migrantes haitianos que entraram irregularmente na República Dominicana, e que sofreram uma forte repressão da polícia daquele país, que culminou com a morte de algumas pessoas.

Em sua decisão a Corte Interamericana reconheceu a violação de vários direitos por parte da República Dominicana, dentre eles o direito à vida, o direito à integridade pessoal, o direito à liberdade pessoal, e os direitos às garantias judiciais e de livre circulação, que prevaleceram em face das alegações feitas pela República Dominicana, que demonstravam a defesa de sua atuação com base na soberania e segurança nacional.¹¹

Não são apenas os refugiados ambientais que sofrem com a falta de amparo dos outros Estados quando resolvem sair de seu país de origem e solicitar proteção internacional, pois os próprios refugiados amparados pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1957 sofrem com a negativa de concessão de refúgio por parte de alguns Estados, como ocorreu recentemente, Entre 2011 e 2015, com os refugiados sírios que solicitaram proteção de países europeus.

Podemos citar como um exemplo recente a negativa de República Tcheca, Hungria e Polônia em receberem em seu território os refugiados sírios, fazendo com que a Comissão Europeia emitisse um comunicado informando que pediu várias vezes para os três países realocarem refugiados ou se comprometerem a aceitá-los em seu território, ameaçando entrar com ação legal contra os três países, em razão de terem violado suas obrigações legais e deixarem de prestar ajuda humanitária aos refugiados. Segundo notícia veiculada no jornal O Globo em 13/06/2017:

O comissário ainda ressaltou que a Hungria "nunca fez nada" sobre o tema, enquanto a Polônia "chegou a se oferecer para o acolhimento em 2015 e depois fez outra coisa". Já a República Checa parou de "acolher as realocações desde agosto de 2016". De acordo com Avramopoulos, os países precisam entender que esse é o "momento de agir".¹²

Atualmente, a discricionariedade dos Estados em reconhecerem os refugiados ambientais, aliada ao argumento do exercício de sua soberania, são um entrave para a proteção dos direitos humanos dos refugiados ambientais (ZEFERINO; AGUADO, 2012, p. 222). Nem todos os países possuem interesse em acolher e prestar auxílio a estrangeiros dentro de seu território.

Note-se que a obrigação legal de acolher os refugiados está atrelada à definição prevista na Convenção de 1951 e ao protocolo de 1967, que diz quem é considerado refugiado, de acordo com o conceito tradicional, contudo, mesmo para

¹¹ Sobre a Soberania e a segurança nacional, trataremos de forma mais aprofundada no item 2.1.2;

¹² Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/ue-da-ultimato-republica-tcheca-hungria-polonia-para-aceitar-refugiados-21472372#ixzz4IP3HclXc>. Acesso em 14/06/2017

os países que são signatários destes documentos internacionais, a decisão de integrar um refugiado dentro de seu território é discricionária (MADUREIRA; SILVA, 2016, p. 5).

Existe uma carga alta de discricionariedade por parte dos Estados na concessão do refúgio, especialmente no que tange à interpretação de suas próprias normas sobre a matéria (SILVA; MORAES, 2017, p. 16). O discurso ressalta a necessidade de oferecer proteção aos refugiados, em razão do caráter humanitário envolvido, mas, na verdade, a ação dos Estados ocorre com base em sua discricionariedade política, que tem o objetivo de evitar migrantes forçados em seu território (MAHLKE, 2013, p. 10).

Uma possível causa da discricionariedade se tornar um empecilho à proteção dos refugiados, de acordo com Madureira e Silva (2016, p. 5), é o fato de que:

[...] nenhum documento internacional contém obrigações em relação a soluções específicas, e a lacuna existente entre a obrigatoriedade do *non-refoulement* e a discricionariedade da integração local – e das outras soluções duráveis – compromete a proteção de milhões de refugiados que acabam não vislumbrando um fim para seu status.

O Brasil, no caso dos refugiados haitianos, tentou resolver o problema da falta de enquadramento jurídico dos refugiados ambientais através da concessão de visto humanitário (BRASIL, 2012), mas esta atitude não resolve o problema destes indivíduos afetados por catástrofes ambientais ou pela degradação do meio ambiente, já que é nítida a falta de interesse por parte de vários países em regulamentar a concessão do refúgio ambiental (ZEFERINO; AGUADO, 2012, p. 227), possivelmente com objetivo de limitar a entrada de imigrantes em seu território, uma vez que é visível o aumento gradativo dos efeitos negativos das alterações climáticas em diversas regiões do globo terrestre, principalmente nas regiões mais pobres.

Existe um sentimento de xenofobia pairando em alguns Estados, principalmente quando os refugiados são de determinadas regiões do globo, com cor e orientação religiosa diferentes daquela predominante no país ao qual pretendem ser acolhidos.

A discricionariedade dos Estados, aliada ao sentimento de repulsa em relação aos refugiados, contribui para o crescimento da xenofobia, e demonstra a existência de uma seletividade política, como demonstra Mahlke (2013, p. 3):

Em contraponto, a concretização desse direito tal como ocorre atualmente, depende diretamente de uma “concessão” do Estado soberano que “permite” a recepção do indivíduo em seu território em caráter provisório. Essa realidade relega um direito humano às dispensas da discricionariedade estatal, o que frequentemente leva a situações de seletividade política e violações de direitos fundamentais.

Desse modo, podem ser vistas atitudes por parte de alguns Estados que são tomadas com o objetivo de barrar a entrada de determinados grupos de indivíduos, como ocorreu no caso dos haitianos que entraram no Brasil entre 2010 e 2011, assim como no caso dos Sírios que fugiram para a Europa entre 2015 e 2016.

1.2.2 O princípio da não devolução (*non refoulement*) e os refugiados ambientais

O princípio da não devolução tem como objetivo a proteção dos estrangeiros que solicitam a proteção de um Estado em razão de fatores que coloquem em risco a sua integridade física ou sua vida. No direito internacional ele está relacionado com o reconhecimento do *status* de refugiado, pois este pode ser concedido a todo indivíduo que está sofrendo, ou possui receio de sofrer, perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, ou ainda em razão de generalizada violação de direitos humanos.

A não devolução encontra alguns limites dentro do Direito Internacional, como a discricionariedade, a soberania e a segurança nacional, anteriormente mencionadas, ou seja, a própria escolha do Estado em conceder ou não proteção para um indivíduo que chega até seu território e lhe pede socorro.

Embora existam vários tratados que reconhecem a proteção de direitos humanos, os principais veículos da imprensa internacional não param de noticiar as atitudes xenófobas de vários Estados, não aceitando receber refugiados em seu território¹³, principalmente aqueles provenientes de países menos desenvolvidos,

¹³ EL PAÍS. Alemanha ameaça os países que se opõem às cotas de refugiados. Disponível em: <Mhttps://brasil.elpais.com/brasil/2015/09/15/internacional/1442310294_020877.html>. Acesso em 31/08/2017;

EL PAÍS. Comissão Europeia inicia punição a três países por recusa de refugiados. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/13/internacional/1497362399_698761.html>. Acesso em: 31/08/2017;

BBC Brasil. Por que países ricos do Golfo não abrem portas para refugiados sírios? Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/09/150903_refugiados_sirios_hb>. Acesso em: 31/08/2017;

violando, assim, o princípio do *non refoulement*, também chamado de princípio da não devolução.

De acordo com o art. 33 da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, o princípio da não devolução impõe que:

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas (NAÇÕES UNIDAS, 1951)

Existem ainda outros documentos internacionais que reconheceram o princípio da não devolução¹⁴, ressaltando a importância desse princípio não apenas para o direito dos refugiados, e para o Direito Internacional dos Direitos Humanos, onde “há uma proibição absoluta de *refoulement* para onde haja um risco real de tortura ou pena cruel, desumana ou degradante” (PAULA, 2007, p. 54).

Assim, o conceito de não devolução pode ser utilizado de forma mais abrangente, servindo também para os deslocados que não estão enquadrados juridicamente no conceito tradicional, conforme explica Paula (2007, p. 54):

[...] o conceito de *non-refoulement* utilizado abrange também esses outros contextos, visto que se tratam de formas complementares de proteção para os refugiados. Essas formas complementares se tornam

PÚBLICO. Países que não querem receber refugiados têm plano B para fechar fronteiras. Disponível em: <<https://www.publico.pt/2016/02/16/mundo/noticia/paises-que-nao-querem-receber-refugiados-tem-plano-b-para-fechar-fronteiras-1723517>>. Acesso em: 31/08/2017;

The New York Times. How Trump Is Stealthily Carrying Out His Muslim Ban. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/07/18/opinion/trump-muslim-ban-supreme-court.html?mcubz=1>>.

Acesso em: 31/08/2017;

The WASHINGTON POST. Revised executive order bans travelers from six Muslim-majority countries from getting new visas. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/new-executive-order-bans-travelers-from-six-muslim-majority-countries-applying-for-visas/2017/03/06/3012a42a-0277-11e7-ad5b-d22680e18d10_story.html?utm_term=.abb46b64264e>.

Acesso em: 31/08/2017

BBC. Migrant crisis: Austria plans Slovenia border fence. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-34657187>>. Acesso em: 31/08/2017;

BBC. Migrants break down Macedonia fence on Greek border. Disponível em: <<http://www.bbc.com/news/world-europe-35687257>>. Acesso em: 31/08/2017;

¹⁴ Podemos citar como exemplo: Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanas ou Degradantes de 1984; Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969; Convenção da Organização da Unidade Africana que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África de 1969; Declaração de Cartagena sobre os Refugiados de 1984; Declaração da ONU sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados de 1992; dentre outros.

ainda mais relevantes nos casos em que a pessoa deslocada não se encaixa no escopo da definição de refugiado da Convenção de 1951.

O princípio do *non refoulement* ou não devolução tem como principal objetivo a proteção da pessoa humana (ZEFERINO; AGUADO, 2012, p. 220), pois impõe aos Estados a proteção dos estrangeiros que solicitam sua proteção, porém, ao mesmo tempo em que as migrações estão aumentando em razão das catástrofes ambientais e da degradação do meio ambiente, também cresce a recusa dos Estados em aceitarem os refugiados em seu território, e prestarem a devida assistência a estes indivíduos:

O crescimento de fluxos migratórios mundiais vem ensejando crescentes recusas pelos estados, notadamente quanto aos refugiados, em total afronta ao princípio da inclusão universal da cidadania, implicando a certos países um nacionalismo xenófobo, contrariando postulados consuetudinários de respeito à dignidade humana e à diversidade cultural. Tais nacionalismos extremistas repelem-se ao ideário de uma ordem internacional lastreada em axiomas principiológicos de paz, cooperação e solidariedade global, cuja materialização ocorre no reconhecimento destas coletividades em sua igualdade, independentemente de características étnicas e ideologias culturais e religiosas, efetivamente incluindo-as à determinada comunidade nacional. (D'ADESKY, 2003, p. 193-194, *apud* ZEFERINO; AGUADO, 2012, p. 221)

Podemos tomar como um exemplo recente a situação vivenciada pelos refugiados sírios, que, embora estejam amparados pela Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, e assim enquadraram-se no conceito clássico de refugiados, vários países negaram auxílio a estes indivíduos, violando claramente o princípio da não devolução.

Assim, se nem os refugiados amparados pelas normas internacionais conseguem uma proteção efetiva de seus direitos no plano internacional, como fazer com que os refugiados ambientais, que não possuem o mesmo enquadramento jurídico, sejam protegidos pelo princípio da não devolução? Este é um problema difícil de resolver através do Direito internacional dos Direitos Humanos, devendo ser aberto o horizonte para outras formas de proteção, que pode ser através do direito ambiental ou do direito do desenvolvimento.

Os haitianos, durante o caminho que percorreram até o Brasil passaram por inúmeras violações de direitos humanos, assim como perseguições de caráter xenófobo, como podemos ver nas matérias jornalísticas abaixo:

Figura 6 – Matéria sobre xenofobia

BRASIL

Imigrantes haitianos sofrem racismo e xenofobia no Brasil

13 MAI 2014 11h19 atualizado às 11h26

0 COMENTÁRIOS

Muitos haitianos vêm para o Brasil em busca de emprego e de condições mais seguras do que as de seu país, que sofre desde 2010 com as consequências de um terremoto que causou a morte de 300 mil pessoas. O Brasil optou por acolher esses imigrantes, oferecendo auxílio como alimentação, moradia e vistos provisórios de trabalho. Mas o grande número de imigrantes tem

FONTE: site Terra¹⁵

Figura 7 – Matéria sobre xenofobia

Edição do dia 22/10/2014
22/10/2014 15h01 - Atualizado em 22/10/2014 15h27

Imigrantes haitianos são vítimas de preconceito e xenofobia no Paraná

Ministério do Trabalho investiga 13 denúncias. Patrões e colegas de trabalho são suspeitos de agredir ou demitir irregularmente imigrantes.

Curitiba, PR

Os imigrantes haitianos que escolheram o Paraná para viver estão sendo vítimas de preconceito e xenofobia – que é a aversão a estrangeiros.

O Ministério do Trabalho investiga treze denúncias envolvendo patrões e colegas de trabalho, suspeitos de ofender, agredir ou demitir irregularmente esses imigrantes.

FONTE: Site G1¹⁶

Esta mesma situação ocorreu com os sírios que atravessaram o mediterrâneo em direção a Europa:

Figura 8 – Matéria sobre xenofobia

EXAME.COM

MUNDO

Repórter húngara admite que agrediu refugiados sírios

Petra László, repórter da rede de televisão "N1", de viés de extrema direita, pôs o pé na frente de um homem que corria com seu filho nos braços

Por Da Redação
9 set 2015, 14h21



Jornalista derruba refugiado na Hungria: em outras imagens ela é vista chutando vários refugiados, incluindo uma menina. (Reprodução/ Twitter)

FONTE: Revista Exame¹⁷

Figura 9 – Matéria sobre xenofobia

Racismo e xenofobia invadem a internet com a crise de refugiados na Europa

Hungria anunciou nesta terça-feira a construção de uma barreira para conter imigrantes



Nesta terça-feira (15), a Hungria, um dos países mais usados como rota pelos refugiados para chegar aos países desenvolvidos da União Europeia, anunciou o endurecimento de suas leis anti-imigração.

(Na imagem, uma mulher representando a Europa chuta uma caricatura de um muçulmano carregando o livro sagrado do Islã.)

Foto: Reprodução/ Facebook

FONTE: site R7¹⁸

¹⁵ Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/imigrantes-haitianos-sofrem-racismo-e-xenofobia-no-brasil,a55e260ac95f5410VgnVCM10000098cceb0aRCRD.html>;

¹⁶ Disponível em: <http://g1.globo.com/jornal-hoje/noticia/2014/10/imigrantes-haitianos-sao-vitimas-de-preconceito-e-xenofobia-no-parana.html>;

¹⁷ Disponível em: <http://exame.abril.com.br/mundo/reporter-hungara-admite-que-agrediu-refugiados-sirios/>;

¹⁸ Disponível em: <http://noticias.r7.com/internacional/fotos/racismo-e-xenofobia-invadem-a-internet-com-a-crise-de-refugiados-na-europa-16092015#!/foto/1>;

Podemos ver que a situação dos refugiados sírios e haitianos, no que tange às violações de direitos humanos, bem como nas questões que envolvem práticas racistas e xenófobas por parte da população de outros Estados, é a mesma. Ou seja, tanto os refugiados amparados pelo Estatuto de 1951 e pelo Protocolo de 1957 quanto os refugiados ambientais sofrem preconceitos e violações na esfera internacional, o que demonstra a fragilidade na proteção dada pelo direito internacional de direitos humanos a estes indivíduos.

Essa fragilidade é ainda maior no caso dos refugiados ambientais, que não possuem enquadramento jurídico em nenhum mecanismo de proteção de refugiados, assim como a proteção existente em outros meios, como o Direito Internacional dos Direitos Humanos não propicia meios de proteção efetivo, sujeitando esses indivíduos a diversos tipos de exploração e de violações de direitos.

1.3 A FALTA DE PROTEÇÃO JURÍDICA À LUZ DO EXEMPLO DO HAITI: LACUNA NO DIREITO DOS REFUGIADOS E NO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL

A falta de proteção jurídica no direito internacional poderia ter indícios de superação ao alinharmos a solidariedade como inerente à interpretação do princípio da cooperação no direito internacional. Se, por um lado, é um argumento que abre o debate para a construção de um direito dos deslocados ambientais; por outro, todavia, é um argumento que encontra limites já que o direito internacional tem os seus limites de efetividade.

Uma vez que é apenas um dos elementos que rege as relações entre Estados nas relações internacionais, estando ao lado de outros elementos como pressões políticas, econômicas, militares, múltiplos atores com diferentes níveis de influência. Em que pese esses limites, a apreciação do argumento encontra espaço aqui como inicial ao debate da construção da proteção aqui pretendida.

Na esfera internacional não há enquadramento jurídico para os refugiados ambientais, uma vez que não estão amparados pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967. Em razão disso, os Estados que decidem prestar alguma forma

de auxílio dentro de seu território a essa categoria de indivíduos precisam criar algum mecanismo internamente que lhes possibilite prestar ajuda a tais pessoas.

No caso dos haitianos que migraram para o Brasil, além de não serem amparados pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, eles não se enquadram como refugiados segundo a lei brasileira (BRASIL, 1997).

A grande quantidade de haitianos que estava entrando em território brasileiro fez com que o Ministério Público Federal, através da Procuradoria da República no Acre, realizasse audiências públicas com o objetivo de assegurar o respeito aos direitos fundamentais dos migrantes haitianos que ingressavam no território brasileiro, o que ocasionou a abertura do Inquérito Civil nº 1.10.00.000134/2011-90, com o objetivo de acompanhar o tratamento que estava sendo dado pelas autoridades brasileiras aos haitianos que se encontravam no Brasil, a fim de garantir o respeito aos seus direitos humanos fundamentais.

O MPF expediu, no final de 2011, a Recomendação n. 20/2011 PRAC/PRDC/AHCL à União, para que esta assumisse a assistência humanitária aos refugiados haitianos, a fim de garantir abrigo, alimentação, água potável, vestuário, e assistência médica a todos os indivíduos que estavam refugiados no Brasil, além de determinar que fossem tomadas medidas para garantir o respeito aos direitos dos refugiados:

- 1) Por meio da Presidência da República, do Ministério da Defesa, Secretaria Especial de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Saúde, que assumam, imediatamente, mediante disponibilização de verbas, de recursos humanos e de infraestrutura adequada, a assistência humanitária aos refugiados haitianos que se encontram nos Municípios de Brasileia, Assis Brasil e Epitaciolândia, prestando-lhes, com a colaboração dos órgãos estaduais e municipais acreanos: a) abrigo adequado; b) alimentação adequada; c) água potável; d) vestuário e materiais de higiene pessoal; e) assistência médica, com especial atenção às crianças e às gestantes; f) os demais serviços com vistas ao tratamento digno que deve ser dispensado à pessoa humana, nos termos das regras que regem o Brasil na ordem internacional;

- 2) Por meio do Ministério da Justiça e da Diretoria-Geral do Departamento de Polícia Federal, que proceda ao monitoramento de crianças, mulheres e gestantes imigrantes haitianas, que derem entrada no território nacional, com vistas a implementar efetivo respeito aos seus direitos, resguardando suas integridades física e psicológica, fiscalizando e reprimindo a ação de agentes autores de eventuais abusos sexuais, tráfico de órgãos e tráfico de pessoas;

- 3) Por meio do Ministério das Relações Exteriores, que implemente, por meio dos acessos diplomáticos e instrumentos de cooperação jurídica internacional, medidas efetivas a fim de que os governos estrangeiros fiscalizem seus agentes públicos com o fito de evitar o cometimento de

delitos em detrimento dos imigrantes haitianos que se encaminham para o Brasil (BRASIL, 2013).

Posteriormente, em razão da inércia do Governo Federal em adotar medidas que assegurassem o respeito aos direitos humanos dos haitianos, e, aliado ao fato de que as medidas de auxílio humanitário que estavam sendo tomadas foram implementadas pelo Governo do Estado do Acre, sem o recebimento de auxílios financeiros da União para auxiliar nas despesas, o MPF ingressou com a Ação Civil Pública nº 723-55.2012.4.01.3000 onde solicitou tutela antecipada, que foi deferida parcialmente pelo Juiz da 1ª Vara Federal do Estado do Acre, a fim de determinar à União que:

- 1.1) Reconheça, para todos os fins legais, a condição jurídica de refugiados de todos migrantes de nacionalidade haitiana que se encontram no Brasil ou se dirigem a este país;
- 1.2) Cesse todo e qualquer impedimento para o ingresso no território nacional de migrantes de nacionalidade haitiana;
- 1.3) Cesse toda e qualquer ameaça de deportação dos haitianos que se encontram no Brasil em busca de refúgio;
- 1.4) Preste imediatamente auxílio humanitário (água, alimentação, moradia provisória e serviços básicos de saúde) aos refugiados haitianos que se encontram no Brasil, até que estes obtenham vínculos empregatícios e possam custear a própria subsistência e de suas famílias; (BRASIL, 2013)

Contudo, em sentença, o Magistrado entendeu que o Estado Brasileiro não estava descumprindo nenhuma norma internacional, em razão de que os haitianos não são refugiados e que não havia rechaço por parte do Brasil:

Assim, tendo ficado claro que o Brasil não descumpra qualquer norma pública internacional, já decidido pelo CONARE que os substituídos não são refugiados e não há rechaço pelo Estado Brasileiro de qualquer nacional haitiano, sem que antes a ele seja concedido uma manifestação em obediência ao devido processo legal, a improcedência dos pedidos se impõe. (BRASIL, 2013)

Além disso, a Corte Especial do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, ao analisar o Agravo Regimental 9420-44.2012.4.01.0000, decidiu que a imigração não é um direito do estrangeiro, mas sim algo discricionário do Estado, que pode aceitar ou não o estrangeiro em seu território, inclusive impondo sua retirada compulsória caso haja violação da ordem pública ou dos interesses nacionais:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DA TUTELA ANTECIPADA. MIGRAÇÃO HAITIANOS. CONDIÇÃO DE

REFUGIADO. CONTROLE DE ENTRADA. ATIVIDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. PODER JUDICIÁRIO. INGERÊNCIA INDEVIDA. LESÃO À ORDEM E A SEGURANÇA PÚBLICAS. IMPROVIMENTO DO AGRAVO. 1. Não compete ao Judiciário alterar a política pública traçada pelos órgãos competentes para a concessão da condição de refugiado ou de vistos permanentes, nem mesmo por questões humanitárias, haja vista não se tratar, nesse caso, de velar pela legalidade dos atos administrativos, senão de substituição da Administração Pública em seu juízo de conveniência e oportunidade no tocante à política de migração nacional, com indubitável potencial lesivo à ordem pública, cujo conceito abrange a ordem administrativa em geral, caracterizada como a normal execução do serviço público ou do exercício das funções administrativas pelas autoridades constituídas. 2. A abertura das fronteiras do país, pelo Poder Judiciário, para que, sem o devido controle das pessoas que aqui ingressam, fere a soberania nacional e causa graves problemas de ordem social e de segurança, submetidos que são a variáveis nem sempre sob controle imediato das autoridades constituídas, na medida em que dependem de outras esferas de decisão, por sua vez sujeitas, por força de lei, a prioridades orçamentárias, planejamentos, conjunturas econômico-financeiras etc. 3. A permissão do livre ingresso de estrangeiros, na condição de refugiados, sem controle migratório, pode dar ensejo à entrada massiva de estrangeiros no País, que sem infraestrutura que os ampare, contribui para o agravamento da situação dos cidadãos nacionais, principalmente daqueles habitam nas áreas fronteiriças, e dos próprios migrantes, gerando colapso na estrutura social dessas localidades, com sério comprometimento da adequada prestação dos serviços públicos, entre os quais o de saúde e o de segurança. 4. **Afora as hipóteses previstas na Lei 9.474/1997, a imigração não é um direito do estrangeiro, mas uma concessão do Estado, que, verificando a inconveniência do adventício em seu território, pode, inclusive, exigir-lhe a retirada compulsória, caso considere nocivo à ordem pública ou aos interesses nacionais (art. 7º c/c art. 26 da Lei 6.815/1980).** 5. Compete ao Poder Executivo, que dispõe de órgão especializado denominado Conselho Nacional para os Refugiados (CONARE), vinculado ao Ministério da Justiça, analisar pedidos sobre reconhecimento da condição de refugiado, declarar a perda dessa condição, assim como orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência, integração local e apoio jurídico aos refugiados. Não é prudente ao Judiciário assumir essa função, permitindo a entrada de todo e qualquer cidadão estrangeiro que solicitar refúgio, sem o devido estudo das consequências advindas dessa liberação. 6. Improvimento ao agravo regimental. (BRASIL, 2012)

O que podemos evidenciar com a demanda judicial intentada pelo MPF é que a falta de enquadramento jurídico fez com que os haitianos dependessem da boa vontade do Estado brasileiro em lhes acolher em seu território e lhes prestar a ajuda necessária. Como bem ressaltou o Desembargador Mário César Ribeiro em seu voto, *“Afora as hipóteses previstas na Lei 9.474/1997, a imigração não é um direito do estrangeiro, mas uma concessão do Estado ...”* (BRASIL, 2012).

No caso dos haitianos que vieram para o Brasil, embora o CONARE tenha concluído que eles não se enquadravam como refugiados, em razão de não estarem amparados pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, assim como não estavam amparados pela legislação brasileira, a entidade considerou que havia

necessidade que essas pessoas permanecessem no Brasil em razão de uma situação especial, relacionada com as condições de precariedade que dificultavam a sobrevivência em seu país de origem (OLIVEIRA; DURÃES, 2014, p. 56).

Assim, o Brasil, por intermédio do Conselho Nacional de Imigração – CNIg, editou a Resolução Normativa nº 97, de 19 de janeiro de 2012, a qual definiu em seu art. 1º que:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010. (BRASIL, 2012)

Rodrigues (2016, p. 177) ressalta que a Resolução 97/2012 demonstrou que o posicionamento do governo brasileiro não tinha como objetivo contribuir para a migração de haitianos para o Brasil, mas possibilitar que, através da migração, pudesse ser promovida ajuda humanitária ao Haiti.

Já Coutinho (2015, p. 88), lembra que a decisão brasileira de ajudar os refugiados haitianos está embasada em critérios de proteção de suas fronteiras, pois a Resolução 97/2012, mesmo fundamentada na ajuda humanitária, quando foi criada limitou a concessão de vistos a 1.200 por ano, além de que esta via de proteção não é permanente, e precisa ser renovada após um determinado período de tempo, sucessivamente.

A falta de enquadramento jurídico resulta na falta de proteção dos refugiados ambientais, possibilitando que os Estados tenham um grande poder de discricionariedade no acolhimento de refugiados ambientais, como ocorreu com os haitianos. Muitos deles tentaram ingressar nos Estados Unidos da América e na França, mas estes negaram o acolhimento em seu território aos migrantes, pois não os consideravam refugiados (THOMAZ, 2013, p. 132). Em sentido contrário, o Brasil, através da Resolução Normativa nº 97/2012, criou uma forma de acolher e dar amparo a estas pessoas dentro de seu território.

Esse tipo de situação demonstra que é necessário dar uma nova abordagem ao tema dos refugiados, uma vez que os mecanismos de proteção existentes não funcionam de forma satisfatória, pois deixam os refugiados ambientais

desprotegidos, sujeitos a diversas violações de seus direitos fundamentais, como será tratado a seguir, em razão da falta de enquadramento jurídico.

1.4 DA VIOLAÇÃO DE DIREITOS HUMANOS PELA FALTA DE ENQUADRAMENTO JURÍDICO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

A falta de enquadramento jurídico dos refugiados ambientais contribui para a precariedade do auxílio prestado aqueles indivíduos que decidem deixar seu país de origem em razão de eventos ambientais extremos, principalmente o desrespeito a seus direitos mais básicos (1.4.1), em razão da imposição de restrições legitimadas pelo Direito Internacional (1.4.2), o que demonstra a necessidade de uma construção jurídica que possibilite preservar os direitos dos indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade (1.4.3).

1.4.1 Desrespeito dos direitos dos refugiados pela falta de enquadramento jurídico

A falta de enquadramento jurídico dos refugiados ambientais contribui para que estas pessoas tenham seus direitos desrespeitados na esfera internacional, pois, após serem obrigadas a sair de seu país de origem em busca de alternativas que assegurem sua sobrevivência, passam por diversas violações de direitos humanos.

Dentre os direitos dos refugiados ambientais violados, podemos citar como os principais: a) direito à vida e à integridade pessoal; b) direito à liberdade pessoal e à livre circulação; c) direito às garantias judiciais e à proteção judicial; d) direito à não discriminação.

Estes direitos têm sido reconhecidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em várias decisões¹⁹, iremos abordar cada um deles utilizando como ponto de partida o caso *Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana*, referente ao uso excessivo da força por militares dominicanos contra um grupo de

¹⁹ Caso *Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana*. Sentença de 24 de outubro de 2012. Serie C Nº. 251; Caso *Família Pacheco Tineo vs. Bolívia*. Sentença de 25 de novembro de 2013. Serie C Nº. 272; Caso *Atala Riffo e Crianças vs Chile*. Sentença de 24 de fevereiro de 2012. Série C Nº 239.

haitianos, que se encontravam dentro do território dominicano, acarretando na morte de sete pessoas, além de deixar várias outras feridas.

A) Direitos à vida e à integridade pessoal

Em algumas situações, os migrantes têm seu direito à vida desrespeitado, principalmente em razão de ações arbitrárias por parte dos Estado de destino, que possuem políticas internas de restrição a entrada de pessoas estrangeiras em seu território, principalmente de refugiados.

No caso *Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana*, a polícia local utilizou a força de forma excessiva contra refugiados haitianos, que estavam se deslocando dentro do território dominicano em um caminhão. Durante a análise do caso, a Corte Interamericana constatou que:

91. [...] não se demonstrou a legalidade nem a absoluta necessidade que motivou o uso de força letal durante a perseguição, já que não se estava repelindo uma agressão ou um perigo iminente. Como consequência, a grave situação ocasionada foi o resultado, ao menos negligente, do uso desproporcional da força imputável ao Estado, em virtude da ação dos funcionários encarregados de fazer cumprir a lei. Além disso, a Corte observa que, no contexto de discriminação contra migrantes, o uso excessivo da força, neste caso, demonstrou a falta de implementação de medidas razoáveis e adequadas para lidar com essa situação, em prejuízo deste grupo de pessoas haitianas. (CIDH, 2012)

Assim, em diversas situações os refugiados sofrem violação de seu direito à vida, que não ocorre apenas devido a ações arbitrárias praticadas por Estados, mas também em razão das precárias condições que enfrentam durante sua viagem, que, na grande maioria dos casos ocorre como migrantes ilegais/indocumentados, sujeitos a uma série de perigos até chegarem a seu destino.

B) Direito à liberdade pessoal e à livre circulação

Em várias situações é possível identificar a detenção de grupos de migrantes em razão de entrarem (ou tentarem entrar) irregularmente dentro do território de um Estado, sem que lhes seja possibilitado solicitarem o reconhecimento de seu *status* de refugiado, mesmo que preencham os requisitos legais para este reconhecimento.

Esta violação também foi identificada pela Corte Interamericana na análise do caso *Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana*:

144. Em razão dos argumentos anteriormente expostos, a Corte considera que a detenção dos sete migrantes haitianos não cumpriu as disposições constitucionais e legislativas vigentes à data em que ocorreram os fatos, em virtude de que a detenção não teve como finalidade realizar um procedimento capaz de determinar as circunstâncias e o status jurídico dos detidos, ou mesmo de realizar um procedimento migratório formal com vistas à sua deportação ou expulsão; da ausência de informação oral ou escrita sobre os motivos e razões das detenções e de notificação escrita das acusações às vítimas. O exposto anteriormente implicou que o Estado violou o direito à liberdade pessoal, reconhecido nos artigos 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 e 7.6 da Convenção [...]. (CIDH, 2012)

C) Direito às garantias judiciais e à proteção judicial

Embora os Estados tenham liberdade para estabelecer sua política migratória, em razão de sua soberania internacional, existem situações em que esta liberdade de ação acaba violando algumas garantias aplicáveis aos estrangeiros que se encontram dentro do território do Estado, como as garantias judiciais e de proteção judicial. Contudo, nem sempre os Estados observam espontaneamente tais garantias nos procedimentos de deportação e expulsão de estrangeiros.

Como ficou demonstrado no caso *Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana* que houve a deportação sumária de um grupo de haitianos, sem que a estes fosse possibilitado que se manifestassem contra o ato, não sendo observada a proibição de deportação coletiva prevista no art. 22.9 da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Diante do fato, a Corte Interamericana entendeu que:

155. Portanto, no exercício da faculdade do Estado de estabelecer sua política migratória, deve-se ter plena observância da proibição de expulsão coletiva de estrangeiros, contida no artigo 22.9 da Convenção Americana, e das conseqüentes garantias intrínsecas a processos de expulsão ou deportação de estrangeiros, em especial aquelas derivadas dos direitos ao devido processo e à proteção judicial. (CIDH, 2012)

D) Direito à não discriminação

Quando analisamos as migrações internacionais, identificamos casos em que há atos discriminatórios praticados em razão da condição de migrantes das vítimas,

violando o gozo de seus direitos humanos fundamentais, que ocorrem em razão de condutas praticadas pelos Estados.

No caso *Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana*, a Corte identificou a prática de discriminação em razão da condição de vulnerabilidade dos migrantes:

237. Portanto, a Corte observa que, no presente caso, a situação de especial vulnerabilidade dos imigrantes haitianos se devia, inter alia, a: i) a falta de medidas preventivas para enfrentar de maneira adequada situações relacionadas ao controle migratório na fronteira terrestre com o Haiti e em consideração de sua situação de vulnerabilidade; ii) a violência usada através do uso ilegítimo e desproporcional da força contra pessoas migrantes desarmadas; iii) a falta de investigação desta violência, a falta de declarações e participação das vítimas no processo penal e a impunidade dos fatos; iv) as detenções e a expulsão coletiva sem as devidas garantias; v) a falta de atenção e tratamento médico adequado às vítimas feridas, e vi) o tratamento degradante aos cadáveres e a falta de sua entrega aos familiares. (CIDH, 20112)

Além disso, a Corte Interamericana entendeu que o Direito Internacional dos Direitos Humanos “não apenas proíbe políticas e práticas deliberadamente discriminatórias, mas também aquelas cujo impacto seja discriminatório contra certas categorias de pessoas, ainda quando não se possa provar a intenção discriminatória” (CIDH, 2012).

Assim, os refugiados ambientais não recebem auxílio internacional em razão da falta de enquadramento jurídico, dependendo da conveniência de cada Estado em prestar auxílio a essa categoria de indivíduos que não se encontra amparada pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, como ocorreu com os haitianos que vieram para o Brasil.

A falta de enquadramento jurídico dificulta a proteção dos direitos dos refugiados ambientais, e acaba atrapalhando a atuação dos Estados que querem prestar auxílio a tais indivíduos, pois acaba obrigando os Estados a criarem mecanismos alternativos que assegurem proteção aos refugiados ambientais, como ocorreu com o Brasil, que, para dar amparo aos refugiados haitianos, criou um mecanismo de ajuda humanitária através da Resolução Normativa nº 97/2012 do CNlg, que criou um visto humanitário específico para os haitianos:

Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art.

18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010. (BRASIL, 2012)

Desse modo, pode-se perceber que a falta de enquadramento jurídico acaba deixando os refugiados ambientais a mercê de diversas violações de seus direitos, como constantemente tem sido identificado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos nos casos submetidos a sua apreciação.

1.4.2 A imposição de restrições como medida (i)legítima do ponto de vista do Direito Internacional

As restrições impostas aos migrantes em situação de vulnerabilidade, mesmo sendo uma medida legítima do ponto de vista do Direito Internacional, pode se configurar como uma atitude política repreensível (CLARO, 2015, p. 37), uma vez que nega auxílio a indivíduos que estão muitas vezes em uma situação de risco que pode comprometer a sua sobrevivência, como no caso dos solicitantes de refúgio, onde podemos encontrar muitos grupos vulneráveis, como menores desacompanhados, idosos, enfermos, crianças e outros tantos grupos fragilizados pela situação que gerou seu deslocamento (CLARO, 2015, p. 37) para fora de seu país natal.

Existem mecanismos de proteção utilizados pelos Estados com o intuito de restringir a entrada de migrantes em seu território, e que estão fundados em princípios relacionados à supremacia territorial dos Estados, como a soberania estatal, a segurança nacional e a ordem pública (estes princípios serão abordados de forma detalhada no próximo capítulo, no item 2.1.2), e que, por esta razão, revestem-se de um caráter de legitimidade.

É possível utilizar a falta de enquadramento jurídico dos refugiados ambientais para negar assistência a essa categoria de indivíduos, pois, como não são amparados pela convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, utilizando-se o próprio Direito Internacional, ou a falta de normas internacionais que amparem os refugiados ambientais, é possível negar-lhes auxílio, e, assim, impedir a entrada dessas pessoas no território dos Estados.

Ou seja, a falta de enquadramento jurídico possibilita que uma maior rigidez do controle migratório possa dificultar a ajuda aos refugiados ambientais, e, assim, os deixar desamparados em razão da inexistência de normas jurídicas internacionais que auxiliem a proteção de seus direitos mais básicos.

O rígido controle migratório adotado pelos Estados, que abrange inclusive os solicitantes de refúgio, nos mostra que a proteção dada pelo direito dos refugiados parece não ser suficiente para preservar os Direitos Humanos dos refugiados tradicionais, tampouco dos refugiados ambientais.

O governo brasileiro adotou medidas para garantir a entrada e a ajuda humanitária aos haitianos, mas, do ponto de vista de novos casos, envolvendo pessoas de outros países, não há uma solução concreta e duradoura para assegurar a proteção dos direitos dos refugiados ambientais.

Muito se discute sobre a definição e o enquadramento jurídico dos refugiados ambientais, mas pouco se fala em soluções concretas para assegurar a proteção jurídica desses indivíduos (RAMOS, 2011, p. 73)

Por esta razão, devem ser buscados outros ramos do Direito Internacional que possam garantir que os Direitos Humanos das pessoas afetadas por catástrofes naturais ou pela degradação do meio ambiente sejam respeitados, fazendo com que seja dada uma abordagem multidisciplinar que possibilite unir mecanismos de solução, e, assim, dar proteção efetiva aos direitos dessas pessoas, uma vez que, apenas pelo Direito Internacional Público tradicional essa proteção não é suficiente.

1.5 CRITÉRIOS PARA CARACTERIZAÇÃO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS.

Existem, conforme visto na introdução deste trabalho, vários critérios utilizados para identificar quem são os refugiados ambientais, bem como demonstrar a existência de nexos de causalidade entre a degradação do meio ambiente ou das catástrofes ambientais com o deslocamento desses indivíduos. Embora seja difícil estabelecer um consenso, a caracterização dos refugiados ambientais está associada a uma complexidade de fatores que contribuem para o deslocamento, sendo o principal deles o fator ambiental.

É muito difícil individualizar os fatores que motivam os refugiados ambientais a saírem de seu país, pois, se considerarmos apenas as causas políticas e econômicas envolvidas estaremos diante de uma migração econômica, se

considerarmos apenas as causas ambientais, poderemos estar diante de uma migração ambiental.

Assim, o problema da caracterização do refugiado ambiental é conseguir demonstrar que existe uma diversidade de fatores, políticos, econômicos e ambientais, que estão inter-relacionados, e contribuem concomitantemente para o deslocamento dos refugiados ambientais, sendo a causa determinante, a associada ao meio ambiente.

Para melhor compreender esses critérios, iremos abordar as causas políticas e econômicas (1.5.1) para em seguida falarmos da causa ambiental (1.5.2) que é determinante para a ocorrência dos refugiados ambientais.

1.5.1 Causas políticas e econômicas

Os refugiados ambientais, quando tomam a decisão de sair de seu país de origem e migrarem para outro Estado, o fazem não apenas em razão do fator ambiental, mas em razão de fatores políticos e econômicos preexistentes, que contribuem para que as condições de sobrevivência no país sejam comprometidas.

Os fatores políticos e econômicos preexistentes contribuem para a ocorrência de refugiados ambientais, uma vez que situações de instabilidade acarretam em violações de direitos já dentro do país de origem, e que são agravadas pelos fatores ambientais que se tornam determinantes do deslocamento.

Assim, o fator motivador dos deslocamentos ambientais não é um acontecimento isolado, pois eles necessitam migrar 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, p. 137)

Os Estados que passam por instabilidade política e econômica são mais vulneráveis, e, conseqüentemente, não estão preparados para antecipar os eventos ambientais extremos, assim como não estão preparados para desenvolver medidas rápidas a fim de minimizar os efeitos nocivos que atingem a população.

Os refugiados ambientais acabam saindo de seu país de origem porque o Estado não consegue dar respostas para a violação de direitos fundamentais causados por uma catástrofe ambiental. Conforme mencionado anteriormente, os eventos que assolaram o Haiti em 2010 vieram agravar a situação de instabilidade

política e econômica já vivenciada pelos habitantes daquele país, que não conseguiu dar soluções concretas para recompor os danos causados pelo terremoto que devastou grande parte de seu território.

De acordo com as figuras 8 e 9, o governo do Haiti não conseguiu recompor a situação anterior ao evento ambiental extremo que afetou seu território, além de não conseguir garantir a integridade física e a preservação da vida das pessoas afetadas pelo terremoto. Como já mencionado, muito tempo após o terremoto, ainda existiam pessoas vivendo de maneira precária em tendas das Nações Unidas ou em casas precárias, sendo afetados por um grave surto de cólera que atingiu o país desde 2010, matando muitas pessoas.

Os problemas relacionados com a instabilidade política e econômica do Estado acabam afetando a capacidade que ele tem de prever os impactos, bem como de recompor os danos causados pelos desastres ambientais

Segundo Cavedon e Vieira (2012, p. 121), existe uma relação entre pobreza, violação de direitos humanos e os fatores ambientais desfavoráveis, pois indivíduos ou grupos em situação de vulnerabilidade, que não possuem condições de exercer plenamente seus direitos, estão mais suscetíveis a se tornarem vítimas dos “riscos e custos ambientais”, já que a pobreza é um fator que agrava as crises ambientais.

Segundo Andrade (2006, p. XXXV-XXXVI), os refugiados são pessoas que saem de seu país de origem em razão da falta de proteção nesse país, necessitando, assim, da proteção de outro país que os acolha:

Pode-se identificar pelo menos duas grandes categorias conceituais que se utilizam de definições distintas do termo “refugiados”: uma utilizada por grupos humanitários, como agências que prestam assistência; e uma outra, mais rigorosa e precisa, utilizada por juristas e autoridades governamentais. Em ambas categorias os refugiados são pessoas consideradas desenraizadas, que têm necessidades prementes e não podem gozar da proteção do seu país de origem. Os refugiados não tem a proteção do seu país natal, tampouco a proteção nacional de outro país – motivo pelo qual necessitam de proteção internacional.

A situação dos refugiados ambientais é a mesma, pois estes saem de seu país de origem em razão da falta de proteção, contudo, o que os difere dos refugiados tradicionais é o fato de que o principal motivo da falta de proteção está relacionado a fatores ambientais, seja a degradação do meio ambiente, ou a ocorrência de eventos ambientais extremos.

Assim, os refugiados ambientais acabam necessitando da ajuda de outros Estados, pois o seu país de origem, em razão de uma multiplicidade de fatores que são agravados drasticamente pelo fator ambiental, não conseguem dar o tratamento adequado a estes indivíduos, e assim, não conseguem garantir a integridade física e a manutenção da vida dessas pessoas dentro de seu território.

1.5.2 Causas ambientais

Embora existam fatores políticos e econômicos que contribuem para que os refugiados ambientais saiam de seu país de origem, o fator determinante é a ocorrência de um evento ambiental extremo, pois é a ocorrência desse evento que faz com que as condições precárias pelas quais a população estava passando sejam drasticamente agravadas, e, assim, torna impossível a sobrevivência dentro do território do Estado afetado.

De acordo com o *Internal Displacement Monitoring Centre*, no final de 2012, havia no mundo aproximadamente 28.8 milhões de deslocados internos vítimas de conflitos armados e de violações de direitos humanos, enquanto o número de deslocados em razão de desastres ambientais chegava a 32.4 milhões apenas no ano de 2012 (GOUVEIA, 2013, p. 11).

Assim, é grande o número de indivíduos que busca no território de outro Estado condições que garantam sua sobrevivência em razão das condições de manutenção a vida dentro de seu país de origem terem sido gravemente comprometidas em virtude da ocorrência de um evento ambiental extremo que afeta drasticamente as estruturas internas do país.

Embora existam outros fatores preexistentes que contribuem para a ocorrência dos refugiados ambientais, como visto no tópico anterior, estes fatores não fazem, por si só, com que os refugiados ambientais saiam de seu país de origem, existe um fator determinante, que é o fator ambiental, pois é ele que faz com que a sobrevivência no território afetado seja comprometida.

Juridicamente é muito difícil assimilar o termo refugiado ambiental àqueles indivíduos que migram em razão da degradação do meio ambiente ou em razão das catástrofes ambientais, e é justamente quando tomamos por base o conceito tradicional de refugiado que a controvérsia aparece.

Contudo, embora existam vários estudos, bem como fundamentos teóricos e jurídicos construídos para assegurar ou refutar que os refugiados ambientais devem ou não ser considerados refugiados, o fato é que, em termos práticos, trata-se de pessoas que sofrem graves violações de direitos humanos em razão de uma multiplicidade de fatores (econômicos, sociais, políticos, etc.) que estão aliados à degradação do meio ambiente e às catástrofes ambientais.

Neste sentido, Myers e Kent (1995, p. 18. *Apud* RAMOS, 2011, p. 79) nos trazem uma explicação sobre essa multiplicidade de fatores que influenciam na ocorrência dos refugiados ambientais:

Refugiados ambientais são pessoas que já não conseguem ter uma vida segura em sua terra natal por causa de fatores ambientais de âmbito incomum. Esses fatores incluem a seca, a desertificação, desmatamentos, erosão do solo e outras formas de degradação dos solos; déficits de recursos, tais como a escassez de água, o declínio dos habitats urbanos através da sobrecarga maciça dos sistemas de cidade, problemas emergentes, tais como as mudanças climáticas, especialmente o aquecimento global, e desastres naturais como ciclones, tempestades e inundações, terremotos, com impactos agravados pela má gestão humana. Pode haver fatores adicionais que exacerbam os problemas ambientais e que muitas vezes resultam, em parte, de problemas ambientais: o crescimento populacional, pobreza generalizada, fome e doença pandêmica. Ainda há outros fatores que incluem as políticas de desenvolvimento deficiente e sistemas de governo que marginalizam o povo em sentido econômico, político, social e jurídico. Em determinadas circunstâncias, um número de fatores pode servir de “gatilhos” imediatos da migração, por exemplo, grandes acidentes industriais e construção de grandes barragens. Desses fatores múltiplos, vários podem operar em conjunto, muitas vezes com impactos agravados. Diante dos problemas ambientais, pessoas envolvidas sentem que não tem alternativa senão a de buscar o sustento em outro lugar, dentro dos seus países ou em outros países, numa base semipermanente ou permanente.

A complexidade e interação de fatores que ocasionam o deslocamento dos indivíduos e a dificuldade em estabelecer umnexo de causalidade direto entre a migração e as mudanças ambientais não podem impedir a busca de soluções.

Desse modo, não podemos deixar que esse grupo de indivíduos continue sofrendo com violações de seus direitos fundamentais sem que a sociedade internacional tome nenhuma atitude para ampará-los.

Embora juridicamente seja difícil chegar a um consenso sobre a abrangência do termo refugiado ambiental, na atualidade estamos visualizando diversas situações que geram (e continuam gerando) milhares de refugiados ambientais, que necessitam de proteção internacional para verem seus direitos fundamentais

respeitados, como é o caso dos haitianos que vieram para o Brasil, e de todos aqueles indivíduos que são ou serão obrigados a deixar suas casas em seu país, em busca de sobrevivência dentro do território de outro Estado.

Myers (2005, p. 1) ressalta que os refugiados ambientais não encontram mais alternativas seguras de prover sua subsistência em razão da degradação do meio ambiente, que geralmente estão associados a uma situação de pobreza, e, assim, não possuem alternativa senão migrar de seu país de origem.

Desse modo, percebe-se que há uma diversidade de critérios utilizada para caracterizar os refugiados ambientais, e demonstrar a influência dos fatores ambientais como motivo determinante de seu deslocamento, além de existir uma pluralidade de fatores que contribuem para a ocorrência do fenômeno dos refugiados ambientais.

Por esta razão, devem ser encontradas novas formas de proteção, que levem em consideração a pluralidade de causas (políticas, econômicas, sociais, ambientais, etc.), que atuam de forma concomitante, contribuindo para o deslocamento dos refugiados ambientais, pois, como se percebe, os mecanismos de proteção existentes não atuam de forma satisfatória para a proteção dos refugiados ambientais.

2 DA CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO JURÍDICA INTERNACIONAL PARA OS DESLOCADOS AMBIENTAIS

A proteção internacional dos refugiados ambientais não é suficiente se tratada somente pelo direito dos refugiados, haja vista a sua lacuna conceitual já demonstrada anteriormente. O direito internacional deve ser melhor averiguado em outras frentes, especificamente o Direito Internacional dos Direitos Humanos e na proteção dada pelo Direito Internacional do Meio Ambiente, que é preciso ser debatido em conjunto, pois, sozinhos, também são insuficientes.

Estas vertentes do Direito Internacional não conseguem dar proteção efetiva aos refugiados ambientais que precisam sair de seu território natal em razão da degradação do meio ambiente ou de eventos naturais extremos. Entretanto, é preciso se pensar um caminho para a construção dessa proteção jurídica internacional.

Para um caráter pedagógico com a necessária análise de cada um dos ramos, o presente capítulo foca a análise nos direitos humanos, especificamente o direito humanitário, e o próximo capítulo se dedica ao direito internacional ambiental.

Explorar-se-á aqui a proteção dos refugiados ambientais através da proteção dada pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, a fim de verificar se este ramo do direito dá proteção suficiente a essa categoria de indivíduos, ou se há a necessidade de uma nova abordagem, que possibilite maior efetividade na proteção dada aos refugiados ambientais.

Desta feita, iremos abordar a proteção dos deslocados ambientais pelo direito internacional dos direitos humanos (2.1) para em seguida falar da proteção dada pelo Direito Internacional do Meio Ambiente (2.2), a fim de conseguirmos identificar um caminho que possibilite dar proteção efetiva a essa categoria de refugiados.

2.1 A PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS À LUZ DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: ELEMENTOS DO DIREITO HUMANITÁRIO

Criar um sistema de proteção para os refugiados ambientais baseado na proteção humanitária pode, talvez, ser uma forma de dar proteção efetiva aos refugiados ambientais. É, pois, baseado em princípios do direito internacional humanitário, como o princípio da não devolução, o princípio da igualdade e não

discriminação e o princípio do devido processo, uma vez que eles podem auxiliar no reconhecimento de proteção aos refugiados, ao passo que restringem a discricionariedade da atuação estatal relacionada às políticas migratórias, pois estes princípios reconhecem que a atuação dos Estados deve respeitar as regras internacionais sobre direitos humanos. Ou seja, a atuação dos Estados na defesa de seus interesses internos não pode violar as normas de direito internacional dos direitos humanos, pois elas estão atreladas à consecução da dignidade da pessoa humana.

A construção pelo direito humanitário, contudo, deve ser vista com limites, pois não resolve o problema. Embora seja importante para casos emergenciais, não serviria para soluções duradouras (RAMOS, 2011, p. 73), como ocorreu com os refugiados haitianos que migraram para o Brasil entre 2010 e 2012.

A proteção efetiva aos refugiados ambientais é fazer com que o sistema de proteção criado através dos mecanismos de proteção humanitária possa dar proteção concreta a esses indivíduos, e não criarem soluções temporárias que resolvam situações de caráter emergencial. Em outras palavras, deve existir um sistema de proteção que efetivamente proteja os direitos humanos fundamentais dos refugiados ambientais.

A proteção dada aos refugiados atualmente pode ser compreendida quando analisamos a forma com que é empregado o direito dos refugiados ao caso dos refugiados ambientais, especialmente utilizando-se a analogia como uma forma de integração. Contudo, a insuficiência da proteção dada pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos gera ainda problemas como a negativa de asilo fundamentada na observância de alguns princípios de direito internacional, como a segurança nacional, a soberania do Estado, e a ordem pública, ou ainda a negativa de asilo fundada no fator ambiental como um critério de exclusão, pois os refugiados ambientais não se enquadram na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 em razão do fator ambiental ser o principal motivador de seu deslocamento.

Existem questões que precisam ser superadas se se pretende construir um caminho para a proteção jurídica dos deslocados ambientais. A primeira delas é fazer com que o conceito clássico de refugiado, previsto na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, não seja usado como um limite que impede a proteção dos refugiados ambientais. A outra é fazer com que os Estados vejam o princípio da não

devolução como uma norma *Jus Cogens*²⁰, devendo ser analisado em conjunto com os princípios da segurança nacional, da soberania do Estado e da ordem pública, uma vez que ele é reconhecido pelo Direito Internacional, especialmente no art. 33.1²¹ da Convenção de 1951 (NAÇÕES UNIDAS, 1951), e no art. 22.8²² da Convenção Americana de Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

Assim, primeiro se abordará a aplicação do direito dos refugiados via analogia aos deslocados ambientais do Haiti (2.1.1) para em seguida tratar dos problemas enfrentados pelos deslocados ambientais em razão da insuficiência da proteção dada pelos direitos humanos (2.1.2).

2.1.1 A aplicação do direito dos refugiados via analogia aos deslocados ambientais haitianos

A proteção dada pelo Direito Internacional dos Refugiados pode ser aplicada, por analogia, ao caso dos refugiados ambientais, pois, mesmo não estando enquadradas na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, as situações vivenciadas por esta nova categoria de refugiados ambientais é a mesma vivenciada pelos refugiados clássicos²³. Contudo, a proteção dada pelo Direito dos Refugiados

²⁰ A norma do *jus cogens* é aquela norma imperativa de Direito Internacional geral, reconhecida amplamente pela sociedade internacional como uma norma que só pode sofrer modificação por meio de outra norma da mesma natureza. nas palavras de VARELLA (2014, p. 108-109): “[...] a expressão *jus cogens* está sendo cada vez mais utilizada e aceita por importantes teóricos. Com o processo de expansão do direito internacional, consolida-se um núcleo jurídico de valores não passíveis de alteração por tratados de hierarquia comum, mas apenas por outras normas de *jus cogens*. [...] Em analogia ao direito constitucional, as normas de *jus cogens* seriam ‘cláusulas pétreas do direito internacional’. Nesse caso, os Estados Não têm a liberdade de fazer um tratado que viole esses direitos ou obrigações. Não apenas os Estados que ratificaram o tratado poderão alegar sua nulidade, mas qualquer outro Estado da comunidade internacional, diretamente afetado, também poderá fazê-lo. Muito embora a Convenção de Viena estipule que apenas as partes do tratado são legítimas para solicitar a anulação, o direito costumeiro consolidou a legitimidade de qualquer Estado atingido pelas repercussões do tratado arguir sua nulidade em caso de violação ao *jus cogens*.”

²¹ Art. 33.1 - Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

²² Art. 22.8 - Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas.

²³ Refugiados clássicos são aqueles amparados pela convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, onde a condição de refugiado é reconhecida em razão de uma perseguição, que pode ser por motivos políticos, religiosos ou de opinião, ou por motivo de raça, nacionalidade ou condição social. Já os refugiados ambientais são indivíduos que possuem como fator motivador de seu deslocamento um evento ambiental extremo.

é eficiente para a tomada de medidas emergenciais²⁴, mas quando pensamos em medidas de médio e longo prazo, ela não se mostra suficiente, pois a aplicação por analogia precisa superar algumas controvérsias, sendo a primeira delas a extensão do conceito clássico de refugiado previsto na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967 (2.1.1.1), uma vez que hoje existem outras situações além daquelas vivenciadas após a Segunda Guerra Mundial, seja porque o momento histórico vivenciado é outro, ou mesmo em razão das peculiaridades regionais. Além disso, é preciso que os Estados comecem a aceitar a existência de elementos de direito humanitário aplicáveis ao caso dos deslocados ambientais (2.1.1.2) que podem auxiliar na efetiva proteção dessa categoria de indivíduos.

2.1.1.1 A necessária extensão do conceito clássico de refugiado

É possível perceber que existe uma falha na proteção dos direitos humanos dos refugiados ambientais, pois, como eles não saem de seu país de origem em razão de temor de perseguição, pode haver a negativa do Estado que os recebe em enquadrá-los como refugiados, e, deste modo, ficam sujeitos à deportação.

Se os refugiados ambientais não se enquadram no conceito tradicional de refugiado, disciplinado na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, e internamente no Brasil pela Lei 9.474/1997, qual tratamento devemos dar a estes indivíduos? De que forma podemos auxiliar este grupo de pessoas que se vê obrigado a deixar seu país de origem em razão de catástrofes ambientais que tornam sua sobrevivência ameaçada?

O conceito de refugiado previsto na Convenção de 1951, do qual tratamos anteriormente, sofreu um alargamento com o passar dos anos, em razão da criação de documentos regionais de proteção dos refugiados, como ocorreu com a

²⁴ Atualmente, as medidas de direito humanitário servem para auxiliar os países atingidos por eventos ambientais extremos logo após a ocorrência do evento, a fim de socorrer as pessoas atingidas, amenizando seu sofrimento uma vez que alguns eventos possuem grandes proporções, comprometendo boa parte da infraestrutura de uma região ou da totalidade de um país. Desse modo, o direito humanitário serve para auxiliar as vítimas dentro do território do Estado atingido, ou no território de outro Estado, em campos de refugiados, mas visa sanar um problema imediato, emergencial. Quando analisamos a situação dos refugiados ambientais, precisamos que o direito humanitário seja utilizado para a consecução de medidas duradouras, que possibilitem a devida assistência desse grupo de indivíduos, que se veem impelidos a sair de seu país de origem para conseguirem sobreviver aos efeitos de um evento ambiental extremo, e não apenas em razão de uma situação emergencial.

Convenção de 1969 na União Africana, e com a Declaração de Cartagena de 1984 na América Latina (DICHER, 2014, p. 352-353).

Na Convenção da União Africana, além de estar previsto o conceito clássico de refugiado, está reconhecido como refugiado:

[...] 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 noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade (UNIÃO AFRICANA, 1981).

Já na América Latina, a Declaração de Cartagena estabelece em sua clausula terceira que:

[...] 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 (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948).

O Brasil, a exemplo do que ocorreu regionalmente, alinhou seu posicionamento com a Convenção de 1951 e com a Declaração de Cartagena, ficando estabelecido no art. 1º da Lei 9.474/97 (BRASIL, 1997), que os refugiados são todos aqueles indivíduos que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

O problema dos deslocados por questões ambientais e climáticas é algo vertente na esfera internacional, contudo, carente de estudos que indiquem como solucionar o problema desses indivíduos, como nos diz JUBILUT (2010, p. 288):

A migração resultante de um meio ambiente temporariamente ou permanentemente degradado é um fato incontestável; todavia, o direito

internacional não tem disposições concernentes à correlação entre a degradação ambiental e a migração humana. Os poucos estudos sobre o tema focam normalmente em como a chegada de grandes levas de migrantes pode afetar o meio-ambiente, como no caso da construção de campos de refugiados, e não em como a degradação ambiental pode gerar deslocamentos.

O atual sistema de proteção dos refugiados foi construído para amparar vítimas de perseguição, que, de acordo com a Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, baseia-se em perseguição por opinião política, por motivo de raça, por motivos religiosos, em razão de sua nacionalidade, ou por pertencimento a grupo social, cabendo, no caso da América Latina, a concessão de refúgio para os casos de graves violações de direitos humanos, estabelecido pela Declaração de Cartagena em 1984.

Note-se que, no caso dos refugiados ambientais, eles não podem ser enquadrados como refugiados, uma vez que não se enquadram em nenhuma das situações mencionadas acima, visto que o elemento principal da Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, bem como da Declaração de Cartagena é a perseguição, que, no caso dos deslocados ambientais, não ocorre, a não ser que a degradação do meio ambiente seja utilizada como uma forma de perseguição:

Diferentemente das vítimas de perseguição, as pessoas que se deslocam em razão de um desastre ambiental podem, em geral, valer-se da ajuda e do suporte do próprio governo, mesmo que tal suporte seja limitado. Isso não se confunde com a situação em que o agente perseguidor utiliza a degradação ambiental como meio de perseguição. Neste caso, a razão da perseguição pode ser uma das previstas na Convenção de 1951, e a forma de perseguição é o dano ambiental; assim, trata-se de um refugiado. Nesse sentido, deve-se estabelecer o fundado temor de perseguição (JUBILUT: 2010, p. 288)

Assim, precisamos fazer uma releitura dos mecanismos de proteção existentes no direito internacional, a fim de que os refugiados ambientais possam receber alguma forma de proteção, havendo dentro do direito humanitário elementos que podem auxiliar na criação de mecanismos de proteção, e que, por analogia, podem ser aplicados ao caso dos refugiados ambientais.

2.1.1.2 Elementos de direito humanitário a favor dos deslocados ambientais

No caso dos refugiados ambientais, existem alguns elementos de direito humanitário que, caso sejam reconhecidos como aplicáveis a esta categoria de

indivíduos, podem dar a proteção adequada para seus direitos humanos fundamentais. Antes de adentrarmos nos elementos, é preciso algumas considerações acerca da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca dos migrantes e do refúgio.

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos traz esses elementos como fundamentais para a proteção dos direitos humanos, servindo-se deles como fundamento para o reconhecimento da responsabilidade internacional dos Estados.

Assim, a utilização por analogia de casos em que a Corte Interamericana reconhece que o desrespeito de preceitos do direito humanitário configura violações de direitos humanos, dando ensejo à responsabilidade do Estado, é uma forma de proteger os direitos humanos fundamentais dos refugiados ambientais.

Ao analisarmos algumas decisões de cortes internacionais relativas aos migrantes, percebemos que, ao mesmo tempo em que há uma preocupação com que sejam asseguradas algumas garantias a estes indivíduos, como o devido processo e a dignidade humana, é reconhecido aos Estados realizarem procedimentos discriminatórios, desde que as garantias mínimas sejam observadas.

Em 14 de dezembro de 1950 foi criado pela Assembleia Geral da ONU o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), a fim de proteger as vítimas de perseguição, da violência e da intolerância, possuindo um caráter de ajuda humanitária:

O Estatuto do ACNUR enfatiza o caráter humanitário e estritamente apolítico do seu trabalho, e define como competência da agência assistir a qualquer pessoa que encontra-se fora de seu país de origem e não pode (ou não quer) regressar ao mesmo "por causa de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política". Posteriormente, definições mais amplas do termo refugiado passaram a considerar quem teve que deixar seu país devido a conflitos armados, violência generalizada e violação massiva dos direitos humanos.²⁵

Porém, mesmo com enfoque na ajuda humanitária, o refúgio, nos moldes das normas internacionais sobre a matéria, não consegue abarcar os deslocados ambientais, uma vez que ele só receberá a proteção jurídica do estatuto dos refugiados se demonstrar que está sendo perseguido por motivos de raça, religião,

²⁵ Breve histórico do ACNUR. Disponível em <http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>. Acesso em 25/07/2016

nacionalidade ou grupo social, podendo requerer a proteção de um Estado como sendo refugiado (CLARO: 2012, p. 67)

Esta falta de amparo fica evidente se tomarmos como exemplo o caso dos refugiados haitianos que se deslocaram para o Brasil, pois eles se enquadram como refugiados ambientais, uma vez que o motivo que os fez saírem de seu país de origem foi o terremoto ocorrido em janeiro de 2010. A solução adotada pelo governo brasileiro para conseguir receber e dar auxílio aos refugiados haitianos veio através da Resolução Normativa nº 97, de 12 de janeiro de 2012, do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que concedeu aos haitianos o visto permanente por razões humanitárias (BRASIL, 2012)²⁶

Para conseguirmos identificar com precisão a forma com que os elementos de direito humanitário podem auxiliar na proteção dos direitos dos refugiados ambientais, iremos analisar o princípio da não devolução (2.1.1.2.1), o princípio da igualdade e não discriminação (2.1.1.2.2) e o princípio do devido processo (2.1.1.2.3), utilizando as decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos que apuraram a violação destes preceitos.

2.1.1.2.1 Princípio da Não Devolução

O princípio da não devolução tem como principal objetivo a proteção da vida, e, por esta razão, seu desrespeito impacta diretamente na dignidade da pessoa humana. Assim, reconhecer a aplicação deste princípio aos refugiados ambientais é uma forma de proteger a vida dessa categoria de refugiados, e assegurar a promoção da dignidade da pessoa humana.

O princípio da não devolução protege o refugiado contra expulsão, sempre que sua vida ou a sua liberdade estejam ameaçadas por motivo de sua raça, sua religião, sua nacionalidade, por pertencimento a grupo social, ou em razão de suas opiniões políticas, conforme previsão do art. 33.1 da Convenção de 1951:

Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço

²⁶ Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro. Parágrafo único. Consideram-se razões humanitárias, para efeito desta Resolução Normativa, aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010.

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas (NAÇÕES UNIDAS, 1951)

Sobre a não devolução como garantia da proteção à vida, vejamos a decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), ao analisar o caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia, relativo à expulsão sumária de uma família peruana que se encontrava irregularmente em terras bolivianas, mas que havia solicitado refúgio.

Um fator importante a ser levado em consideração na decisão do caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia é que, pela primeira vez a Corte analisou e puniu o desrespeito ao princípio da não devolução, a fim de garantir que nenhuma pessoa seja expulsa quando houver alguma situação que coloque em risco sua vida ou sua liberdade, conforme estabelecido no art. 33 da Convenção de 1951.

Embora o caso não tenha direta relação com deslocados ambientais, é uma situação análoga, se trata, pois, da aceitação de um não nacional por motivos diretamente relacionados à proteção dos direitos humanos. A corte posicionou-se no seguinte sentido:

Em atenção às necessidades especiais de proteção de pessoas e grupos migrantes, este Tribunal interpreta e dá conteúdo aos direitos que a Convenção reconhece, de acordo com a evolução do *corpus juris* internacional aplicável aos direitos humanos das pessoas migrantes. Isto “não significa que não se pode iniciar ação contra as pessoas migrantes que não cumpram com o ordenamento jurídico estatal, mas que, ao adotar as medidas correspondentes, os Estados devem respeitar seus direitos humanos, em cumprimento de sua obrigação de garantir o seu exercício e gozo à toda pessoa que se encontre sob sua jurisdição, sem discriminação alguma por sua estadia regular ou irregular, nacionalidade, raça, gênero ou qualquer outra causa. Isto é ainda mais relevante, se for levado em conta que no âmbito do direito internacional se tem desenvolvido certos limites à aplicação das políticas migratórias que impõe, nos procedimentos de expulsão ou deportação de estrangeiros, estrita observância às garantias ao devido processo, a proteção judicial e ao respeito da dignidade humana, qualquer que seja a condição jurídica ou status migratório do migrante. (CIDH, 2013)²⁷

²⁷ Tradução livre de: “En atención a las necesidades especiales de protección de personas y grupos migrantes, este Tribunal interpreta y da contenido a los derechos que la Convención les reconoce, de acuerdo con la evolución del *corpus juris* internacional aplicable a los derechos humanos de las personas migrantes. Lo anterior “no significa que no se pueda iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal, sino que, al adoptar las medidas que correspondan, los Estados deben respetar sus derechos humanos, en cumplimiento de su obligación de garantizar su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa. Lo anterior es aún más relevante, si se tiene en cuenta que en el ámbito del derecho internacional se han desarrollado ciertos límites a la aplicación de las políticas migratorias que

Em sua decisão, a Corte Interamericana responsabilizou a Bolívia por violar o direito de buscar e receber asilo, previsto no art. 22.7 da Convenção Americana de Direitos Humanos, pela violação do princípio da não devolução consagrado no art. 22.8 da Convenção Americana de Direitos Humanos, violação ao direito de proteção da família estabelecido no art. 17 da Convenção Americana de Direitos Humanos, e pela violação do direito à proteção das crianças, previsto no art. 19 da Convenção Americana de Direitos Humanos (CIDH, 2013).

Contudo, ao mesmo tempo em que a Corte Interamericana de Direitos Humanos posiciona-se vedando a realização de atitudes discriminatórias que possam violar os Direitos Humanos dos migrantes, ela admite um tratamento diferenciado aos migrantes documentados em relação aos migrantes indocumentados, ou entre migrantes e nacionais, como evidenciado na Opinião Consultiva OC-18/03 emitida em razão de questionamento formulado pelo México, referente a condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados:

Os Estados, portanto, não podem discriminar ou tolerar situações discriminatórias que prejudicam os migrantes. No entanto, o Estado pode conceder um tratamento diferenciado aos migrantes documentados em relação a migrantes sem documentos, ou entre migrantes e nacionais, desde que este tratamento diferenciado seja razoável, objetivo, proporcional, e não lesione os direitos humanos. Por exemplo, podem ser feitas distinções entre migrantes e nacionais em relação a titularidade de alguns direitos políticos. Também, os Estados podem estabelecer mecanismos de controle de entrada e saída de migrantes sem documentos para o seu território, os quais devem ser sempre aplicados em estrita observância das garantias do devido processo e ao respeito da dignidade humana (CIDH, 2003).²⁸

imponen, en procedimientos de expulsión o deportación de extranjeros, un apego estricto a las garantías del debido proceso, la protección judicial y al respeto de la dignidad humana, cualquiera que sea la condición jurídica o estatus migratorio del migrante.”

²⁸ Tradução livre de: “Los Estados, por lo tanto, no pueden discriminar o tolerar situaciones discriminatorias em perjuicio de los migrantes. Sin embargo, sí puede el Estado otorgar un trato distinto a los migrantes documentados con respecto de los migrantes indocumentados, o entre migrantes y nacionales, siempre y cuando este trato diferencial sea razonable, objetivo, proporcional, y no lesione los derechos humanos. Por ejemplo, pueden efectuarse distinciones entre las personas migrantes y los nacionales en cuanto a la titularidad de algunos derechos políticos. Asimismo, los Estados pueden establecer mecanismos de control de ingresos y salidas de migrantes indocumentados a su territorio, los cuales deben siempre aplicarse con apego estricto a las garantías del debido proceso y al respeto de la dignidad humana.”

Em sua decisão, a Corte entende que nenhum Estado pode realizar ações discriminatórias em razão do status migratório do indivíduo, e que este tipo de atitude dá origem a responsabilidade internacional, ressaltando a importância do reconhecimento do direito ao devido processo legal como uma garantia mínima que deve ser reconhecida ao indivíduo migrante, independentemente de sua condição migratória.

Porém, o reconhecimento da possibilidade de tratamento diferenciado, desde que tal tratamento seja razoável, objetivo, proporcional, e não lesione os direitos humanos, acaba dificultando a aplicação do direito dos refugiados, via analogia, ao caso dos refugiados ambientais, pois, como podemos ver no posicionamento da Corte Interamericana, o fato de não haver enquadramento jurídico internacional para os refugiados ambientais faz com que os Estados, com fundamento na observância de suas normas internas, e na inexistência de normas internacionais, possam negar auxílio a estes indivíduos.

2.1.1.2.2 Princípio da igualdade e não discriminação

O princípio da igualdade e não discriminação é reconhecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos como uma norma *Jus Cogens*, relacionada com a proteção dos direitos humanos, e, por esta razão, pode ser aplicada ao caso dos refugiados ambientais, como um mecanismo de proteção a seus direitos humanos fundamentais.

O princípio da igualdade e não discriminação está vinculado à obrigação de respeitar e garantir os direitos humanos, como ressaltado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em seu Parecer Consultivo OC-18/03, de 17 de setembro de 2003:

Existe um vínculo indissolúvel entre a obrigação de respeitar e garantir os direitos humanos e o princípio de igualdade e não discriminação. Os Estados estão obrigados a respeitar e garantir o pleno e livre exercício dos direitos e liberdades sem discriminação alguma. O descumprimento pelo Estado, através de qualquer tratamento discriminatório, da obrigação geral de respeitar e garantir os direitos humanos, gera sua responsabilidade internacional (CIDH, 2003).

O princípio da igualdade e não discriminação está previsto em várias normas de direito internacional, tanto do sistema global de proteção, como do sistema

regional americano²⁹, e tem por objetivo garantir que todas as pessoas, em âmbito universal, sejam reconhecidas como iguais, possuindo os mesmos direitos e obrigações, vedando a realização de qualquer natureza de discriminação por motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política, origem, situação econômica, nascimento ou por qualquer outra situação.

Além disso, segundo o Comitê de Direitos Humanos da ONU, considera-se discriminação:

[...] toda a distinção, exclusão, restrição ou preferência que se baseie em determinados motivos, como a raça, a cor, o sexo, a língua, a religião, a opinião política ou outro tipo de opinião, a origem nacional ou social, a propriedade, o estatuto de nascimento ou qualquer outra situação, e que tenha por objectivo ou por resultado anular ou comprometer o reconhecimento, a satisfação ou o exercício por parte de todas as pessoas, em condições de igualdade, de todos os direitos e liberdades (NAÇÕES UNIDAS, 1989).

Por seu turno, a Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, ao falar sobre o princípio da igualdade e não discriminação, estabelece que ele:

[...] significa que os cidadãos devem esperar ser tratados de forma justa e equitativa no sistema legal e ter a certeza da igualdade de tratamento perante a lei e igual gozo de direitos que estão disponíveis para todos os outros cidadãos. O direito à igualdade é importante por outra razão. A igualdade, ou a falta dela, afeta a capacidade do indivíduo de desfrutar de muitos outros direitos (CADHP, 1998).

Note-se que o princípio da igualdade e não discriminação reflete o tratamento igualitário que merece ser dispensado a todos os indivíduos, sem que estes sofram discriminações de qualquer natureza. Assim, este princípio, inerente ao direito humanitário, é destinado à proteção da dignidade humana, podendo ser aplicado

²⁹ Carta da Organização dos Estados Americanos, artigo 3.1 (OEA, 1948); Convenção Americana sobre Direitos Humanos, artigo 24 (OEA, 1969); Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, artigo 2 (OEA, 1948); Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, "Protocolo de San Salvador", artigo 3 (OEA, 1988); Carta das Nações Unidas, artigo 1.3 (NAÇÕES UNIDAS, 1945); Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigos 2 e 7 (NAÇÕES UNIDAS, 1948); Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, artigos 2.2 e 3 (NAÇÕES UNIDAS, 1966); Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos, artigos 2 e 26 (NAÇÕES UNIDAS, 1966); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, artigo 2 (NAÇÕES UNIDAS, 1966); Convenção sobre os Direitos da Criança (artigo 2); Declaração dos Direitos da Criança, Princípio 1 (NAÇÕES UNIDAS, 1959); Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, artigos 1, 7, 18.1, 25, 27, 28, 43, 45.1, 48, 55 e 70 (NAÇÕES UNIDAS, 1949); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, artigos 2, 3, 5 a 16 (NAÇÕES UNIDAS, 1979);

também aos refugiados ambientais, uma vez que os refugiados haitianos também devem ter seus direitos respeitados.

Embora o Parecer Consultivo OC-18/03 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2003) trate da condição jurídica e dos direitos dos migrantes indocumentados, ele pode ser aplicado ao caso dos refugiados ambientais, uma vez que, conforme entendimento nele exarado, a corte entende:

Que o princípio fundamental de igualdade e não discriminação faz parte do Direito Internacional geral, à medida em que é aplicável a todos os Estados, independentemente de que seja parte ou não em determinado tratado internacional. Na atual etapa da evolução do Direito Internacional, o princípio fundamental de igualdade e não discriminação ingressou no domínio do *jus cogens* (CIDH, 2003).

Assim, segundo o posicionamento da Corte Interamericana, o princípio da igualdade e não discriminação é considerado uma norma de Direito Internacional geral, em assim sendo, ele será de observância obrigatória pelos Estados em suas relações internacionais, podendo haver apenas distinções objetivas e razoáveis, desde que elas respeitem os direitos humanos. Ou seja, pode haver distinções entre nacionais e estrangeiros, ou entre migrantes documentados e indocumentados, desde que tais distinções não violem os direitos humanos, e sejam razoáveis.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao analisar o caso *Atala Riffo e Crianças vs Chile*, que trata da responsabilidade internacional do Estado pelo tratamento discriminatório e pela interferência arbitrária na vida privada e familiar, em razão de discriminação perpetrada contra a senhora Atala devido à sua orientação sexual, a Corte reconheceu que:

[...] para justificar uma diferença de tratamento e a restrição de um direito, não pode servir de sustentação jurídica a alegada possibilidade de discriminação social, provada ou não, que poderiam enfrentar os menores de idade em razão de condições da mãe ou do pai. Embora seja certo que determinadas sociedades podem ser intolerantes a condições como raça, sexo, nacionalidade ou orientação sexual de uma pessoa, os Estados não podem usar isso como justificativa para perpetuar tratamentos discriminatórios. Os Estados estão internacionalmente obrigados a adotar as medidas que se façam necessárias “para tornar efetivos” os direitos consagrados na Convenção, conforme dispõe o artigo 2 desse instrumento interamericano, motivo pelo qual devem inclinar-se, precisamente, por enfrentar as manifestações intolerantes e discriminatórias, a fim de evitar a exclusão ou negação de uma determina condição. (CIDH, 2012)

Embora o caso *Atala Riffo e Crianças vs Chile* trate de discriminação do Estado em virtude de orientação sexual, possui relação com o caso dos refugiados ambientais, uma vez que, como vimos no início do presente trabalho, existe um sentimento de xenofobia que atinge os refugiados, tanto os refugiados ambientais quanto os refugiados clássicos, e existem normas de Direito Internacional que podem ser utilizadas, mesmo que por analogia, para dar proteção a essa categoria de indivíduos.

Ainda sobre práticas discriminatórias, a Corte Interamericana, no caso *Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana*, sobre o uso excessivo da força por militares dominicanos contra um grupo de haitianos, no qual sete pessoas perderam a vida e várias outras ficaram feridas, ficou reconhecido que:

[...] o Direito Internacional dos Direitos Humanos não apenas proíbe políticas e práticas deliberadamente discriminatórias, mas também aquelas cujo impacto seja discriminatório contra certas categorias de pessoas, ainda quando não se possa provar a intenção discriminatória. (CIDH, 2012)

O Direito Internacional veda a realização de práticas discriminatórias que violem os direitos humanos fundamentais, como pode ser percebido através das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos acima transcritas, devendo estas vedações de práticas discriminatórias insculpidas no princípio da igualdade e não discriminação serem aplicáveis também aos refugiados ambientais, uma vez que estes passam pelas mesmas discriminações e violações de direitos humanos analisadas acima.

2.1.1.2.3 Princípio do devido processo

Não há na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, e nem no Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (NAÇÕES UNIDAS, 1950), parâmetros que indiquem a forma como deve ser desenvolvido o processo referente ao pedido de reconhecimento do *status* de refugiado (LEITE, 2015, p. 104), o que não evita que os Estados tomem decisões arbitrárias ou seletivas em razão de seu interesse político, econômico ou ideológico (LEITE, 2015, p. 325).

Assim, a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 não conseguiram oferecer mecanismos processuais que possibilitem independência aos julgadores e justiça na aplicação do conceito de refugiado (LEITE, 2015, p. 324). O que ocorreu

foi o surgimento de procedimentos criados pelos Estados de acordo com seus próprios interesses, ou com o receio de assumirem compromissos com a concessão de refúgio.

Sem a existência de um processo previamente definido, é possível aos Estados atribuírem o conceito de refugiado a quem não o é, bem como deixar de reconhecer como refugiados pessoas merecedoras desse *status*, ou até mesmo vedar o acesso às autoridades competentes, tudo em razão de sua conveniência (LEITE, 2015, p. 324).

O princípio do devido processo foi originalmente previsto na Magna Carta de 1215, sendo posteriormente positivado no art. XI, nº 1 da Declaração Universal de Direitos Humanos, que garante que:

Todo ser humano acusado de um ato delituoso tem o direito de ser presumido inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa. (NAÇÕES UNIDAS, 1948)

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 reconhece o devido processo legal no art. 5º, incisos LIV, que dispõe que “ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal” (BRASIL, 1988).

Ao falar sobre o princípio do devido processo legal, Moraes (2015, p. 112) nos fala que:

O devido processo legal configura dupla proteção ao indivíduo, atuando tanto no âmbito material de proteção ao direito de liberdade, quanto no âmbito formal, ao assegurar-lhe paridade total de condições com o Estado-persecutor e plenitude de defesa (direito a defesa técnica, à publicidade do processo, à citação, de produção ampla de provas, de ser processado e julgado pelo juiz competente, aos recursos, à decisão imutável, à revisão criminal).

O devido processo legal tem como corolários a ampla defesa e o contraditório, que deverão ser assegurados aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, conforme o texto constitucional expresso (art. 5º, LV). Assim, embora no campo administrativo, não exista necessidade de tipificação estrita que subsuma rigorosamente a conduta à norma, a capitulação do ilícito administrativo não pode ser tão aberta a ponto de impossibilitar o direito de defesa, pois nenhuma penalidade poderá ser imposta, tanto no campo judicial, quanto nos campos administrativos ou disciplinares, sem a necessária amplitude de defesa.

Larissa Leite (2015), em Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, defende a utilização do devido processo legal, com enfoque nos Direitos Humanos, para evitar a prática de arbitrariedades pelos Estados, evitando que estes ajam em razão de seus interesses políticos, econômicos e ideológicos, sendo seletivos no reconhecimento do *status* de refugiado.

Segundo a autora, a criação de mecanismos processuais que consigam lidar com a complexidade das dicotomias existentes entre refugiados e migrantes, e entre migrante forçado e migrante voluntário, é uma forma de se dar cumprimento ao compromisso de proteção dos refugiados, e, assim, cumprir verdadeiramente o ideal da dignidade humana (LEITE, 2015, p. 325-326).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao emitir a Opinião Consultiva nº 08/1987, de 30 de janeiro de 1987, manifestou-se, ao falar da suspensão de garantias prevista no art. 27.2 da Convenção Americana de Direitos Humanos, que:

As garantias servem para proteger, assegurar ou fazer valer a titularidade ou o exercício de um direito. Como os Estados-partes têm a obrigação de reconhecer e respeitar os direitos e liberdades da pessoa, também tem de proteger e assegurar o seu exercício, através das respectivas garantias (art. 1.1), vale dizer, dos meios idôneos para que os direitos e liberdades sejam efetivos em toda circunstância. (CIDH, 1987)³⁰

O art. 27 da Convenção Americana de Direitos Humanos prevê expressamente que não pode haver suspensão das garantias necessárias para a proteção dos direitos previstos em seu texto, especialmente o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, o direito à vida, o direito à integridade pessoal, a proibição da escravidão e servidão, o princípio da legalidade e da retroatividade, a liberdade de consciência e de religião, a proteção da família, o direito ao nome, os direitos da criança, o direito à nacionalidade, e os direitos políticos.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos tem se manifestado reiteradamente sobre a necessidade de respeito ao princípio do devido processo no julgamento de vários casos³¹, demonstrando que a inobservância deste princípio

³⁰ Tradução livre de: “Las garantías sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho. Como los Estados Partes tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la persona, también tienen la de proteger y asegurar su ejercicio a través de las respectivas garantías (art. 1.1), vale decir, de los medios idóneos para que los derechos y libertades sean efectivos en toda circunstancia.”

³¹ Caso Uson Ramírez vs. Venezuela. Sentença de 20/11/2009; Caso Vélez Loor vs. Panamá.

viola as normas de direitos humanos previstas em várias normas internacionais, tanto do sistema global de proteção como do sistema regional americano.

No caso *Vélez Loor vs. Panamá* (CIDH, 2010), a Corte Interamericana analisou a detenção no Panamá de Jesús Tranquilino Vélez Loor, nacional do Equador, em razão de delitos relacionados à sua situação migratória, tendo sido deportado sem que lhe fossem asseguradas garantias processuais, além de não lhe ter sido possibilitado exercer seu direito de defesa.

Como resultado da análise, a Corte Interamericana condenou o Panamá pelo descumprimento de vários dispositivos da Convenção Americana de Direitos Humanos, que acarretou na violação de diversas garantias processuais: violação do art. 7.6 por não ter sido apresentado a uma autoridade judicial após a sua prisão e por não ter sido proporcionado um meio processual que permitisse questionar sua prisão; violação dos arts. 8.1 e 8.2 por não ter sido respeitado o direito de ser ouvido e apresentar sua defesa no processo de deportação; violação do art. 7.4, combinado com arts. 8.1 e 8.2, por não ter sido assegurada a assistência consular após sua prisão; violação do art. 25, combinado com o art. 8.1, por ter sido vedado o acesso à justiça (CIDH, 2010).

No caso *Uson Ramírez vs. Venezuela* (CIDH, 2009), a Corte Interamericana reconheceu a responsabilidade internacional do Estado em razão da condenação de Francisco Usón Ramírez pelo delito de injúria, bem como pela falta de um devido processo por parte do governo venezuelano. Neste caso, a corte reconheceu a violação do art. 8.1 da Convenção Americana de Direitos Humanos, em razão da falta de imparcialidade e independência do juiz, pois o requerente fora condenado por tribunal militar quando já não fazia mais parte das forças armadas do país. Além disso, o magistrado que determinou a investigação do acusado foi o mesmo que participou do julgamento que levou a condenação do crime de injúria contra o exército.

Percebe-se que a falta de um procedimento específico, formalmente definido, acarreta em várias violações de direitos humanos, uma vez que os Estados têm

Sentença de 23/11/2010; Caso *García Prieto e outro vs. El Salvador*. Sentença de 20/11/2007; Caso *Chocrón Chocrón vs. Venezuela*. Sentença de 01/07/2011; Caso *Mohamed vs. Argentina*. Sentença de 23/11/2012; Caso *Quintana Coello e outros vs. Equador*. Sentença de 25/08/2013; Caso *Luna López vs Honduras*. Sentença de 10/10/2013.

tratado a situação dos refugiados de acordo com a conveniência interna, muitas vezes deixando de observar os direitos reconhecidos em tratados internacionais, como visto nos casos acima citados.

Desse modo, podemos ver que existem elementos de direito humanitário que, se forem respeitados, podem propiciar a proteção adequada aos refugiados tradicionais, assim como aos refugiados ambientais, especialmente os princípios da não devolução, da igualdade e não discriminação e do devido processo.

2.1.2 Os problemas enfrentados pelos deslocados ambientais e a insuficiência da proteção dada pelos direitos humanos

A falta de enquadramento jurídico dos refugiados ambientais no Direito Internacional acaba fazendo com que esta categoria de indivíduos não receba proteção suficiente do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Isso se dá principalmente quando o Estado justifica sua atuação baseando-se em princípios relacionados à proteção de seu território, como a segurança nacional, a soberania do Estado e a ordem pública. Além disso, muitas vezes o fator ambiental que motiva o deslocamento dos refugiados ambientais é utilizado como um critério de exclusão, que fundamenta a negativa de asilo por parte dos Estados, justamente pela inexistência de enquadramento jurídico na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967.

Existem inúmeros problemas enfrentados pelos refugiados ambientais, podemos citar como os principais, e que serão abordados no presente capítulo, a resistência imposta pelos Estados em razão da alegação de que sua atuação ocorre na observância da segurança nacional, da soberania do Estado, e da ordem pública, como nos fala Dicher (2014, p. 355):

Tendo por base um discurso respaldado no combate ao terrorismo, na segurança nacional, na ordem pública e na soberania, exclui-se o indivíduo do âmbito de proteção do direito. As solicitações de reconhecimento de status de refugiado pelos indivíduos que fogem de eventos ambientais, que deveriam gerar uma maior preocupação com as necessidades desses indivíduos, acabam por apregoar a caracterização dessas pessoas como imigrantes ilegais.

Podemos perceber um conflito entre os princípios relacionados a proteção dos direitos humanos e os princípios relacionados à supremacia territorial dos

Estados, como a soberania estatal, segurança nacional e ordem pública. Ao mesmo tempo em que a Convenção de 1951 traz a obrigação para o Estado de não enviar o refugiado para um local onde ele esteja sujeito a alguma espécie de risco, ela não menciona que procedimentos devem ser realizados pelo Estado (DOS SANTOS, 2015, p. 6), deixando essa liberalidade para o próprio Estado, que irá disciplinar discricionariamente como será implementada a Convenção de 1951 dentro de seu território.

Desta feita, precisamos superar alguns elementos utilizados para negar proteção aos refugiados ambientais, tais como o princípio da segurança nacional (2.1.2.1), o princípio da soberania do Estado (2.1.2.2), os princípios da ordem pública (2.1.2.3) e a utilização do fator ambiental como um critério de exclusão (2.1.2.4).

2.1.2.1 O princípio da segurança nacional como fundamento para negativa de asilo

Existem situações em que o princípio da segurança nacional pode ser utilizado como um fundamento para que o Estado deixe de conceder asilo a uma pessoa ou grupo de pessoas que entra ou tenta entrar em seu território como refugiado. Isso deve ser superado pelo Direito Internacional, a fim de que possa haver proteção efetiva aos refugiados no plano internacional, tanto aos refugiados tradicionais, quanto aos refugiados ambientais.

Segundo Costa (2009, p. 124-125), a segurança nacional não pode ser confundida com segurança pública ou com a doutrina ideológica da segurança nacional:

Entende-se aqui segurança nacional como um estado em que se percebe, materialmente: a) a estabilidade e inviolabilidade dos limites fronteiriços do Estado; b) a capacidade de se traduzir a soberania nacional, bem como a capacidade nacional de projetar poder no exterior, em um conjunto de medidas que proporcione ganhos sociais e econômicos para a população nacional; c) a solidez e impessoalidade do sistema constitucional, assim como sua impermeabilidade em relação a pressões externas; e d) a garantia da previsibilidade legal das relações político-eleitorais e econômicas.

Vejamos o caso *Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana*, decidido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2012), referente à

expulsão coletiva de um grupo de haitianos que havia ingressado irregularmente no território da República Dominicana.

Ao ser indagado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o governo da República Dominicana afirmou que o grupo de haitianos que entrou em seu território permaneceu detido por um curto espaço de tempo, até que pudessem ser devolvidas ao seu país de origem, uma vez que ingressaram no território dominicano de forma indocumentada e durante a madrugada. Em sua manifestação, ficou evidente que os haitianos foram presos “ ... *para que fossem devolvidas ao seu país de origem, dada sua condição e os fatos ocorridos ...*” (CIDH, 2012, p. 39), que foi a entrada irregular dentro do território Dominicano.

Transcrevemos a explicação da própria Corte Interamericana sobre o que ocorreu com os haitianos detidos:

130. Agora, conforme determinou-se anteriormente (pars. 54 e 55 supra), depois da capotagem do caminhão, 11 pessoas foram detidas e levadas ao Destacamento Operativo de Inteligência Fronteiriça (DOIF) em Montecristi; horas mais tarde, foram levadas ao quartel militar de Dajabón, lugar no qual os agentes militares os ameaçaram de levá-los à prisão e afirmaram que poderiam trabalhar no campo ou pagar dinheiro aos agentes para serem devolvidos ao Haiti. Ante esta advertência, a Corte considerou provado (par. 55 supra) que os detidos recolheram dinheiro, entregaram aos agentes militares e, na tarde de 18 de junho de 2000, foram trasladados ao povoado de Quanaminthe (Wanaminthe), no Haiti. A esse respeito, a Corte ressalta que a referida privação de liberdade não foi registrada ou justificada formalmente em nenhuma oportunidade. Ademais, o traslado dos migrantes desde o DOIF de Montecristi ao quartel militar de Dajabón não foi autorizado por ordem escrita e motivada, e em nenhum momento os detidos foram postos em presença de uma autoridade competente, neste caso, o Inspetor ou o Diretor Geral de Migração, como requeria a Constituição vigente (par. 127 supra). (CidH, 2012)

Na análise do caso, ficou evidenciado que a expulsão dos haitianos ocorreu em razão de sua condição de migrante indocumentado, e que, em razão disso, o grupo de pessoas passou por diversas violações de seus direitos humanos fundamentais, como a violação do direito à liberdade pessoal, e o desrespeito ao devido processo, uma vez que não foram observados corretamente os procedimentos de deportação e expulsão.

Mais adiante, ao analisar a expulsão coletiva e o direito às garantias judiciais desrespeitados, a Corte Interamericana identificou que

151. [...] segundo a prova apresentada pelas partes, o presente caso não se refere a uma expulsão ou rechaço realizado por funcionários

migratórios em um posto migratório da fronteira entre Haiti e República Dominicana. Ao contrário, os fatos ocorreram a mais de 50 quilômetros dentro do território dominicano. Assim, a Corte considera que o Estado não justificou que existissem razões para a expulsão dos migrantes haitianos do território dominicano sem que tivesse havido um procedimento formal que observasse as garantias individuais de cada uma daquelas pessoas. (CIDH, 2012)

Note-se que no caso *Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana*, a atuação da polícia estaria, em tese, amparada pela justificativa de respeito à soberania nacional de seu território, uma vez que os imigrantes haitianos ingressaram nele ilegalmente. Contudo, conforme sustentado pela Corte Interamericana, a expulsão do grupo não foi realizada enquanto estes tentavam entrar na fronteira ou logo após sua entrada, mas quando já estavam a mais de 50 quilômetros dentro do território dominicano.

Além disso, foi constatado pela Corte a ocorrência de várias violações de direitos humanos, como o direito à liberdade pessoal, às garantias judiciais e à livre circulação.

Sobre o tema da segurança nacional, o art. 13 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos nos dá uma importante contribuição, ao dispor que:

Um estrangeiro que se ache legalmente no território de um Estado Parte do presente Pacto só poderá dele ser expulso em decorrência de decisão adotada em conformidade com a lei e, a menos que razões imperativas de segurança nacional a isso se oponham, terá a possibilidade de expor as razões que militem contra sua expulsão e de ter seu caso reexaminado pelas autoridades competentes, ou por uma ou varias pessoas especialmente designadas pelas referidas autoridades, e de fazer-se representar com esse objetivo. (NAÇÕES UNIDAS, 1966)

Durante a análise do caso, a Corte Interamericana utilizou-se da interpretação do art. 13 dada pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU, o qual determinou que:

o direitos estabelecidos n[este] artigo 13 apenas protegem os estrangeiros que se encontrem licitamente no território de um Estado Parte[.] Não obstante isso, se a questão controvertida é a licitude de sua entrada ou permanência, toda decisão a esse respeito que resulte em sua expulsão ou deportação deve se conformar ao previsto no artigo 13. (NAÇÕES UNIDAS, 1986)³²

³² Comitê de Direitos Humanos. Observação Geral nº 15 relativa à situação dos estrangeiros com respeito ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Aprovada no 27º período de sessões. 1986, par. 9.

Desse modo, percebe-se que o Estado, ao tomar medidas de expulsão em face de um estrangeiro irregular, deve observar algumas garantias, como a de expulsar o estrangeiro apenas com base a uma decisão que esteja em conformidade com a lei, e após possibilitar que o estrangeiro exponha suas razões de defesa contra a expulsão, inclusive com a possibilidade de revisão por uma autoridade competente, possibilitando, ainda, o direito de se fazer representar perante estas autoridades³³.

Assim, embora a segurança nacional esteja prevista como um fundamento para a expulsão ou deportação de estrangeiros de dentro do território dos Estados, prevista no art. 13 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, ela deve ser alegada com ressalvas, pois só se justifica quando a decisão que determinar a saída compulsória do estrangeiro esteja em conformidade com a lei.

Isso quer dizer que a decisão dos Estados em retirar compulsoriamente (ou vedar o ingresso) estrangeiros de seu território deve estar baseada em decisões que preencham os requisitos mínimos de legalidade, bem como respeitem os direitos humanos fundamentais dos estrangeiros, possibilitando, inclusive, solicitar o reconhecimento do *status* de refugiado.

Vemos, assim, que o princípio da segurança nacional deve ser utilizado com cautela pelos Estados, a fim de que não sirva de argumento para a violação de direitos humanos de migrantes e de pessoas solicitantes de refúgio, pois, neste caso, conforme entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, poderá ensejar a responsabilidade internacional do Estado.

2.1.2.2 O princípio da soberania do Estado como fundamento para negativa de asilo

Em algumas situações os Estados podem utilizar o argumento de defesa de sua soberania como uma forma de impedir a entrada de refugiados em seu território, como ocorreu com os refugiados sírios que fugiam da guerra entre o regime do presidente Bashar al-Assad e os rebeldes sírios para procurar refúgio na Europa, situação amplamente noticiada pela imprensa internacional, conforme mencionamos no capítulo 1.

³³ Conforme caso Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana, par. 161.

Esta situação também ocorre com os refugiados ambientais, que, por não estarem amparados pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, estão mais suscetíveis a sofrerem com a negativa de refúgio pelos outros Estados.

De acordo com o Dicionário UNESP do português contemporâneo (2004, p. 1295), soberania é a “propriedade que tem um Estado de ser uma ordem suprema que não deve a sua validade a nenhuma ordem superior: a soberania nacional”. De acordo com Cunha Junior e Novelino (2014, p. 14):

A soberania pode ser definida como um poder político supremo e independente, Supremo por não estar limitado por nenhum outro na ordem interna; independente, por não ter de acatar, na ordem internacional, regras que não sejam voluntariamente aceitas e por estar em igualdade com os poderes supremos de outros povos.

Ao falar sobre o tema da soberania do Estado, DEL’OLMO (2016, p. 58) a conceitua:

[...] como o poder que, no plano interno, está legalmente acima de todos os outros e, na esfera internacional, se encontra em condições de igualdade com os dos demais Estados, não se subordinando a nenhum deles. Em outras palavras, soberania deve ser entendida como o poder que para sobre todos os demais, o poder supremo, não admitindo outro nem mesmo igual.

Dos Santos (2015, p. 4) nos fala que:

A soberania é frequentemente considerada, pelos teóricos políticos, como um conceito fundamental e um dos fatos mais importantes em um mundo repleto de autoridades constituídas e autônomas. É tida como um algo consumado e inquestionável, corroborando para políticas de defesa e contendas jurídicas. A noção de um Estado soberano permite a legitimação do exercício do poder por parte do Estado em uma área de fronteiras delimitadas (WALKER, 2013).

O princípio da soberania do Estado pode ser analisado sobre dois pontos de vista quando falamos de ajuda humanitária decorrente de conflitos armados ou de eventos naturais extremos. O primeiro deles é relacionado à soberania do Estado que precisa receber auxílio humanitário, pois, neste caso, a soberania costuma ser relativizada para justificar a intervenção humanitária pelos membros da comunidade internacional.

Regis (2006, p. 12), ao falar sobre a intervenção humanitária nos Estados denominados de falidos³⁴ pelo autor, explica que a intervenção é justificada pela negligência do Estado em conseguir dar amparo a sua própria população, ou por ser o causador das violações de direitos humanos:

[...] para os defensores dos Direitos Humanos, o Estado não tem o direito de permanecer protegido pelo preceito da soberania, se ele estiver violando Direitos Humanos, e se ao invés de proteger sua população, estiver massacrando seu próprio povo. Nesses casos, ele perde a condição de Estado soberano, ficando sujeito à intervenção externa, promovida por organizações internacionais, ou, até mesmo, por organizações regionais e, em último caso, por intervenções unilaterais, promovidas por países membros da Comunidade Internacional.

Outra forma de analisarmos o princípio da soberania, é quando partimos da ótica do Estado que presta auxílio humanitário ao Estado falido, e que, em razão deste auxílio, torna-se destino de grupos de migrantes que se deslocam para seu território com a finalidade de serem recebidos como refugiados (REGIS, 2006, p. 10-12).

Neste caso, a soberania é levantada como uma forma de justificar o não recebimento de migrantes, muitas vezes não reconhecendo o *status* de refugiado a estas pessoas, como ocorreu com os sírios na Europa, e com os primeiros grupos de haitianos que se deslocaram para o Brasil.

Na maior parte dos casos, o argumento da soberania do Estado é utilizado como fundamento para realização de atos de deportação e de expulsão de estrangeiros. No Brasil, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou sobre a soberania do Estado brasileiro, reconhecendo o caráter discricionário da medida de retirada compulsória de estrangeiro nocivo ao Estado brasileiro, conforme se extrai dos excertos dos votos da Ministra Cármen Lúcia e do Ministro Celso de Mello abaixo transcritos:

A expulsão configura “*ato de soberania, discricionário e político-administrativo de defesa do Estado*” (HC 73.940, Relator o Ministro Maurício Corrêa, DJ 29.11.1996) e tem como finalidade a retirada do país de estrangeiro que praticou atentado contra a ordem jurídica do estado soberano em que está. (BRASIL, 2014)

Torna-se facilmente perceptível, a partir do próprio discurso normativo

³⁴ Segundo o autor, Estado falido é aquele que está sem suas estruturas governamentais ativas, e por isso, deixa de ter capacidade de controlar política e economicamente seu território.

que se encerra nesse diploma legislativo, **que a expulsão** de estrangeiros e **o ato** de sua revogação **constituem** *expressivas manifestações da soberania estatal*. **São medidas político-administrativas**, de competência **exclusiva** do Presidente da República, **a quem compete** avaliar, *discricionariamente*, a conveniência, a necessidade, a utilidade e a oportunidade de sua efetivação. (Destques no original) (BRASIL, 2014)

Em âmbito internacional, não podemos deixar de referir o caso Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana, decidido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, referente à expulsão coletiva de um grupo de haitianos que havia ingressado irregularmente no território da República Dominicana.

O caso versa sobre a entrada de um grupo de aproximadamente 30 haitianos em território dominicano, que em 18 de junho de 2000, enquanto se deslocavam escondidos na carroceria de um caminhão, foi interceptado por militares dominicanos, os quais perseguiram o caminhão que tentou fugir do posto de fiscalização. Durante a perseguição os militares dispararam contra a carroceria e a boleia do caminhão, que acabou capotando, causando a morte de 7 pessoas, 4 em razão dos disparos dos militares, e 3 em razão do capotamento do caminhão (CIDH, 2012).

Depois da capotagem do caminhão, 11 pessoas sobreviventes foram detidas e levadas ao Destacamento Operativo de Inteligência Fronteiriça em Montecristi. No mesmo dia 18 de junho de 2000, os detidos foram levados a um quartel militar em Dajabón. Os haitianos não foram informados do motivo pelo qual estavam detidos, ou se haviam infringido alguma norma do país, não lhes tendo sido permitido contatar um advogado ou a embaixada haitiana. Em nenhum momento foi possibilitado ao grupo solicitar refúgio ou asilo, e todos foram expulsos do território da República Dominicana.

Em sua decisão a Corte Interamericana reconheceu a violação de vários direitos por parte da República Dominicana, especialmente do direito à vida, do direito à integridade pessoal, do direito à liberdade pessoal, e dos direitos às garantias judiciais e de livre circulação.

Podemos perceber que várias atitudes estatais, encobertas pelo manto do princípio da soberania do Estado, podem ser utilizadas de acordo com a discricionariedade do Estado para reconhecer o *status* de refugiado, ou para rechaçar um determinado grupo de migrantes de dentro de seu território.

Contudo, estas atitudes estatais não podem desrespeitar direitos os humanos fundamentais dos indivíduos, devendo ser reconhecidas algumas garantias aos estrangeiros, mesmo que estes tenham entrado de forma irregular no território do Estado.

Estas medidas protetivas estão constantemente sendo reconhecidas pelas decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que convergem para garantir o respeito e proteção dos direitos à liberdade pessoal, às garantias judiciais e à livre circulação e do dever de respeitar e garantir os direitos sem discriminação, reconhecendo aos estrangeiros igualdade perante a lei.

Não podemos deixar de mencionar a recente alteração legislativa ocorrida no Brasil, através da promulgação da Lei 13.445, de 24 de maio de 2017, que entrará em vigor a partir de 24 de novembro de 2017, a qual traz em seu texto algumas dessas garantias aos estrangeiros em processo de deportação e de expulsão (BRASIL, 2017):

Art. 50. [...]

§ 1º A deportação será precedida de notificação pessoal ao deportando, da qual constem, expressamente, as irregularidades verificadas e prazo para a regularização não inferior a 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogado, por igual período, por despacho fundamentado e mediante compromisso de a pessoa manter atualizadas suas informações domiciliares.

Art. 51. Os procedimentos conducentes à deportação devem respeitar o contraditório e a ampla defesa e a garantia de recurso com efeito suspensivo.

Art. 52. Em se tratando de apátrida, o procedimento de deportação dependerá de prévia autorização da autoridade competente.

Art. 58. No processo de expulsão serão garantidos o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º A Defensoria Pública da União será notificada da instauração de processo de expulsão, se não houver defensor constituído.

§ 2º Caberá pedido de reconsideração da decisão sobre a expulsão no prazo de 10 (dez) dias, a contar da notificação pessoal do expulsando.

Art. 60. A existência de processo de expulsão não impede a saída voluntária do expulsando do País.

Assim, percebe-se que é necessário, e possível, superar a barreira criada por alguns Estados, com base no princípio da soberania, com o objetivo de não contrair obrigações decorrentes do reconhecimento do *status* de refugiado, ou do acolhimento de estrangeiros por motivos humanitários. Contudo, ainda estamos diante do crivo da conveniência dos Estados para conseguir superar essa barreira,

e, assim, dar efetiva proteção aos direitos humanos fundamentais de vários refugiados, sejam eles refugiados clássicos, amparados pela Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967, ou refugiados ambientais.

2.1.2.3 O princípio da ordem pública como fundamento para negativa de asilo

O princípio da ordem pública, ou a ofensa à ordem pública, também é utilizada como fundamento para a não recepção de estrangeiros dentro do território dos Estados, embasando atos de expulsão. Contudo, deve ser cuidadosamente ponderada a utilização deste princípio aos casos em que realmente se configura uma violação à ordem pública estatal, evitando-se, assim, sua utilização para fundamentar a negativa do reconhecimento do *status* de refugiados aos refugiados clássicos e aos refugiados ambientais.

É uma tarefa difícil conceituar ordem pública, e talvez este seja o motivo de tal princípio ser facilmente utilizado como fundamento para o não reconhecimento do *status* de refugiado. Segundo Del'olmo (2016, p. 58):

Em realidade, *ordem pública* é de difícil e *controversa definição*, variando ao sabor de interesses e ideologias *no tempo e no espaço*, uma vez que a lei não a define. Amorim considera-a como sendo “a soma dos valores morais e políticos de um povo”. Haroldo Valladão observa, com propriedade, que a noção de ordem pública “é fluida, *relativíssima*, que *se amolda a cada sistema jurídico*, em cada época, e fica entregue à jurisprudência em cada caso”.

De acordo com Dolinger (2017, p. 450), a ordem pública reflete o ponto de vista filosófico, jurídico, político econômico e moral de um Estado:

Diríamos que o princípio da ordem pública é o reflexo da filosofia sociopolítica-jurídica imanente no sistema jurídico estatal, que ele representa a moral básica de uma nação e que protege as necessidades econômicas do estado. A ordem pública encerra, assim, os planos filosófico, político, jurídico, moral e econômico de todo Estado constituído.

Assim, o conceito de ordem pública pode variar de acordo com o momento histórico vivenciado por cada país, assim como pode sofrer a influência dos interesses econômicos e ideológicos de cada Estado, e, desse modo, pode influenciar na política migratória de cada Estado, servindo de fundamento para atos de expulsão.

Existem várias medidas que possuem como objetivo a contenção dos fluxos migratórios, e que são tomadas pelos Estados com o objetivo de garantir a ordem pública ou a segurança de seu território, o que demonstra a sujeição dos refugiados a discricionariedade das políticas migratórias estatais.

A própria Convenção de 1951 traz expressamente em seu texto, nos arts. 2º e 32 a possibilidade de expulsão de estrangeiros por violação da ordem pública (NAÇÕES UNIDAS, 1951):

Art. 2º [...]

Todo refugiado tem deveres para com o país em que se encontra, os quais compreendem notadamente a obrigação de se conformar às leis e regulamentos, assim como às medidas tomadas para a manutenção da ordem pública.

Art. 32 [...]

1. Os Estados Contratantes não expulsarão um refugiado que se encontre regularmente no seu território senão por motivos de segurança nacional ou de ordem pública.

Além disso, encontramos na Convenção Americana de Direitos Humanos a previsão do direito de livre circulação e residência insculpido em seu art. 22, que não podem ser restringidos a não ser em alguns casos, sendo um deles o fundamento de proteção da segurança ou da ordem públicas (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969):

Art. 22. [...]

3. O exercício dos direitos acima mencionados não pode ser restringido senão em virtude de lei, na medida indispensável, numa sociedade democrática, para prevenir infrações penais ou para proteger a segurança nacional, a segurança ou a ordem públicas, a moral ou a saúde públicas, ou os direitos e liberdades das demais pessoas.

Este tema já passou pela análise da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao analisar o caso das pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana (CIDH, 2014), referente à detenção arbitrária e expulsão sumária de pessoas haitianas e dominicanas de descendência haitiana do território da República Dominicana sem o seguimento do procedimento de expulsão regulamentado no direito interno. Além disso, neste caso foi identificado que havia uma série de impedimentos para que os migrantes haitianos pudessem registrar seus filhos e filhas nascidos no território dominicano, fazendo com que as pessoas

de ascendência haitiana, nascidas na República Dominicana, encontrassem dificuldades para obter a nacionalidade dominicana.

Ao se manifestar sobre os fatos, o Estado dominicano informou que a detenção das pessoas que serão deportadas faz parte do processo habitual de deportação e que são trasladadas a “refúgios especiais” para “imigrantes indocumentados”. O Estado alegou ainda que não consta no processo perante a Corte qualquer documento que comprove que se tenha produzido algum dano físico às supostas vítimas, e que também não havia registro de que houveram agressões verbais que permitam determinar que a detenção foi arbitrária, ou seja, que não responderam ao exercício legítimo da soberania estatal na manutenção da ordem pública.

Contudo, a Corte Interamericana, ao analisar os argumentos da República Dominicana, posicionou-se no seguinte sentido:

438. No caso sub judice, o Tribunal considera oportuno assinalar que estabeleceu a responsabilidade internacional do Estado por violação aos direitos à nacionalidade, ao reconhecimento da personalidade jurídica, ao nome, à liberdade pessoal, às garantias e proteção judiciais, de circulação e de residência, e à proteção da família referente às distintas vítimas, e no caso das crianças, dos direitos da criança, vinculados a situação de vulnerabilidade das vítimas, já que, de acordo com os fatos do presente caso, sua situação se enquadra em um contexto de expulsões ou deportações coletivas. Algumas das vítimas foram expulsas da República Dominicana, apesar de serem de nacionalidade dominicana, e de estarem com suas certidões de nascimento e/ ou cédula de identidade, as quais foram desconhecidas ou destruídas pelas autoridades estatais. Em outros casos, o Estado não havia concedido às vítimas a documentação correspondente, apesar de terem nascido na República Dominicana, e tiveram dificuldades para obtê-las. Em razão disso, o Estado não reconheceu sua nacionalidade, nem a personalidade jurídica, nem o nome, bem como, pelo conjunto dessas violações, o direito à identidade. Igualmente, algumas vítimas de nacionalidade haitiana foram expulsas. Além disso, as vítimas foram detidas de forma ilegal e arbitrária sem conhecer das razões da privação de liberdade, nem foram levadas perante uma autoridade competente, e foram expulsas, em menos de 48 horas, sem observar as garantias mínimas do devido processo. Com relação a algumas das vítimas, o Estado tampouco cumpriu seu dever de proteger à família, e proteger esta de ser objeto de ingerência arbitrária na vida e proteger de interferência arbitrária em sua vida familiar ou privada. A Corte observa que a maioria das alegações da Comissão e dos representantes estão vinculadas com os fatos que já foram examinados. Em consequência, este Tribunal considera que não procede pronunciar-se, no presente caso, sobre alegações que se referem aos mesmos fatos que já foram analisados à luz de outras obrigações convencionais. (CIDH, 2014)

Além disso, a Corte Interamericana, no caso *Liakat Ali Alibux vs. Suriname*, referente a diversas violações sofridas pelo autor durante o curso do processo penal

proposto contra ele no Suriname, entendeu, ao analisar o direito de circulação e residência, que:

[...] a proteção dos direitos humanos requer que os atos estatais que os afetem de maneira fundamental não façam parte do arbítrio do poder público, mas que estejam rodeados de um conjunto de garantias que objetivam assegurar que os atributos invioláveis de uma pessoa não sejam violados, se porventura o mais relevante tenha que ser que as limitações sejam estabelecidas por lei do Poder Legislativo, de acordo com o estabelecido pela Constituição. (CIDH, 2014)

Assim, percebe-se que o argumento da observância da ordem pública como fundamento para as condutas estatais não pode ser utilizado de forma que viole os direitos humanos fundamentais de um indivíduo, ou de um grupo de indivíduos. Desse modo, ao tratar das situações relativas aos fluxos migratórios, especialmente quanto ao reconhecimento do *status* de refugiado, os Estados devem levar em consideração os preceitos de direito humanitário, visando efetivar a proteção da dignidade da pessoa humana.

2.1.2.4 A utilização do fator ambiental como um critério de exclusão

Durante os debates sobre a ampliação do conceito de refugiado ambiental previsto na Convenção de 1951, um argumento importante é o fator ambiental como um critério de exclusão da concessão do Asilo (DICHER, 2014, p. 355).

O principal fato gerador de refugiados ambientais, o fator ambiental, que deveria ser utilizado como um fundamento para a equiparação dos refugiados ambientais aos refugiados clássicos, é, na verdade, utilizado como uma forma de evitar que os refugiados ambientais sejam equiparados aos refugiados clássicos da Convenção de 1951.

Como nos ensina Pentinat (2006, p. 92-93), atualmente o Direito Internacional não obriga a concessão de Asilo às pessoas deslocadas em razão de eventos ambientais extremos:

Expandir as causas não políticas das migrações, amplia as possibilidades dos Estados de negarem asilo político. Como o Direito internacional atual não obriga os Estados a fornecerem asilo àquelas pessoas deslocadas por razões ambientais, os Estados podem alegar os fatores ambientais para os excluir do asilo. Esta situação produz uma

discriminação, garantida juridicamente, pela falta de reconhecimento jurídico dos refugiados ambientais.³⁵

Existem vários posicionamentos sobre possíveis soluções para o reconhecimento dos refugiados ambientais, seja através de uma convenção específica, como a proposta em 2008 (LEÃO, 2010, p. 21), ou através da criação de um protocolo facultativo à Convenção de 1951 (DICHER, 2014, p. 356). Contudo, atualmente os refugiados ambientais continuam sem a devida proteção em razão da falta de enquadramento jurídico.

O Direito internacional dos Refugiados já se mostrou ineficiente em proteger os refugiados ambientais (GRUBA; MAFRICA, 2015), pois os mecanismos de proteção existentes acabam excluindo as pessoas afetadas pelos desastres naturais de seu âmbito de proteção.

A criação de um novo tratado específico, ou até mesmo a criação de um protocolo facultativo, vem enfrentando resistências, pois o fator ambiental é normalmente utilizado para negar asilo aos refugiados ambientais (DICHER, 2014, p. 355), fazendo com que o fator que motiva os refugiados ambientais a saírem de seu país de origem se torne uma causa de exclusão.

Como vimos acima, existem várias situações que precisam ser superadas para que possa ser dada proteção efetiva aos refugiados ambientais, mesmo que eles não estejam amparados pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967.

Os Estados se utilizam de vários mecanismos para evitar que os refugiados cheguem ao seu território, uma delas é abordar os refugiados em águas internacionais.

Desde a década de 1980 os Estados Unidos da América intercepta haitianos e cubanos que viajam em direção a seu território (DOS SANTOS, 2015, p. 7). O mesmo ocorre na Europa, onde alguns países realizam interceptação em alto mar, ocorrendo até operações realizadas pela União Europeia em que as interceptações chegaram a ocorrer no mar territorial de outros Estados, como menciona Dos Santos (2015, p. 7):

³⁵ Tradução livre de: "Ampliar las causas no políticas de las migraciones, amplía las posibilidades de los Estados de denegar el asilo político. Como que el Derecho internacional actual no obliga a los Estados a proporcionar asilo a aquellas personas desplazadas por razones ambientales, los Estados suelen alegar los factores ambientales para excluirlos del asilo. Esta situación produce una discriminación, avalada jurídicamente, por esta falta de reconocimiento jurídico de los refugiados ambientales".

Outra operação foi realizada para conter o fluxo migratório para as Ilhas Canárias. Essa operação envolveu helicópteros, aviões, navios da marinha, e interceptou uma média de quase 15000 pessoas em alto mar e quase 4000 nas águas territoriais do Senegal, Mauritânia e Cabo Verde.

Uma questão levantada pelo referido autor é o limite da interdição realizada por países europeus dentro do mar territorial de outros Estados, pois isto ensejaria em responsabilização de tais Estados pelo Direito Internacional, em razão de extrapolarem o limite de suas fronteiras.

Como pudemos verificar, existe um conflito entre os elementos de direito humanitário que podem ser utilizados em favor dos refugiados ambientais, em face dos mecanismos de proteção utilizados pelos Estados para controlar a entrada de estrangeiros em seu território, incluindo pessoas solicitantes do *status* de refugiado.

Este conflito precisa ser resolvido, de forma que os mecanismos de proteção utilizados pelos Estados não violem as normas internacionais de direitos humanos, conforme vem sendo constatado na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos mencionada acima.

Desse modo, há uma possibilidade de dar proteção efetiva aos refugiados ambientais, quando utilizamos, via analogia, as normas de direito humanitário, uma vez que, a finalidade de tais normas é a preservação da dignidade humana, e a própria vida dos indivíduos.

3 A PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS À LUZ DO DIREITO INTERNACIONAL DO MEIO AMBIENTE

Quando buscamos mecanismos que garantam a proteção dos refugiados ambientais, temos o direito internacional ambiental como uma possível vertente de proteção, contudo, esta vertente do direito internacional, quando utilizada individualmente, não consegue garantir proteção efetiva para os refugiados ambientais. Desse modo, é preciso que o direito internacional ambiental seja analisado em conjunto com o direito internacional humanitário, através de uma abordagem influenciada por estas duas vertentes do direito, uma vez que o meio ambiente é um direito humano fundamental, sendo considerado uma extensão do direito à vida, e está relacionado com a dignidade da pessoa humana. Outrossim, entra no debate elementos de outro ramo emergente, o direito dos desastres, ainda que não seja campo próprio do direito internacional ambiental, estando normalmente atrelado ao direito nacional, nos fornece debates importantes ao tema.

O meio ambiente, como um dos objetos juridicamente tutelados pelo direito internacional ambiental, é parte da causa do surgimento dos refugiados ambientais, já que são os eventos ambientais extremos, causados por fatores naturais ou antrópicos, que determinam a saída de grupos de pessoas de seu país de origem em busca de condições de sobrevivência no território de outro Estado. Assim, a razão de ser da procura por instrumentos de proteção no direito internacional ambiental se dá por considerar fundamental que haja elementos nesse ramo do direito que orientem a atuação humana para com as consequências humanas de causas ambientais.

Desse modo, para conseguirmos analisar a proteção dos refugiados pelo direito internacional ambiental, será necessário analisarmos o meio ambiente como sendo um direito humano fundamental que possui relação direta com a proteção da pessoa humana (3.1), para em seguida verificarmos a aplicação do direito das catástrofes ao caso dos refugiados ambientais (3.2), e ao final falarmos da proteção do meio ambiente através da proteção dos direitos humanos (3.3).

3.1 O MEIO AMBIENTE COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL RELACIONADO COM A PROTEÇÃO DA PESSOA HUMANA.

O meio ambiente guarda uma estreita relação com a proteção da pessoa humana, uma vez que o meio ambiente equilibrado é uma extensão do direito à vida, e uma forma de se efetivar a dignidade da pessoa humana. Desse modo, todo o ser humano tem o direito de que lhes seja assegurado o direito de buscar acesso a meios que permitam sua sobrevivência, como nos fala Milaré (2015, p. 1066).

Deveras, o caráter fundamental do direito à vida torna inadequados enfoques restritos do mesmo em nossos dias; sob o direito à vida, em seu sentido próprio e moderno, não só se mantém a proteção contra qualquer privação arbitrária da vida, mas, além disso, encontram-se os Estados no dever de buscar diretrizes destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência a todos os indivíduos e todos os povos. Neste propósito, têm os Estados a obrigação de evitar riscos ambientais sérios à vida.

O direito ao meio ambiente protegido é uma forma de garantir a manutenção das formas de vida (DERANNI; VIEIRA, 2014, p. 164), incluindo a manutenção da vida das pessoas atingidas pelos eventos ambientais extremos, que, muitas vezes, já se encontram em situação de vulnerabilidade antes mesmo da ocorrência do evento ambiental, mas, em razão deste, tem sua sobrevivência gravemente comprometida.

Desse modo, a proteção do meio ambiente é uma forma de buscar a efetividade da dignidade da pessoa humana, e, para compreendermos essa sistemática de proteção, precisamos analisar a relação existente entre meio ambiente e dignidade da pessoa humana (3.1.1), para em seguida entendermos como foi construída a perspectiva de proteção do meio ambiente e do direito dos desastres (3.1.2).

3.1.1 O meio ambiente, a dignidade da pessoa humana, o princípio da cooperação, a diligência devida e a solidariedade no direito internacional ambiental

Tendo por base a perspectiva de construção da proteção ambiental abordada anteriormente, nota-se que a proteção do meio ambiente está atrelada à proteção do próprio ser humano, e, por esta razão, está diretamente relacionado com a

efetividade da dignidade da pessoa humana. Como fundamentos à proteção dos deslocados ambientais, a sua proteção pode se alinhar como obrigação estatal pelo princípio da cooperação, da diligência devida e pela noção da solidariedade, que serão melhor abordados adiante, possível de ser construída em torno do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Se tomarmos a situação dos refugiados ambientais, estes são levados a saírem de seu país de origem uma vez que não há condições de sobreviver dignamente devido a um evento ambiental extremo, e, desse modo, buscam no território de outro Estado as condições necessárias para sua sobrevivência. Ou seja, buscam a efetivação da dignidade da pessoa humana no território de outro Estado, uma vez que dentro de seu próprio Estado de origem isso já não é mais possível, pois não há condições de manutenção de sua própria vida.

Como vimos no início deste capítulo, o meio ambiente, por estar compreendido além da esfera individual da pessoa, é considerado um direito metaindividual, que pode ser subdividido em três categorias: direitos e interesses difusos, direitos e interesses coletivos *stricto sensu*, e direitos e interesses individuais homogêneos³⁶.

Assim, segundo Del Gaizo (2015, p. 4), interesses ou direitos difusos são aqueles cuja “nota característica é a indivisibilidade do objeto, a indeterminabilidade dos seus titulares e a inexistência da relação jurídica base entre eles”, ao passo que interesses ou direitos coletivos *stricto sensu* são caracterizados pela indivisibilidade do objeto, pela possibilidade de determinação de seus titulares em razão da existência de um vínculo existente entre seus titulares decorrente de uma relação jurídica base (DEL GAIZO, 2015, p. 5). Já os direitos e interesses individuais homogêneos possuem duas características, que são a homogeneidade e a origem comum (DEL GAIZO, 2015, p. 6-7), eles estão relacionados a um grupo de pessoas

³⁶ No Brasil, o legislador pátrio conceituou cada uma dessas categorias no art. 81 § único do Código de Defesa do Consumidor, Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, o qual dispõe que:

Art. 81. [...]

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - Interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - Interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - Interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. (BRASIL, 1990)

que pode ser determinado, e que estão ligadas por um evento comum, assim, seus direitos são individuais, mas os sujeitos estão unidos em razão da homogeneidade dos direitos em um determinado caso.

Visto isso, cabe trazeremos ao debate a dignidade da pessoa humana, que é um valor inerente a toda a pessoa, de cunho moral e espiritual, sendo um fundamento do estado democrático de direito, conforme disposto no art. 1º, III da Constituição (BRASIL, 1988). É considerada um conceito jurídico indeterminado, em razão da dificuldade de se estabelecer uma definição precisa do termo. Sarlet (2011, p. 58), ao conceituar a dignidade da pessoa humana, nos diz que:

[...] temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos, mediante o devido respeito aos demais seres que integram a rede da vida

Como conceito jurídico indeterminado, o seu conteúdo principiológico alinha-se no caso dos refugiados, ao direito à vida. Considerando a dignidade da pessoa humana como um fundamento que assegura ao indivíduo condições existenciais mínimas para o exercício de uma vida digna, podemos notar uma aproximação deste preceito com a preservação do meio ambiente, pois este, segundo nossa Constituição, é um “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”.

Deste modo, propiciar aos indivíduos um meio ambiente sadio é uma forma de garantir condições existenciais mínimas para a própria existência do ser humano em sociedade, e de garantir o seu desenvolvimento individual e coletivo, pois o meio ambiente faz parte de nosso cotidiano, uma vez que, de acordo com Sirvinskas (2016, p. 129-130), pode ser dividido em meio ambiente natural, cultural, artificial e do trabalho:

[...] podemos dividir o meio ambiente em: a) *meio ambiente natural* – integra a atmosfera, as águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo, os elementos da biosfera, a fauna a flora, a biodiversidade, o patrimônio genético e a zona costeira (art. 225 da CF); b) *meio ambiente cultural* – integra os bens da natureza material e imaterial, os

conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico (arts. 215 e 216 da CF); c) *meio ambiente artificial* – integra os equipamentos urbanos, os edifícios comunitários (arquivo, registro, biblioteca, pinacoteca, museu e instalação científica ou similar (arts. 21, XX, 182 e s. e 225 da CF); d) *meio ambiente do trabalho* – integra a proteção do homem em seu local de trabalho, com observância às normas de segurança (arts. 7º, XXII, e 200, VIII, ambos da CF).

A garantia das condições existenciais mínimas é uma obrigação jurídica nacional do Estado imposta pela Constituição Federal. Há um fundamento de solidariedade no dever estatal de amparar vítimas de catástrofes. Essa obrigação pode ser analisada com base no direito nacional e no direito internacional. No direito nacional, trata-se do direito das catástrofes, que será analisado posteriormente (item 3.2). No direito internacional ambiental, é possível uma construção, ainda que de cunho principiológico, pelo princípio da cooperação para a proteção da vida humana, dignidade, pelo direito a um ambiente ecologicamente equilibrado.

Vale lembrar que, no direito internacional, a ideia de proteção do meio ambiente se fortalece principalmente a partir do século passado, como uma forma de garantir a sobrevivência das gerações presentes e futuras.

Os debates sobre o meio ambiente começaram a tomar corpo em 1970 com a realização da conferência de Estocolmo, na Suécia, onde foi elaborada a Declaração de Estocolmo (NAÇÕES UNIDAS, 1970), que em seu Princípio 1 proclama que:

O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.

Assim, a partir da década de 1970³⁷ começaram a ser difundidas várias ideias de preservação do meio ambiente, pois ocorreram eventos importantes sobre o tema

³⁷ Convenção de Estocolmo de 1972, Rio-92 ou ECO-92 realizada no Rio de Janeiro, Conferência das Partes 3 (COP-3) realizada em Kyoto em 1997, onde foi elaborado o protocolo de Kyoto, Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2002 (Rio+10), realizada em

no cenário internacional, ressaltando a importância da preservação do meio ambiente para preservação da própria humanidade. Diante deste cenário, o legislador constituinte brasileiro colocou no bojo da Constituição de 1988 uma série de direitos, incluindo os direitos de caráter transindividuais³⁸ (direitos de terceira geração), categoria em que está situado o meio ambiente.

Em âmbito internacional, foram realizados vários fóruns relacionados com a proteção do meio ambiente, merecendo destaque a Conferência de Estocolmo, realizada em 1972³⁹, e a Conferência do Rio de Janeiro de 1992, popularmente conhecida como Rio-92⁴⁰.

A proteção do meio ambiente também é realizada pelas cortes internacionais, que têm dado importantes decisões que reconhecem a proteção internacional do meio ambiente, aplicando as normas e princípios ambientais à solução de casos concretos levados até sua apreciação. Podemos citar como exemplo três casos: o caso Gabcikovo-Nagymaros analisado pela Corte Internacional de Justiça – CIJ (CIJ, 1997); o caso *Awas Tingni Mayagna vs. Nicarágua*, analisado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, 2001); e o caso *Lopez-Ostra vs. Espanha*, analisado pela Corte Europeia de Direitos Humanos (CEDH, 1994).

O Caso Gabcikovo-Nagymaros (Hungria vs. Eslováquia), analisado pela Corte Internacional de Justiça (CIJ, 1997), se mostra fundamental para a temática, uma vez que foi a primeira vez que os princípios de direito ambiental foram reconhecidos em um julgamento da CIJ, inclusive trazendo à tona a existência de normas *Jus*

Joanesburgo, Conferência de Bali de 2007 (COP 13), Conferência de Copenhague de 2009, Conferência do Clima da ONU de Durban de 2011, e Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada em 2012 no Rio de Janeiro.

³⁸ Os direitos transindividuais transcendem a esfera individual, pois possuem objeto indivisível, titularidade indeterminada e interligada por circunstâncias de fato, estão além da esfera de atuação do indivíduo quando considerados isoladamente, mas encontram-se relacionados com sua esfera coletiva. Pertencem a todos e a ninguém concomitantemente (FIORELLI, 2015, p. 7).

³⁹ Na Conferência de Estocolmo foram discutidos temas sobre poluição atmosférica e de recursos naturais, sendo o grande mérito deste evento a criação do conceito de desenvolvimento sustentável, além de ter sido elaborada a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

⁴⁰ A Conferência do Rio de Janeiro teve como principal objetivo difundir a ideia do desenvolvimento sustentável. Deste evento foram produzidos importantes documentos, como a Carta da Terra, que tinha como objetivo “gerar uma sociedade sustentável global baseada no respeito pela natureza, nos direitos humanos universais, na justiça econômica e numa cultura da paz”, tendo como base a interdependência global e a responsabilidade compartilhada. Outro documento importante oriundo da Rio-92 é a Agenda 21, que dava diretrizes de ação a fim de viabilizar um novo padrão de desenvolvimento ambiental focado na sustentabilidade e racionalidade do uso dos recursos naturais. Além disso, a conferência do Rio de Janeiro produziu a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que teve como objetivo a promoção do desenvolvimento sustentável.

Cogens no direito internacional, relacionadas à proteção do meio ambiente. O caso refere-se a um tratado celebrado entre Hungria e Eslováquia para a construção de várias usinas hidrelétricas no Rio Danúbio, tendo sido alegado pela Hungria na CIJ que a Eslováquia não havia levado em consideração durante a realização do projeto as questões ambientais, pois não havia sido realizado estudo prévio de impacto ambiental. É considerado o mais célebre contencioso internacional julgado pelas cortes internacionais, uma vez que se referiu ao conceito de desenvolvimento sustentável para propor às partes envolvidas no litígio que negociassem uma solução baseada na boa-fé, e nos princípios do direito internacional do meio ambiente.

O caso *Awas Tingni Mayagna vs. Nicarágua* (CIDH, 2001) refere-se à proteção de florestas da Nicarágua localizadas em território tradicionalmente ocupado pelos índios Awas Tingni, sendo que o conflito foi parar na Corte Interamericana em razão de uma concessão de exploração das florestas feita pelo governo nicaraguense à empresa Sol del Caribe S/A sem que os Awas Tingni tivessem sido consultados.

O caso nos traz um debate importante sobre a violação dos direitos econômicos sociais e culturais em razão dos danos causados ao meio ambiente, e por isso é importante para os princípios de direito internacional, pois aqui foi demonstrado que a Nicarágua foi negligente em razão de não realizar os procedimentos necessários para a demarcação de terras, o que contribuiu para que os danos ambientais causados violassem o direito de propriedade, o direito a integridade física e a vida dos Awas Tingni, demonstrando que o Estado não agiu com a diligência devida.

A decisão da Corte reconheceu a violação do direito à proteção judicial e do direito à propriedade (arts. 25 e 21 da Convenção Americana de Direitos Humanos), e determinou que a Nicarágua adotasse leis visando à demarcação das terras ocupadas pelas comunidades indígenas, além de determinar, como forma de reparação, que o Estado investisse US\$ 50.000,00 em serviços públicos destinados ao benefício dos índios Awas Tingni (CIDH, 2001).

O caso *Lopez-Ostra vs. Espanha* (CEDH, 1994), diz respeito a uma demanda levada ao conhecimento da Corte Europeia pela senhora Lopez-Ostra e sua filha em razão de sérios problemas de saúde sofridos pelas duas em razão da poluição causada por uma usina de tratamento de lixo que operava ao lado do edifício onde

moravam. Quando inaugurada, a usina não possuía licença para o exercício de sua atividade, lançava gases e fumaça que afetavam a população do local. O município removeu os moradores mas permitiu que a usina continuasse exercendo suas atividades, o que fez com que os problemas persistissem. Em sua decisão, a Corte europeia entendeu que a poluição local afetava o bem-estar dos indivíduos, além de afetar a sua vida privada e familiar, pois impede que eles permaneçam em suas casas. A Corte Europeia utilizou a doutrina da “margem de apreciação”, entendendo que o Estado havia ultrapassado seu limite, determinando o pagamento de 4 milhões de pesetas como indenização às demandantes (FONSECA, 2010, p. 249-250).

Fonseca (2010, p. 253), ao analisar às decisões internacionais sobre o meio ambiente, tanto a nível global como regional, conclui que:

É possível inferir que os órgãos de supervisão, tanto globais quanto regionais, têm considerado a relação entre danos ambientais e os direitos humanos internacionalmente protegidos. No entanto, em virtualmente todas as instâncias, as petições não se basearam no direito específico a um meio ambiente íntegro, mas nos direitos à vida, propriedade, saúde, informação, direitos culturais, etc.

Assim, percebemos que houve uma significativa evolução da proteção do meio ambiente, a qual baseia-se na proteção de direitos fundamentais inerentes a todos os seres humanos, e possui como finalidade maior a proteção do próprio direito à vida, que guarda uma íntima relação com a dignidade da pessoa humana. Há estreita relação entre a proteção do meio ambiente com a proteção da dignidade da pessoa humana, e da própria vida humana, pois, como menciona Fonseca (2007, p 131), são valores universais inderrogáveis:

É evidente, portanto, que uma das razões para se proteger o meio ambiente, emerge da necessidade premente de se proteger a vida humana, assegurando os pré-requisitos indispensáveis para salvaguardar o valor e a dignidade humana, assim como seu desenvolvimento adequado. Seria o caminho para a cristalização de um novo *ethos*, cujo fundamento combinaria a proteção da pessoa e a proteção do meio ambiente, como valores universais e inderrogáveis.

A proteção do meio ambiente é uma forma de dar efetividade a dignidade da pessoa humana, bem como a outros direitos e garantias fundamentais dos indivíduos, pois, tanto os principais documentos internacionais como nossa própria

Constituições estabeleceram que cabe ao poder público e a toda a coletividade defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, baseando-se no chamado princípio da participação comunitária (COUTINHO, 2009), que estabelece que é direito da comunidade participar da formulação de políticas públicas e das tomadas de decisão que envolvam questões ambientais.

O amparo a vítima de catástrofe no direito internacional, contudo, é controverso. Não há tratado sobre o tema, nem no plano da responsabilidade internacional dos Estados, nem no regime das mudanças climáticas ou outro regime específico para catástrofe natural⁴¹. O debate é fomentado, assim, a nível principiológico, pelo princípio internacional da cooperação.

O princípio da cooperação determina que os Estados devem atuar de forma conjunta, unindo esforços com o objetivo de promover a preservação do meio ambiente, uma vez que os efeitos de sua degradação não conhecem fronteiras. Desse modo, os Estados devem controlar as atividades desenvolvidas dentro de seu território, diligenciando para que elas não causem danos ao meio ambiente, pois, em certas situações, tais danos podem gerar consequências dentro do território de outros Estados, através dos danos ambientais transfronteiriços.

A exigência da cooperação como princípio do direito internacional se associa a obrigações de diligência devida na interferência de um país em outros, pois a obrigação de diligência devida é uma forma de se evitar fato ilícito internacional e uma consequente responsabilização internacional do Estado por descumprimento do direito internacional (LIMA, SCUDELER, 2015). São exemplos de diligência devida as obrigações de notificação, comunicação e cooperação, bem como a obrigação de criação de medidas nacionais:

A diligência devida exige comportamento estatal que permita controlar as consequências das ações em relação a outro Estado. No direito internacional ambiental, essa diligência remonta a todas as obrigações de notificação, comunicação e cooperação – transfronteiriça e internacional –, quanto a obrigação estatal de criação de medidas nacionais para cumprimento dos seus compromissos internacionais, seja relativo à medida de caráter legislativo ou corretivo (LIMA, SCUDELER, 2015, p. 140).

⁴¹ Cabe aqui uma observação: a ausência de tratamento jurídico é para catástrofe exclusivamente natural. Há, pois, tratamento jurídico com previsão de responsabilidade internacional do Estado para casos específicos como o dano nuclear ou o dano por queda de satélite que também podem ser considerados catástrofes, mas com o elemento humano na causa, se emprega uma diferenciação às catástrofes exclusivamente causadas pela própria natureza, como são os terremotos.

Assim, de modo geral, no direito internacional ambiental a cooperação é a forma de se evitar dano transfronteiriço sempre que relacionado à atuação de um Estado com interferência noutro. É a situação tradicional de regulação do direito internacional: as obrigações entre os Estados um para com os outros em situações específicas. Mas quando a situação é o tratamento de estrangeiro em função da impossibilidade de permanência deste no seu território? Aqui não se aplica a escolha, o refugiado tem como prioridade, a vida. A entrada em outro território, possivelmente a única solução a curto prazo. É de se suscitar a possibilidade do princípio da cooperação fundamentar a obrigação de o Estado receber refugiados e fornecer auxílio humanitário tal como gostaria se fosse uma situação inversa. A noção de solidariedade aparece como norte de interpretação.

Contudo, há uma dificuldade de se trabalhar a solidariedade como obrigação jurídica do Estado em receber o deslocado ambiental: além da lacuna no enquadramento do deslocado ambiental, impossibilitando a caracterização da responsabilidade internacional do Estado por descumprimento de obrigação internacional, como convencer os Estados de que se trataria de uma diligência devida alinhada à proteção dos direitos humanos?

Além do princípio da cooperação e da noção de solidariedade, a noção de patrimônio comum da humanidade poderia suscitar indícios para a construção de tal diligência devida. Contudo, patrimônio comum da humanidade é um conceito presente juridicamente em regras específicas do direito internacional e não se volta para o tratamento de catástrofes, mas sim para a regulação do uso do meio ambiente.⁴²

⁴² Existem várias menções ao patrimônio comum da humanidade em tratados internacionais relacionados à proteção do meio ambiente, o Tratado da Antártida de 1959 (NAÇÕES UNIDAS, 1959) faz menção a esse princípio em seu preâmbulo, ao dispor que é reconhecido como "... de interesse de toda a humanidade que a Antártida continue para sempre a ser utilizada exclusivamente para fins pacíficos e não se converta em cenário ou objeto de discórdias internacionais". Além disso, o Tratado sobre Exploração e Uso do Espaço Cósmico de 1969 (NAÇÕES UNIDAS, 1969) menciona em seu preâmbulo que "Inspirando-se nas vastas perspectivas que a descoberta do espaço cósmico pelo homem oferece à humanidade; Reconhecendo o interesse que apresenta para toda a humanidade o progresso do exploração e uso do espaço cósmico para fins pacíficos". Já a Convenção de Montego Bay de 1982 (NAÇÕES UNIDAS, 1982) traz em seu preâmbulo que "... os fundos marinhos e oceânicos e o seu subsolo para além dos limites de jurisdição nacional, bem como os respectivos recursos são patrimônio comum da humanidade e que a exploração e o aproveitamento dos mesmos fundos serão feitos em benefício da humanidade em geral, independentemente da situação geográfica dos Estados", reconhecendo expressamente em seu art. 136 que o patrimônio comum da humanidade é um dos princípios que regem "a área", a qual significa "o leito do mar, os fundos marinhos, e o seu subsolo além dos limites da jurisdição nacional". Ainda, a Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Cultural Subaquático de 2001 (NAÇÕES UNIDAS, 2001) traz em seu preâmbulo o reconhecimento da "... importância do patrimônio cultural subaquático enquanto parte

Nesse raciocínio, poderíamos interpretar que as catástrofes naturais são causas que violam a qualidade do meio ambiente como direito humano, exigindo uma atuação dos Estados para com as vítimas. Contudo, a sua aplicação, sem um enquadramento jurídico específico, sem regra jurídica específica, sofreria resistência, pois, o próprio conceito de patrimônio comum da humanidade⁴³ é controverso, não há consenso e a principal forma de ver a sua aplicação é quando há regras jurídicas específicas (tal como no regime jurídico da Antártica e dos fundos marinhos) e se volta ao uso do meio ambiente, não ao tratamento do ser humano em função de catástrofe. A lacuna se estende, portanto, ao direito internacional ambiental.

Todavia, é um conceito que gera uma noção de solidariedade: lidar com o meio ambiente como patrimônio comum da humanidade. Se focássemos unicamente para essa noção de solidariedade, alinharmos à noção do meio ambiente ecologicamente equilibrado como patrimônio comum da humanidade, o dever do Estado de proteger a vida, é para com a humanidade, e nesse sentido, poderíamos suscitar a sua extensão à contenção de crises que envolve a qualidade de vida ante a catástrofes ambientais. Contudo, não há tal previsão jurídica no direito internacional, representando outra lacuna, não há tratamento às vítimas de catástrofes ambientais no direito internacional ambiental. A partir daí se suscita o debate para o direito dos desastres como um possível ramo capaz de conferir elementos para a construção da proteção dos deslocados ambientais.

integrante do património cultural da humanidade e elemento particularmente importante na história dos povos, das nações e das suas relações mútuas no que concerne ao seu património comum”, além de mencionar em vários dispositivos a expressão “património cultural subaquático”, que, segundo o art. 1º da Convenção, “significa todos os vestígios da existência do homem de carácter cultural, histórico ou arqueológico que se encontrem parcial ou totalmente, periódica ou continuamente, submersos há, pelo menos, 100 anos ...”.

⁴³ Não é consenso a sua aplicação, e esse é um debate que não cabe aqui entrar. Por isso se foca aqui no conteúdo principiológico da noção de patrimônio comum da humanidade, que serve aqui para fomentar o debate da noção de solidariedade e cooperação em caso de catástrofe.

3.1.2 A construção da perspectiva de proteção do meio ambiente e do direito dos desastres no direito internacional ambiental

Quando falamos do meio ambiente como um meio de se garantir a dignidade da pessoa humana, é necessário associá-la ao direito dos desastres, uma vez que a evolução da sociedade contemporânea fez com que os eventos tradicionalmente considerados naturais passassem a ser vistos como eventos que sofrem influência direta ou indireta de fatores antropogênicos.

A proteção do meio ambiente é um tema recente, atrelado a uma perspectiva de direitos que estão além da esfera individual do ser humano, rompendo a perspectiva de público e privado, influenciada principalmente após os conflitos que marcaram a primeira metade do século XX.

Como nos diz Fiorillo (2015, p. 38), só após a ocorrência de conflitos de massa foi possível surgir a reflexão na comunidade internacional de que existem interesses que estão acima da esfera de interesse individual, que são os interesses ou direitos metaindividuais, que se encontram além da esfera do público e do privado.

Atualmente, quando falamos dos aspectos relativos a proteção do meio ambiente associada a proteção do ser humano, precisamos lembrar que os eventos ambientais extremos estão diretamente associados a este tema, e, desse modo, é preciso analisar a relação da proteção do meio ambiente com o direito dos desastres.

Historicamente, a humanidade sempre vivenciou a ocorrência de desastres ambientais, que, na antiguidade, eram associados a manifestação da vontade divina, gerando a noção de fato da natureza, trazida para o direito como uma forma excludente de responsabilidade, pois foge da esfera de controle do indivíduo (CARVALHO, 2012).

Contudo, com o passar do tempo, passou-se a perceber que a ação do homem poderia contribuir para a ocorrência de desastres, passando a ter espaço nos debates internacionais a noção de risco, principalmente associado aos riscos de desastres tecnológicos, como o desastre ocorrido com a usina nuclear de Chernobyl em 1986 (CARVALHO, 2012).

Com o passar do tempo, a sociedade contemporânea fez com que fossem associadas aos desastres ambientais também as causas antropogênicas que

contribuíram para a ocorrência do evento. Essa associação entre causas ambientais e antropogênicas como motivadoras de um desastre pode ser melhor visualizada tomando como exemplo o desastre ocorrido em Fukushima em 2011. Como bem explica Carvalho (2012, p. 111):

Fukushima apresenta uma cadeia de fatores (terremoto seguido de tsunami que, ao atingir o sistema de refrigeração dos reatores nucleares, provocou diversas explosões nucleares), sinergeticamente combinados em feixes causais de *impensável quantificação probabilística* e de consequências catastróficas. Não se trata apenas de um desastre de causalidade mista (natural e antropogênica), mas de um fenômeno de pior cenário concebível (*worst-case scenarios*) e de complexidade inabarcável (*ecocomplexidade*).

Assim, fica mais difícil separar o que é um “ato de Deus” e o que é decorrente de um “ato do homem” (CARVALHO, 2012, p. 114), pois, modernamente, os desastres naturais identificados como eventos da natureza são influenciados por fatores antropogênicos, direta ou indiretamente ligados ao evento ambiental extremo. Em que pese o denominado “fato da natureza” seja utilizado no direito como uma excludente de responsabilidade, principalmente no âmbito do Direito Civil e do Direito Administrativo, a ação do homem contribui para sua ocorrência.

3.2 O DIREITO DOS DESASTRES E OS ELEMENTOS JURÍDICOS QUE CONTRIBUEM PARA UM DIREITO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS

O Direito dos desastres contribui para a construção do direito dos refugiados ambientais com a institucionalização jurídica dos elementos: da vulnerabilidade como condição de agravamento dos efeitos dos eventos ambientais extremos; da capacidade de resiliência dos Estados, pois, quanto menor esta capacidade, decorrente de como o Estado está preparado para reconstituir a situação anterior ao evento danoso, menor é a capacidade que ele tem de dar respostas rápidas e garantir a preservação dos direitos das pessoas afetadas por um evento ambiental; e da percepção e mitigação dos riscos de ocorrência de desastres, pois, quando há a percepção de que existem atividades que contribuem para o aumento do risco de ocorrência e eventos ambientais extremos, os Estados podem prever os efeitos desses eventos, e realizar ações para evitar, ou ao menos diminuir, os impactos na população.

Vale lembrar, os refugiados ambientais são pessoas que saem de seu país de origem em razão dos efeitos dos eventos ambientais extremos comprometerem a sua sobrevivência, guardando íntima relação com o direito das catástrofes, uma vez que as catástrofes ambientais decorrentes de fatores naturais ou antrópicos podem atingir a todos de forma indistinta, contudo, aqueles que vivem em situação de vulnerabilidade são os que mais sentem e sofrem com seus efeitos.

As pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade, tanto social quanto econômica, são as mais afetadas pela degradação ambiental e pelas catástrofes ambientais, e isto atinge diretamente a sua dignidade, uma vez que esta é “um valor espiritual e moral inerente à pessoa, que se manifesta singularmente na autodeterminação consciente e responsável da própria vida e que traz consigo a pretensão ao respeito por parte das demais pessoas” (MORAES, 2002, p. 128).

Primeiramente, no direito nacional, vítimas de catástrofes de nacionalidade brasileira possuem o amparo do Estado, uma vez que há um sistema nacional de proteção às vítimas de desastres ambientais. Já em nossa Constituição Federal, no art. 225, há previsão de que a proteção ao meio ambiente deve ser promovida pelo Poder Público, sendo atribuídas a este uma série de atribuições que visam garantir a proteção e a restauração da degradação ambiental.

Além disso, a Lei 12.608, de 10 de abril de 2012 (BRASIL, 2012)⁴⁴, estabelece em seu art. 2º que “é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre”, tendo este dispositivo sido regulamentado pelo Decreto 7.257, de 4 de agosto de 2010 (BRASIL, 2010)⁴⁵, que estabelece uma série de definições em seu art. 2º, identificando o conceito de defesa civil (inciso I), desastre (inciso II), situação de emergência (inciso III), estado de calamidade pública (inciso IV):

I - defesa civil: conjunto de ações preventivas, de socorro, assistenciais e recuperativas destinadas a evitar desastres e minimizar seus impactos para a população e restabelecer a normalidade social;

⁴⁴ Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres;

⁴⁵ Regulamenta a Medida Provisória no 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências;

II - desastre: resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e conseqüentes prejuízos econômicos e sociais;

III - situação de emergência: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

IV - estado de calamidade pública: situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido;

Note-se que a regulamentação brasileira sobre os desastres poderia ser aplicada ao caso dos refugiados haitianos, caso esse tratamento fosse reconhecido para o caso de desastres em âmbito internacional, o que auxiliaria na proteção aos refugiados ambientais. No âmbito nacional, o tratamento é dado caso a caso, alternando-se a competência entre Estados e Municípios, com o auxílio da União, para a realização do amparo às vítimas de desastres.

Esta situação também poderia ser aplicada aos desastres ambientais a nível internacional, uma vez que as situações geradas pelos eventos ambientais extremos geram graves danos ao meio ambiente, que afetam de maneira drástica a população que vive naquele meio, comprometendo sua sobrevivência. Além disso, no caso dos Estados que possuem baixa capacidade de resiliência, é necessário o auxílio internacional para amparar às vítimas, bem como para ajudar o Estado a se reerguer.

Vemos, assim, que o mesmo tratamento que é dado pelo direito interno brasileiro aos desastres ambientais se faz necessário no âmbito internacional, mesmo que não haja amparo jurídico específico para isso. Contudo, é possível que este amparo seja dado, com base nos princípios de direito expostos no presente trabalho, uma vez que eles já são reconhecidos e aplicados pelas Cortes Internacionais quando analisam situações concretas relacionadas à matéria, como demonstrado através das decisões das cortes internacionais analisadas ao longo do presente trabalho.

Além disso, a obrigação de amparar a vítima de catástrofe ambiental pode estar alinhada juridicamente ao direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, obtendo amparo no direito nacional, com o próprio artigo 225 da Constituição Federal. No direito internacional ambiental, poderíamos suscitar que está presente na Declaração de Estocolmo de 1972, e na Declaração do Rio de Janeiro de 1992, que, baseando-se na defesa do desenvolvimento sustentável, reconhecem que os Estados menos desenvolvidos, e que sofrem mais os impactos dos eventos

ambientais extremos, necessitam de auxílio dos Estados mais desenvolvidos para contornar estas situações:

Princípio 9 – As deficiências do meio ambiente originárias das condições de subdesenvolvimento e os desastres naturais colocam graves problemas. A melhor maneira de saná-los está no desenvolvimento acelerado, mediante a transferência de quantidades consideráveis de assistência financeira e tecnológica que complementem os esforços internos dos países em desenvolvimento e a ajuda oportuna que possam requerer (Declaração de Estocolmo, 1972).

Princípio 6 – Será dada prioridade especial à situação e às necessidades especiais dos países em desenvolvimento, especialmente dos países menos desenvolvidos e daqueles ecologicamente mais vulneráveis. As ações internacionais na área do meio ambiente e do desenvolvimento devem também atender aos interesses e às necessidades de todos os países (Declaração do Rio de Janeiro, 1992).

Assim, vemos que uma catástrofe é todo evento ambiental extremo que pode ter sua origem de fatos exclusivamente causados pela natureza, ou de fatos naturais que ocorrem em razão da ação humana, e que seus efeitos causam graves prejuízos econômicos e sociais, principalmente quando as pessoas afetadas se encontram em situação de vulnerabilidade.

Sobre as catástrofes, Carvalho (2015, p. 36-37) nos explica que:

Apesar de flexível e da existência de ampla variação na descrição conceitual de desastres, estes dizem respeito a eventos que atingem *comunidades*, não dizendo respeito a uma possível dimensão individual destes fenômenos (como, por exemplo, a tragédia na vida de um indivíduo). Assim, estes fenômenos apresentam uma relevância jurídica, como desastres, quando atingem uma dimensão social (*societal disaster*).

Podemos ver que, uma catástrofe ou desastre possui proporções significativas, que afetam uma coletividade de pessoas, e não a esfera de um único indivíduo, e suas consequências decorrem de eventos naturais, da ação humana, ou de eventos mistos, que podem ter um início lento ou rápido (CARVALHO, 2015, p. 37).

Desse modo, os desastres ambientais possuem efeitos que afetam drasticamente determinados grupos, e que estão além da capacidade de resposta do governo responsável por agir em favor das pessoas atingidas, como nos fala Carvalho (2015, p. 37):

[...] os desastres são descritos como eventos que superam a capacidade local ou regional em prestar resposta ao evento. Os desastres, sob o aspecto formal, consistem em fenômenos cuja configuração depende de declarações restritas a eventos de amplitude difusa e graves consequências que são tidas como suficientes para superar as capacidades dos governos para atendimento ao evento.

Assim, para entender a aplicação do direito das catástrofes ao caso dos refugiados ambientais, é preciso entendermos como a vulnerabilidade atua como uma condição agravante das violações de direitos humanos dos refugiados ambientais (3.2.1) para depois conseguir visualizar como as catástrofes ambientais violam os direitos humanos dos refugiados ambientais (3.2.2), para, no final, percebermos a contribuição dos princípios do direito ambiental para a formação de um direito internacional dos desastres (3.2.3).

3.2.1 A vulnerabilidade como condição agravante das violações de direitos humanos dos refugiados ambientais

Os refugiados ambientais sofrem com uma série de violações de direitos humanos, como vimos no início desta pesquisa (1.4), sendo a principal delas a vulnerabilidade, uma vez que as condições de pobreza, de instabilidade política e econômica contribuem para que um determinado grupo de indivíduos se encontre em situação de vulnerabilidade, e, assim, sejam agravadas as violações de seus direitos humanos fundamentais, quando afetados por um evento ambiental extremo.

Há uma estreita relação entre meio ambiente, efetivação da dignidade da pessoa humana e direitos humanos, especialmente se analisarmos o impacto que as catástrofes ambientais geram naquelas pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade, pois são elas as mais afetadas pelos efeitos dos eventos ambientais extremos.

Os efeitos dos desastres ecológicos não atingem a todos de forma indistinta, existem fatores que podem tornar um determinado grupo mais suscetível de sofrer os impactos de uma catástrofe, e isto está ligado ao aspecto da vulnerabilidade (CAVEDON e VIEIRA, 2012, p. 119).

Estas catástrofes, embora denominadas de naturais, possuem influência direta ou indireta da ação do homem, seja pela ocupação irregular do solo, da exploração inconsequente dos recursos naturais, ou das tecnologias utilizadas para

melhorar os meios de produção que, de alguma forma, afetam o meio ambiente e contribuem para a ocorrência de catástrofes.

A incidência de desastres naturais tem crescido de forma exponencial nos últimos anos, causando sérios impactos na sociedade, porém, como nos diz Carvalho (2013, p. 401), são nas sociedades dos países em desenvolvimento que os impactos dos desastres naturais são mais sentidos:

As mudanças climáticas exacerbam as vulnerabilidades existentes nos países em desenvolvimento, sendo que ambos os custos econômicos dos desastres naturais e sua frequência têm crescido dramaticamente recentemente. Apesar das perdas econômicas serem maiores nos países desenvolvidos, são nos países em desenvolvimento onde há maior mortalidade em decorrência de desastres recentes (96% de todas as mortes relacionadas a desastres) e estes atingem um maior percentual do produto interno bruto. Diante desta circunstância, os desastres exacerbam ainda mais a vulnerabilidade e comprometem ainda mais as sensíveis condições econômicas e potenciais de desenvolvimento destes países e comunidades. As experiências atuais acerca de eventos climáticos extremos são capazes de demonstrar quão devastador podem ser secas e inundações, aumentando a pobreza em comunidades e países já vulneráveis.

A pobreza é um fator que gera maior vulnerabilidade aos desastres, e isso reflete diretamente na capacidade de os indivíduos destas comunidades vulneráveis prevenirem e tomarem medidas tendentes a evitar suas consequências (CAVEDON e VIEIRA, 2012, p. 119), uma vez que tais pessoas se submetem a viver em áreas sujeitas ao impacto de catástrofes ambientais por não terem condições econômicas e sociais de saírem destas áreas, colocando sua vida e de seus familiares em risco.

Estas pessoas em situação de vulnerabilidade dependem de uma atuação efetiva por parte do Estado, pois é este quem pode e deve intervir, propiciando condições para que os moradores de áreas consideradas com alto índice de risco possam ser realocados em áreas que lhes propiciem melhores condições de ter uma vida digna, e assim, garantindo-se maior efetividade de sua dignidade.

Note-se que as pessoas que vivem em situação de vulnerabilidade sofrem constantemente violações de seus direitos humanos, assim como de sua dignidade, pois os mais pobres são sempre os mais atingidos, e os que mais sofrem com a violação de seus direitos.

Tais violações não atingem apenas as populações urbanas, mas as minorias em geral sofrem o impacto da violação de sua dignidade, como comunidades indígenas, quilombolas, populações tradicionais e demais indivíduos que sofrem o

impacto direto das catástrofes naturais provocadas pela degradação do meio ambiente, como nos explica Cavedon e Vieira (2012, p. 120-121):

Ao mesmo tempo, coloca a intrínseca relação entre vulnerabilidade ambiental e violação de direitos humanos, já que situações de injustiça ambiental podem afetar estes direitos, especialmente em sua dimensão ambiental. Em consequência, os pobres que, por sua vulnerabilidade ambiental, são as vítimas preferenciais dos desastres ecológicos, são também afetados em sua dignidade humana, representada pelo conjunto dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente, que em situações de desastres ecológicos se vêem ameaçados

Desse modo, percebe-se que a falta de tratamento adequado das questões ambientais afeta diretamente os direitos humanos e a dignidade da pessoa humana, pois viver de forma digna implica em poder viver sem sofrer os impactos da degradação ambiental, uma vez que o desenvolvimento econômico e social de uma região está associado com a capacidade de lidar com as catástrofes, minimizando seu impacto na sociedade.

Os desastres estão intimamente relacionados com o desenvolvimento, países menos desenvolvidos economicamente, socialmente e culturalmente estão mais suscetíveis a se tornarem alvos de desastres ambientais (VIEIRA; DERANI, 2014, p. 148). Esse somatório de fatores torna uma comunidade mais predisposta aos desastres ambientais, pois não possui infraestrutura ou serviços sociais para a proteger dos efeitos dos eventos ambientais extremos.

Note-se que há uma relação entre pobreza, degradação do meio ambiente e catástrofes ambientais, como identificado pelo programa das Nações Unidas para o meio ambiente (PNUMA), em seu relatório de 2008 (NAÇÕES UNIDAS, 2008), foi identificado que as pessoas pobres são consideradas as mais vulneráveis porque são forçadas a ocuparem áreas com maior risco de desastres, além de terem menos orientação sobre medidas de prevenção, bem como terem menos opções alternativas de proverem sua subsistência.

Desse modo, podemos ver que os países menos desenvolvidos estão mais propensos a sofrerem com os efeitos dos desastres ambientais, e, portanto, estão mais propensos a gerarem refugiados ambientais, pois nesses países não há muitas alternativas para as pessoas afetadas por eventos ambientais extremos proverem sua subsistência, e desse modo garantirem sua sobrevivência, e, assim, acabam

sendo forçadas a buscarem em outro Estado condições que não encontram em seu país de origem.

3.2.2 As catástrofes ambientais e a violação dos direitos humanos dos refugiados ambientais.

Os eventos ambientais extremos, decorrentes de causas naturais ou antrópicas, são geradores de catástrofes ambientais que, em razão dos impactos que causam nas populações que estão em situação de vulnerabilidade, contribuem para a violação dos direitos humanos dessas pessoas, e, conseqüentemente, acabam gerando um grande número de refugiados ambientais, que saem de seu país de origem em busca de condições de sobrevivência.

Desse modo, a proteção do meio ambiente está diretamente relacionada com os direitos humanos dos refugiados ambientais, e abordar a proteção do meio ambiente através de uma visão focada nos direitos humanos, como nos fala Shelton (2014, P. 133), possui algumas vantagens:

Independente de reconhecer que direitos humanos não podem ser desfrutados em um meio ambiente degradado, existem muitas outras razões pelas quais defensores da proteção ambiental poderiam adotar uma abordagem baseada em direitos fundamentais. Em primeiro lugar, direitos humanos são reivindicações máximas na sociedade, elevando a preocupação com o meio ambiente acima de meras escolhas políticas que poderiam ser modificadas ou descartadas à vontade. Direitos são atributos inerentes aos seres humanos que devem ser respeitados em qualquer sociedade bem organizada. O peso moral que esse conceito aporta exerce uma importante atração à conformidade. Em segundo lugar, todos os sistemas legais estabelecem uma hierarquia de normas. Garantias constitucionais geralmente são o ápice e “triunfam” sobre qualquer regra legal conflitante de menor valor. Portanto, o reconhecimento de um meio ambiente saudável como um direito constitucional garante que sua proteção ganhará precedência sobre outras normas legais que não são constitucionais. Em terceiro lugar, em nível internacional, a aplicação de direitos humanos é mais desenvolvida do que a dos procedimentos de direito internacional ambiental. A possibilidade de procedimentos iniciados por indivíduos para denunciar violações aos direitos humanos deu origem à extensa jurisprudência na qual obrigações específicas dos Estados em proteger e preservar o meio ambiente são detalhadas.

O caso *Oneryildiz vs. Turquia*, julgado pela Corte Europeia de Direitos Humanos em 2004 (CEDH, 2004), embora não seja sobre refugiados ambientais especificamente, nos traz uma interessante análise da corte sobre um caso de direito ambiental envolvendo o direito à vida. No referido caso, as requerentes

alegaram que autoridades nacionais da Turquia foram responsáveis por uma explosão de metano em um depósito municipal de lixo que ocasionou a morte de 39 pessoas em Istambul.

O Estado foi responsabilizado pela sua negligência, pois deveria realizar ações que reduzissem as ameaças ao direito à vida da população sob sua jurisdição. A negligência das autoridades turcas foi comprovada, pois foram elaborados relatórios que informaram às autoridades sobre os riscos existentes no local, uma vez que deixava expostos indivíduos, animais e o meio ambiente à propagação de doenças e a risco de explosão em razão da formação de gás metano no local.

Em sua decisão, a Corte Europeia identificou que a Turquia deveria ter tomado atitudes efetivas que realmente garantissem a proteção do direito à vida da população que vivia no local (CEDH, 2004).

Shelton (2014, p. 141) ao analisar a decisão da Corte Europeia, menciona que:

Em seu julgamento, a Corte lembrou que a garantia do direito à vida disposta na Convenção impõe não somente a obrigação negativa sobre as autoridades do Estado para conter o uso arbitrário da força, mas também inclui a obrigação positiva sobre o Estado de tomar medidas apropriadas para proteger a vida daqueles dentro de sua jurisdição. Essa obrigação se estende a qualquer atividade, seja pública ou não [...]

Assim, nota-se que no caso *Oneryildiz vs. Turquia*, o bem jurídico afetado pela negligência do Estado foi o direito à vida, que, pelo entender da Corte Europeia, impõe ao Estado que realize obrigações positivas, tomando medidas que protejam a vida das pessoas que se encontram dentro de seu território.

Trazendo esta linha de raciocínio para o caso dos refugiados ambientais, temos que o principal bem jurídico desses indivíduos que é ameaçado pelos eventos ambientais extremos é o seu direito à vida, uma vez que é este bem jurídico o mais afetado pelas catástrofes ambientais, e assim, motiva a saída dessas pessoas de seu país de origem em busca de condições de sobrevivência dentro do território de outro Estado.

Desse modo, cabe ao Estado que recebe os refugiados ambientais realizar ações que garantam o direito à vida desses indivíduos, uma vez que ele é reconhecido por diversos documentos internacionais.

A Declaração Universal de direitos Humanos prevê em seu art. III que “todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal” (NAÇÕES UNIDAS, 1948), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos dispõe em seu art. 6º, item 1 que “o direito à vida é inerente à pessoa humana. Esse direito deverá ser protegido pela lei. Ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida” (NAÇÕES UNIDAS, 1966). Ainda, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais traz em seu art. 11, item 1 que:

Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (NAÇÕES UNIDAS, 1966)

Além disso, dentro dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos existem importantes dispositivos prevendo a proteção do direito à vida. A Declaração Americana de Direitos Humanos estabelece em seu art. I que “todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1948), e a Convenção Americana de Direitos Humanos traz expresso em seu art. 4º, item 1 que “toda pessoa tem o direito de que se respeite sua vida. Esse direito deve ser protegido pela lei e, em geral, desde o momento da concepção. Ninguém pode ser privado da vida arbitrariamente” (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969).

A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos dispõe em seu art. 4º que “a pessoa humana é inviolável. Todo ser humano tem direito ao respeito da sua vida e à integridade física e moral da sua pessoa. Ninguém pode ser arbitrariamente privado desse direito” (UNIÃO AFRICANA, 1981). Já a Convenção Europeia de Direitos Humanos estabelece em seu art. 2º que:

O direito de qualquer pessoa à vida é protegido pela lei. Ninguém poderá ser intencionalmente privado da vida, salvo em execução de uma sentença capital pronunciada por um tribunal, no caso de o crime ser punido com esta pena pela lei. (UNIÃO EUROPEIA, 1950)

Assim, podemos ver que as catástrofes ambientais ocasionam a violação de vários direitos humanos dos refugiados ambientais, sendo o principal deles o direito

à vida, pois os eventos ambientais extremos comprometem principalmente a sobrevivência desses indivíduos, atingindo também a sua dignidade, devendo os Estados promoverem o respeito aos direitos humanos desses indivíduos, uma vez que o respeito ao direito à vida é o principal bem jurídico tutelado por todos os documentos internacionais sobre a matéria.

Por esta razão, dar um tratamento adequado às questões que envolvem o meio ambiente é uma forma de propiciar a efetivação da dignidade da pessoa humana, uma vez que a proteção do meio ambiente se relaciona com a proteção da própria vida do ser humano.

Ainda, para que a vida possa se desenvolver adequadamente, é necessário que exista um meio ambiente propício para seu desenvolvimento, e que esse desenvolvimento aconteça de forma sustentável, para que a vida continue a se desenvolver com o passar dos anos, das décadas e dos séculos.

Por esta razão é tão importante a preservação do meio ambiente para a garantia da vida, de uma vida com dignidade, que possibilite aos indivíduos se desenvolverem também enquanto indivíduos, enquanto seres humanos.

Nos últimos 100 (cem) anos vários acontecimentos marcaram as páginas da história com graves violações de direitos praticados por regimes totalitários, principalmente direitos relacionados com a dignidade da pessoa humana. Embora os impactos gerados por conflitos armados ainda continuem existindo, e afetem várias pessoas ao redor do mundo, não podemos ignorar que, na atualidade, várias outras pessoas também são afetadas pela degradação do meio ambiente.

O mais preocupante em relação aos impactos gerados pela degradação do meio ambiente, é que seus efeitos tendem a se agravar com o passar dos anos caso providências emergenciais não sejam tomadas, e esses efeitos irão atingir e violar direitos dos indivíduos relacionados com a dignidade da pessoa humana.

Como já mencionamos anteriormente, as catástrofes ambientais estão acontecendo com proporções maiores, e com maior frequência, atingindo mais pessoas a cada ano, afetando os direitos humanos e a dignidade humana daqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade.

É por este motivo que políticas públicas relacionadas com a preservação do meio ambiente e com o desenvolvimento sustentável devem ser promovidas pelos governantes, trazendo para a discussão sobre a implementação destas políticas públicas membros das populações que serão atingidas por estas políticas, pois,

além de serem os maiores interessados, são quem irá sofrer as consequências caso uma política pública seja realizada de forma inadequada.

Fonseca (2007, p 129), ao comentar sobre o relatório sobre o meio ambiente e sua relação com os direitos humanos, elaborado por Fatma Ksentini em 1994, que foi acolhido pela Subcomissão sobre Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, nos fala que:

No estudo, a relatora especial analisa, entre outros pontos, a correspondência entre o meio ambiente e a proteção dos direitos humanos, considerando que determinadas violações de alguns direitos são alegadamente causas ou fatores de degradação ambiental, notadamente os direitos à vida, à saúde, ao trabalho, à moradia, à alimentação, à participação, à associação, o direito ao desenvolvimento, à paz e segurança, etc.

Percebemos, desse modo, que o meio ambiente pode causar grandes impactos sobre a efetivação dos direitos fundamentais de grupos vulneráveis, uma vez que o meio ambiente possui relação direta com o desenvolvimento.

3.2.3 Os princípios do direito ambiental, e sua contribuição para a formação do Direito Internacional dos Desastres

Os princípios são uma importante fonte do direito, que influencia a formação do direito internacional, servindo de diretrizes que indicam como o direito internacional pode ser aplicado. Trata-se de uma perspectiva inspirada na internacionalização dos direitos, que considera diversas possibilidades de influência e de interferência do direito internacional no direito nacional e vice-versa (VARELLA, 2013, p. 103). Aqui, se considera a possibilidade de elementos próprios do direito dos desastres inspirarem fundamentos para a proteção internacional e nacional harmonizada dos deslocados ambientais.

A internacionalização, de acordo com Varella (2013, p. 105), é:

[...] um processo movido por inúmeras forças, forças que movimentam a integração ora do interior dos Estados para o internacional (centrífugas), ora do internacional para o nacional, em função da impossibilidade de o Estado viver sozinho e da impossibilidade de uma codificação global.

Sobre o tema, Delmas-Marty (2004), em Seu livro “Por um Direito Comum”, através de exemplos focados nos tribunais franceses e na Corte Europeia de Direitos Humanos, menciona essa interação entre direito internacional e direito nacional, bem como a interação entre o direito de um Estado que pode influenciar o direito de outro Estado, reforçando a perspectiva de internacionalização do direito.

Existem princípios de direito ambiental que servem de base para a aplicação do direito dos desastres no âmbito do direito internacional, e, desse modo, podem ser aplicados ao caso dos refugiados ambientais. Dentre os princípios do direito ambiental, existem alguns que podem dar uma grande contribuição para a aplicação do direito dos desastres ao caso dos refugiados ambientais, que são os princípios da precaução, da prevenção, e da cooperação internacional.

O princípio da precaução está diretamente relacionado com a redução de riscos, e, dessa forma, relaciona-se com o direito dos desastres em razão da prevenção ou mitigação dos riscos de ocorrência de desastres ambientais ser um dos objetivos do direito dos desastres.

Machado, (2016, p. 90), citando Michel Prieur, diz que “o princípio da precaução é atualmente uma referência indispensável em todas as abordagens relativas aos riscos”.

A concepção do controle de riscos está prevista na Declaração do Rio de Janeiro sobre o meio ambiente e o desenvolvimento de 1992, em seu princípio 15, o qual prevê que:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental. (NAÇÕES UNIDAS, 1992)

Além da Convenção do rio de Janeiro, existem outros documentos internacionais reconhecendo o princípio da precaução, como a Convenção Sobre Diversidade Biológica de 1992, que traz o princípio em seu preâmbulo, e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de 1992, que dispõe em seu art. 3.3 que:

As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos. Quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas, levando em conta que as políticas e medidas adotadas para enfrentar a mudança do clima devem ser eficazes em função dos custos, de modo a assegurar benefícios mundiais ao menor custo possível. Para esse fim, essas políticas e medidas devem levar em conta os diferentes contextos sócioeconômicos, ser abrangentes, cobrir todas as fontes, sumidouros e reservatórios significativos de gases de efeito estufa e adaptações, e abranger todos os setores econômicos. As Partes interessadas podem realizar esforços, em cooperação, para enfrentar a mudança do clima. (NAÇÕES UNIDAS, 1992)

Assim, podemos ver que o referido princípio já vem sendo reconhecido no Direito Internacional desde a conferência do Rio de Janeiro de 1992, estando presente em importantes documentos internacionais sobre a proteção do meio ambiente.

De acordo com Milaré, o princípio da prevenção aplica-se “quando o perigo é certo e quando se tem elementos seguros para afirmar que uma determinada atividade é efetivamente perigosa” (2015, p. 263), e o princípio da precaução deve ser aplicado:

[...] quando a informação científica é insuficiente, inconclusiva ou incerta e haja indicações de que os possíveis efeitos sobre o ambiente, a saúde das pessoas ou dos animais ou a proteção vegetal possam ser potencialmente perigosos e incompatíveis com o nível de proteção escolhido (2015, p. 264).

Dessa forma, sempre que houver a certeza de que a prática de uma determinada conduta pode gerar dano, poderá ser utilizado o princípio da prevenção, ao passo que a precaução importa na tomada de medidas que possam diminuir o risco de ocorrência de um desastre, em razão da incerteza sobre se a prática de uma determinada conduta pode ou não gerar dano, mas que, potencialmente, possui grandes riscos de gerar esse dano.

O princípio da cooperação internacional (ou princípio da cooperação), como já mencionado, está relacionado com a atuação conjunta dos Estados a fim de promoverem a preservação do meio ambiente, pois, como nos fala Milaré (2015, p. 280) “o meio ambiente não conhece fronteiras, embora a gestão de recursos

naturais possa – e, às vezes, deva – ser objeto de tratados e acordos bilaterais e multilaterais”.

Por esta razão, as nações devem unir esforços a fim de promoverem a melhoria do meio ambiente, controlando as atividades desenvolvidas dentro de seus territórios, uma vez que os danos ambientais podem atravessar fronteiras, ou seja, uma atividade danosa ao meio ambiente realizada dentro de um Estado pode causar danos a população que vive em outro Estado.⁴⁶

Este princípio encontra-se inserido em importantes documentos internacionais, como no princípio 24 da Declaração de Estocolmo de 1972 e no princípio 7 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992:

Princípio 24 – Todos os países, grandes e pequenos, devem ocupar-se com espírito e cooperação e em pé de igualdade das questões internacionais relativas à proteção e melhoramento do meio ambiente. É indispensável cooperar para controlar, evitar, reduzir e eliminar eficazmente os efeitos prejudiciais que as atividades que se realizem em qualquer esfera, possam ter para o meio ambiente, mediante acordos multilaterais ou bilaterais, ou por outros meios apropriados, respeitados a soberania e os interesses de todos os estados. (NAÇÕES UNIDAS, 1972)

Princípio 7 – Os Estados irão cooperar, em espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diversas contribuições para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam. (NAÇÕES UNIDAS, 1992)

Assim, o princípio da cooperação possui importante papel no âmbito do direito internacional, especialmente no que tange ao reconhecimento da aplicação do direito dos desastres, pois é através da cooperação entre os Estados que poderão ser tomadas medidas de mitigação de riscos, através de tratados bilaterais e multilaterais, a fim de contribuir para o combate dos fatores antrópicos que contribuem para a ocorrência de eventos ambientais extremos.

⁴⁶ Sobre o tema, citamos o caso da fundição Trail (Trail Smelter Case), referente a uma queixa apresentada pelo Governo dos Estados Unidos contra o Governo do Canadá, que foi levado a um tribunal arbitral em 1926, tendo sido solucionado apenas em 1941. A queixa era decorrente da poluição causada pela emissão de dióxido de enxofre pela Fundição de Trail, situada na Colúmbia Britânica, no Canadá, que afetava Washington, nos Estados Unidos. Este é o primeiro caso de danos ambientais transfronteiriços do direito internacional, o qual foi solucionado por um tribunal Arbitral. Sobre o caso, ver Moniz (2012)

Os princípios abordados acima já foram reconhecidos em decisões de cortes internacionais, podendo ser citadas duas decisões da Corte Internacional de Justiça, o caso Gabcikovo-Nagymaros (Hungria vs. Eslováquia) e o caso das fábricas de celulose nas margens do Rio Uruguai (Argentina vs. Uruguai).

O caso Gabcikovo-Nagymaros, como já mencionado, diz respeito a um tratado celebrado entre Hungria e Eslováquia para a construção de usinas hidrelétricas no Rio Danúbio, tendo sido alegado pela Hungria que a Eslováquia não havia realizado estudo prévio de impacto ambiental durante a execução do projeto.

Assim, na análise do caso, a CIJ traz a noção de que o princípio da precaução possui relação com a prevenção dos danos ambientais, e, assim, encontra-se inserida conjuntamente com o princípio da prevenção na obrigação que os Estados possuem de evitar danos transfronteiriços (CIJ, 1997).

No caso Gabcikovo-Nagymaros houve o debate relacionado a existência de um vínculo entre o princípio da precaução e da cooperação entre os Estados para prevenir os danos transfronteiriços, que foi associado, também, ao dever de notificação que o Estado que ocasionou o dano tem para com o Estado afetado.

O caso das fábricas de celulose refere-se a uma demanda proposta pela Argentina em face do Uruguai, com a alegação de que este estava violando o Tratado do Rio Uruguai ao autorizar a instalação de fábricas de celulose nas margens do Rio Uruguai sem que houvesse sido realizada comunicação a Comissão de Administração do Rio Uruguai (CARU), incorrendo, assim, em uma violação do princípio da Cooperação e da informação prévia.

Na análise da questão, a CIJ reconheceu o dever de observância pelos Estados dos princípios de direito ambiental, especificamente da precaução, prevenção e cooperação (CIJ, 2010). Na decisão, a Corte entendeu que o Uruguai violou o princípio da prevenção em razão de não ter realizado a notificação prévia da CARU, violando, assim, o Tratado do Rio Uruguai. Desse modo, a prevenção, conforme Noschang (2012, p. 7.656), exige que o Estado evite danos futuros através de uma redução de riscos, ou mesmo de uma imposição de limites.

A sentença da CIJ também reconheceu a necessidade de os Estados observarem o princípio da cooperação, estabelecendo, de forma conjunta, mecanismos que visem a minimizar os riscos e os danos causados ao meio ambiente, demonstrando que a cooperação deve ocorrer de dois modos, através da

minimização os riscos de ocorrência de danos ao meio ambiente, e através da cooperação para a contenção do dano caso ele ocorra.

Os princípios da precaução, da prevenção e da cooperação internacional analisados brevemente acima contribuem para a formação do direito dos desastres na esfera internacional, uma vez que os principais objetivos do direito dos desastres são a prevenção ou mitigação dos riscos, e a prestação de ações emergenciais.

Os desastres, segundo Carvalho (2012, p. 119), “estão diretamente ligados à ideia de eventos capazes de desestabilizar um sistema ao ponto de que este perca a capacidade de diferenciação funcional e de operacionalizar e assimilar aquele evento rapidamente”, e, por esta razão, fazem com que o Estado afetado pelo evento ambiental extremo não consiga tomar medidas que possibilitem amparar as vítimas de forma rápida.

Esta situação está associada com a capacidade de resiliência do Estado, que diz respeito à capacidade que o Estado atingido tem de fazer com que o *status quo* anterior ao desastre seja retomado. Esta capacidade está relacionada com o nível de vulnerabilidade do Estado atingido, pois, como visto através das Tabelas 1, 2 e 3, os países mais afetados pelos desastres possuem um baixo nível de desenvolvimento, e por esta razão, possuem menos condições de darem respostas rápidas para minimizar os efeitos de um evento ambiental extremo.

Assim, a capacidade de resiliência dos Estados menos desenvolvidos é menor, e, por esta razão, precisam do auxílio de outros Estados para darem respostas aptas a amparar as vítimas atingidas por tais eventos, pois “mesmo que um desastre não possa ser caracterizado como inesperado, em muitos casos, este sempre demandará uma ação de socorro imediata sob pena de potencialização de sua magnitude” (CARVALHO, 2012, p. 119).

Desse modo, o direito dos desastres pode modernizar o direito ambiental a fim de evitar falhas na regulação ambiental, atuando principalmente em assuntos relacionados à “exposição desigual aos riscos, compensação como mitigação dos riscos, resiliência social, desigualdade e vulnerabilidade” (CARVALHO, 2012, p. 126).

3.3 A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE ATRAVÉS DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

Existem elementos que contribuem para a construção de um direito dos refugiados ambientais, que são utilizados constantemente pelas cortes internacionais como fundamento para dar solução às controvérsias que envolvem a degradação do meio ambiente, como a proteção do direito à vida, a proteção do direito à integridade física, e a prevenção e mitigação dos riscos de desastres ambientais.

Note-se que a proteção do meio ambiente é feita através da proteção do indivíduo, baseada principalmente nas ações que afetam danosamente ao meio ambiente, mas que também afetam a integridade física, a manutenção da vida e que comprometam a subsistência de pessoas que vivem em uma determinada comunidade.

Além disso, o Estado pode ser responsabilizado por realizar ações que coloquem em risco indivíduos que estão sob sua jurisdição, ou seja, por não mitigar os riscos de danos ou catástrofes ambientais que possuem potencial de afetar a vida e a integridade física desses indivíduos.

Considerando a forma com que a proteção do meio ambiente é feita pelas Cortes internacionais, especialmente as decisões da CIDH, percebe-se que o meio ambiente é utilizado como um fundamento para a proteção dos direitos humanos, sendo associado com o direito à vida e à propriedade, a fim de que se possa efetivar a dignidade da pessoa humana.

O meio ambiente, de acordo com o art. 225 da Constituição brasileira, está associado à sadia qualidade de vida, que é um direito humano fundamental inerente a todos os seres humanos, que visa a garantir a dignidade da pessoa humana através da proteção ambiental (OLIVEIRA; SOUZA, 2017, p. 810-811).

As decisões das cortes internacionais de direitos humanos, principalmente as da Corte Interamericana, demonstram que a proteção do meio ambiente é tratada como uma forma de garantir a proteção do ser humano dos impactos gerados pela degradação do meio ambiente. De acordo com OLIVEIRA e SOUZA (2017, p. 813), “a principal obrigação dos Estados no âmbito das Cortes de Direitos Humanos é de proteger o homem de significativos impactos ambientais e não de garantir a proteção ambiental de modo autônomo”.

Assim, podemos ver que a proteção do meio ambiente através da proteção dos direitos humanos é algo viável, e que já vem acontecendo no âmbito das cortes internacionais de direitos humanos, que utiliza a proteção do meio ambiente como uma forma de garantir a proteção do direito à vida e à propriedade.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos vem reiterando este fundamento em suas decisões. Podemos citar como exemplo o caso do povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador (CIDH, 2012), que refere-se a exploração de petróleo dentro do território do Equador, que afetou a comunidade indígena Kichwa, em razão dos danos causados ao meio ambiente pela contaminação causada pelo derramamento de petróleo cru, pela contaminação das fontes de água e da queima de gás natural ao ar livre, mas sobretudo, em razão da prospecção sísmica, na qual foram utilizadas grandes quantidades de explosivos, que afetaram a comunidade indígena que vivia no local.

De acordo com a análise feita pela Corte, as provas demonstraram que a explorações de petróleo no Equador:

59. [...] teria provocado um custo ambiental de grandes proporções que significaria, inclusive, derramamento de grandes quantidades de petróleo cru, contaminação das fontes hídricas por resíduos da produção de hidrocarboneto e queimas ao ar livre de grandes quantidades de gás natural. Além disso, essa contaminação do meio ambiente teria provocado riscos para a saúde das populações das zonas petrolíferas do leste equatoriano. (CIDH, 2012)

Ainda, ao analisar os fatos relacionados com as atividades de prospecção sísmica, foi identificado pela Corte Interamericana que:

105. Do mesmo modo, o Estado não questionou se a empresa abriu trilhas sísmicas, habilitou sete heliportos, destruiu covas, fontes de água e rios subterrâneos, necessários para o consumo de água da comunidade; e cortou árvores e plantas de grande valor para o meio ambiente, a cultura e a subsistência alimentar dos Sarayaku. Tampouco questionou que a entrada de helicópteros tivesse destruído parte da denominada Montanha Wichu kachi, ou “saladero de loras”, local de grande valor para a cosmovisão do Povo Sarayaku. (CIDH, 2012)

Note-se que no caso do povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, foram identificadas várias situações de danos causados ao meio ambiente em razão da exploração petrolífera realizada naquele local, mas a decisão da corte não levou em consideração a proteção do meio ambiente de forma isolada, e sim como uma

forma de se dar proteção, principalmente, ao direito à vida e a integridade pessoal dos indivíduos que viviam no local.

Isso pode ser visto na análise feita pela corte relativa aos explosivos colocados no território Sarayaku para realizar a prospecção de petróleo:

244. A Corte estabeleceu, em sua jurisprudência constante, que as obrigações impostas pelo artigo 4 da Convenção Americana, relacionado ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, pressupõem que ninguém seja privado de sua vida arbitrariamente (obrigação negativa) e, além disso, à luz de sua obrigação de garantir o pleno e livre exercício dos direitos humanos, exigem que os Estados adotem todas as medidas apropriadas para proteger e preservar o direito à vida (obrigação positiva) daqueles que se encontrem sob sua jurisdição. (CIDH, 2012)

A corte reconheceu que o Estado foi responsável por colocar em risco o direito à vida e o direito à integridade pessoal dos membros do povo Sarayaku previstos nos arts. 4.1 e 5.1 da Convenção Americana, relacionando estes direitos com a obrigação de garantir o direito à propriedade comunal reconhecido pelos arts. 1.1 e 21 da Convenção Americana.

Ao analisar a decisão da corte, Oliveira e Souza (2017, p. 822-823) esclarecem que

Ao reconhecer que a responsabilidade internacional do Estado não se limita às vítimas que tenham morrido, mas também às vítimas às quais o Estado deixou de garantir os meios para a vida digna, como no caso da comunidade, a Corte delimitou um critério interessante de conexão entre os aspectos ambientais e de direitos humanos por meio do risco ao qual a comunidade foi exposta. Além do critério do risco pode ser indicado o critério do acesso equitativo aos recursos naturais.

Assim, podemos ver que a decisão da corte utilizou a exposição ao risco de danos ambientais como um risco à vida e a integridade pessoal dos indivíduos, unindo dessa forma aspectos ambientais e de direitos humanos para garantir a proteção da comunidade indígena que vivia no local.

Percebe-se, assim, que podemos utilizar a proteção ambiental conjuntamente com a proteção dos direitos humanos, esta última centrada na proteção do direito à vida, como forma de garantir a efetividade da dignidade da pessoa humana, e, assim, melhorar os mecanismos de proteção existentes, e dar uma proteção adequada aos refugiados ambientais.

Note-se que a proteção do meio ambiente através da proteção do direito à vida e à integridade física podem contribuir para a construção de um direito dos refugiados ambientais, principalmente quando estes elementos de direitos humanos são aliados à elementos do direito dos desastres, como a prevenção e mitigação dos riscos de danos e desastres ambientais, uma vez que as situações analisadas pelas cortes internacionais em que esses elementos são utilizados como fundamentos para suas decisões, aplicam-se também ao caso dos refugiados ambientais.

As pessoas afetadas por eventos ambientais extremos que procuram auxílio em outro Estado o fazem em razão de sofrerem ameaças à sua integridade física e, principalmente, por terem sua sobrevivência ameaçada, não tendo alternativas para verem estas ameaças cessadas senão através da procura por refúgio em outro país.

Além disso, a prevenção e mitigação de riscos relacionadas com eventos ambientais extremos é uma forma de buscarmos soluções para o caso dos refugiados ambientais, pois o gerenciamento dos riscos de desastres auxilia na prevenção de eventos extremos, bem como na antecipação de seus eventos nocivos, auxiliando na prestação de ações emergenciais que preservem os principais interesses das vítimas, que são o respeito de seus direitos humanos fundamentais, principalmente seu direito à vida.

CONCLUSÃO

Como pode ser visto no decorrer do presente estudo, existe hoje no mundo uma nova categoria de indivíduos que se desloca em razão dos efeitos de eventos ambientais extremos, procurando auxílio fora de seu país de origem. Os refugiados ambientais são um fenômeno que continuará existindo, e que precisa de ações que garantam a proteção de seus direitos humanos fundamentais.

Atualmente os Estados realizam diversos atos que dificultam a proteção dessas pessoas, e acabam gerando a violação de direitos, como seu direito à vida e à integridade pessoal, direito à liberdade pessoal e à livre circulação, direito às garantias judiciais e à proteção judicial, e direito a não discriminação. Direitos estes que vêm sendo reconhecidos pelas decisões das cortes internacionais, especialmente pela Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Estas violações ocorrem principalmente através da imposição de restrições por parte dos Estados, com o objetivo de dificultar a entrada de estrangeiros em seu território, negando auxílio a pessoas que muitas vezes se encontram em situação de risco que pode comprometer a sua sobrevivência, uma vez que saem do território de seu país de origem em razão de um desastre ambiental, mas que já passavam por uma situação de vulnerabilidade que é agravada pelos efeitos desse desastre. Uma forma de restrição utilizada pelos Estados é o princípio da segurança nacional, utilizado como fundamento para negar a concessão de asilo à a pessoas que tentam entrar em seu território como refugiado. Embora a segurança nacional esteja prevista no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, ela possui limites, e deve ser utilizada como fundamento para a expulsão de estrangeiros apenas quando houver amparo jurídico para tanto.

Assim, o Estado só pode determinar a saída compulsória de um estrangeiro, fundamentada na segurança nacional, quando houver a observância de requisitos mínimos de legalidade desse ato, assim como deve respeitar os direitos humanos fundamentais dos estrangeiros, possibilitando o seu reconhecimento como refugiado.

Outro mecanismo de restrição é a alegação do exercício da soberania estatal como forma de sustentar a atuação do Estado durante a realização de atos de deportação e expulsão de estrangeiros, uma vez que várias ações dos Estados com

o objetivo de barrar a entrada de estrangeiros são realizadas sob o manto do princípio da soberania do Estado.

Porém, embora possuam uma grande margem de discricionariedade, os Estados não podem desrespeitar os direitos humanos dos indivíduos que tentam entrar em seu território, ou ali permanecem de forma irregular, cabendo reconhecer algumas garantias a estas pessoas, mesmo que sejam consideradas irregulares.

Por fim, também é utilizado o princípio da ordem pública como uma forma de impor restrições ao ingresso de estrangeiros, mas ele deve ser utilizado com cautela, pois o argumento da ordem pública não pode ser utilizado como fundamento para violar direitos humanos, e, assim, deixar de reconhecer o status de refugiado a quem esteja pleiteando tal reconhecimento.

É preciso utilizar os elementos de direito humanitário a favor dessa categoria de indivíduos, com o objetivo de garantir seus direitos, o que já vem sendo observado pelas cortes internacionais, reconhecendo que os princípios da não devolução, da igualdade e não discriminação e do devido processo legal devem ser observados pelos Estados em relação aos estrangeiros que entram em seu território, uma vez que se encontram previstos em vários documentos internacionais. Assim, são elementos para a construção de uma proteção internacional dos deslocados ambientais: o princípio da não devolução, o princípio da igualdade e não discriminação, e o princípio do devido processo.

O princípio da não devolução é um dos principais meios de proteção que pode ser utilizado para amparar os refugiados ambientais, uma vez que ele está relacionado com a proteção do direito à vida, e, assim, desrespeitar este princípio impacta no desrespeito à dignidade da pessoa humana. Ele vem sendo utilizado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos como forma de vedar a realização de ações discriminatórias por parte dos Estados em razão do *status* migratório do indivíduo, podendo ensejar a responsabilização internacional caso não sejam respeitadas garantias mínimas aos migrantes, como o reconhecimento do direito ao devido processo legal.

Já o princípio da igualdade e não discriminação vem sendo reconhecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos como uma norma *Jus Cogens*, e pode ser aplicada aos refugiados ambientais em razão de estar relacionada com a proteção dos Direitos Humanos, e encontra-se previsto em várias normas de direito internacional. De acordo com este princípio todos devem receber um tratamento

igualitário, sem discriminação, guardando íntima relação com a dignidade da pessoa humana

Finalmente, o princípio do devido processo deve ser aplicado ao caso dos refugiados ambientais, uma vez que ele pode ser utilizado com enfoque nos Direitos Humanos, já que sua inobservância viola uma série de normas internacionais. Assim, o direito ao devido processo deve ser utilizado como forma de possibilitar aos solicitantes de refúgio que se manifestem em relação ao seu *status*, tanto no âmbito administrativo quanto judicial, a fim de evitar que sofram com práticas discriminatórias e arbitrárias realizadas pelos Estados

Assim, esses elementos de direito humanitário podem auxiliar na superação dos problemas ocasionados pela falta de enquadramento jurídico dos refugiados ambientais, que deixam de receber a devida proteção em razão de restrições impostas pelos Estados, fundamentadas muitas vezes em elementos como segurança nacional, soberania, ordem pública, e até mesmo utilizando o fator ambiental como um critério de exclusão desses indivíduos.

Contudo, além dos elementos de direito humanitário, existem também elementos do direito do meio ambiente que podem ser utilizados como forma de dar proteção aos refugiados ambientais, uma vez que o meio ambiente é visto como um direito fundamental associado a efetivação da dignidade da pessoa humana, e que pode contribuir com a garantia da manutenção da vida e da integridade física desses indivíduos.

Dentro da proteção do meio ambiente, podemos utilizar elementos do direito dos desastres para a criação do direito dos deslocados ambientais, pois existem fatores que estão associados ao meio ambiente, e que servem para dar proteção aos indivíduos, como a vulnerabilidade das populações atingidas, a capacidade de resiliência dos Estados para recompor os danos, e a percepção e mitigação dos riscos de eventos danosos ao meio ambiente.

Desse modo, se utilizarmos de forma conjunta os elementos de direito ambiental, com os elementos do direito dos desastres, é uma forma de se garantir a proteção dos refugiados ambientais, pois, em diversas situações concretas que ocorreram no mundo, e que foram levadas às cortes internacionais, esses elementos foram utilizados para, de alguma forma solucionar a questão.

Note-se que as questões relacionadas ao meio ambiente, quando levadas às cortes internacionais, não recebem soluções direcionadas a proteção do meio

ambiente, mas sim soluções atreladas a proteção dos seres humanos que vivem naquele ambiente degradado, ou passível de degradação em razão de alguma conduta associada a uma ação ou omissão do Estado.

Dessa forma, é possível que os princípios do direito humanitário e do direito ambiental atuem de forma conjunta para dar proteção aos refugiados ambientais em âmbito internacional, pois será através de um processo de internacionalização desses direitos, no qual tanto o direito internacional como o direito interno dos Estados poderão dar sua contribuição para uma proteção efetiva aos refugiados ambientais.

A forma encontrada pelo governo brasileiro para dar proteção aos refugiados haitianos foi a de criar um aparato específico de proteção em razão da falta de enquadramento jurídico, pois, através dos mecanismos de proteção existentes a nível interno e internacional, não foi possível dar a solução adequada, e assim, dar amparo a estes indivíduos. O maior problema enfrentado pelos Estados que sofrem os efeitos de um evento ambiental extremo, e que se encontram em uma situação de baixo desenvolvimento econômico, como no caso do Haiti, precisam de auxílio financeiro para tomar medidas visando reestabelecer condições mínimas que possibilitem aos indivíduos que vivem naquele lugar terem condições de sobrevivência.

Desse modo, a criação de um fundo internacional, com a participação de todos os Estados membros da ONU seria uma forma adequada de viabilizar as ações de auxílio aos países vítimas de desastres ambientais, fazendo com que a proteção às vítimas dentro do território de seu Estado minimizasse a ocorrência de refugiados, uma vez que seria possível reestabelecer as estruturas mínimas necessárias para viver naquele local, além de possibilitar dar auxílio aos refugiados ambientais dentro do território em que estes solicitam o auxílio.

Considerando que, atualmente, a proteção do meio ambiente tem sido feita, no âmbito das Cortes Internacionais, através da proteção dos indivíduos afetados pelos eventos ambientais, a criação de um fundo mantido pelos Estados é uma forma de dar efetiva proteção às vítimas de desastres ambientais que acabam se tornando refugiados ambientais, e, ao mesmo tempo garantir a proteção do meio ambiente, pois o fundo poderá auxiliar na recomposição do dano causado pelo evento ambiental.

Assim, a utilização dos mecanismos de proteção do direito ambiental e do direito humanitário, aliados a criação de um fundo internacional de amparo às vítimas de desastres ambientais, mostra-se uma solução possível, que poderá auxiliar na proteção das vítimas, bem como na recomposição dos danos, garantindo o respeito do direito à vida e da dignidade de tantos indivíduos que sofrem com os drásticos efeitos decorrentes da degradação do meio ambiente, que acaba contribuindo para a ocorrência de eventos ambientais extremos.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Henrique Fischel de. **A política de proteção a refugiados da Organização das Nações Unidas - sua gênese no período pós-guerra (1946-1952)**. 2006. 327f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Brasília, 2006, p. XXXV-XXXVI disponível em: <<http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/3726/1/Tese%20-Jose%20Henrique%20Fischel%20de%20Andrade.pdf>>. Acesso em: 02/05/2017;

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004;

BLACK, Richard. **Environmental refugees: myth or reality?** UNHCR Working Paper nº 34, Geneva, March 2001, p. 13-14;

BRASIL. **Ação Civil Pública dos Refugiados Haitianos no Brasil**. Ministério Público Federal do Estado do Acre, 25 de janeiro de 2012;

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº 97 de 12 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. D.O.U. de 13 de janeiro de 2012;

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 06 jun. 2016;

BRASIL. **Decreto nº 7.257**, de 4 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 01/08/2017;

BRASIL. **Inquérito Civil sobre os Refugiados Haitianos no Brasil**. Ministério Público Federal do Estado do Acre, 25 de janeiro de 2012;

BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 01/08/2017;

BRASIL. **Lei 9.474**, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. D.O.U. de 23 de julho de 1997;

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração – CNIg, **Resolução Normativa nº 97**, de 12 de janeiro de 2012, que dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti por razões humanitárias;

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **Agravo Regimental no processo 0009420-44.2012.4.01.0000**. Relator: Desembargador Mário César Ribeiro. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 29/11/2012. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=00094204420124010000&secao=TRF1&pg=1&enviar=Pesquisar>>. Acesso em: 10/06/2017;

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1ª Região). **Ação Civil Pública**. processo 0000723-55.2012.4.01.3000. Julgador: Juiz Guilherme Michelazzo Bueno, 1ª Vara Federal de Rio Branco, decisão de 14/01/2013. Disponível em: <<https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php?proc=7235520124013000&secao=JFAC>>. Acesso em: 10/06/2017;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 119773**. Relator: Min. Cármen Lúcia. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 30/09/2014. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6912742>>. Acesso em: 10/06/2017;

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus 92769**. Relator: Min. Celso de Mello. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 19/05/2014. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/hc92769.pdf>>. Acesso em: 10/06/2017;

BORBA, Francisco S. (Org.). **Dicionário UNESP do português contemporâneo**. São Paulo: UNESP, 2004;

CADHP. Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. **Comunicação nº 211/98**. Legal Resources Foundation v. Zambia. Decisão tomada na 29ª Sessão Ordinária realizada em Trípoli, Líbia, de 23 de abril a 07 de maio de 2001. Disponível em: <<http://www.achpr.org/communications/decision/211.98/>>. Acesso em 24/07/2017;

CARVALHO, Délton Winter de. As mudanças climáticas e a formação do direito dos desastres. **Revista NEJ - Eletrônica**, v. 18, n. 3, p. 397-415, set.-dez., 2013. Disponível em: <<http://www.univali.br/periodicos>>. Acesso em: 06 jun. 2016;

CARVALHO, Délton Winter de. **Desastres ambientais e sua regulação jurídica**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015;

CARVALHO, Délton Winter de. Por uma necessária introdução ao direito dos desastres ambientais. **Revista de Direito Ambiental**. Ano 17, vol. 67, p. 107-145 jul.-set./2012;

CAVEDON, Fernanda De Salles; VIEIRA, Ricardo Stanziola. Conexões entre desastres ecológicos, vulnerabilidade ambiental e direitos humanos: novas perspectivas. **Revista Internacional de Direito e Cidadania**, n. 13, p. 117-130, jun., 2012;

CEDH. Caso Lopez-Ostra vs. Espanha. Sentença de 09 de dezembro de 1994;

CEDH. Caso Oneryildiz vs. Turquia, Sentença de 30 de novembro de 2004;

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso González et al. “Campo Algodonero” v. México, 2009.

CIDH – Opinião Consultiva 08-1987, de 30 de janeiro de 1987;

CIDH – Opinião Consultiva OC-18/03, de 17 de setembro de 2003;

CIDH – Caso Uson Ramírez vs. Venezuela. Sentença de 20 de novembro de 2009. Série C nº 207;

CIDH – Caso Nadege Dorzema e outros vs. República Dominicana. Sentença de 24 de outubro de 2012. Serie C Nº. 251;

CIDH – Caso Vélez Loor vs. Panamá. Sentença de 23 de novembro de 2010 Serie C No. 218;

CIDH – Caso Família Pacheco Tineo vs. Bolívia. Sentença de 25 de novembro de 2013. Serie C Nº. 272;

CIDH – Caso Atala Riffo e Crianças vs Chile. Sentença de 24 de fevereiro de 2012. Série C Nº 239;

CIDH. Caso pessoas dominicanas e haitianas expulsas vs. República Dominicana. Sentença de 28 de agosto de 2014. Série C nº 282;

CIDH. Caso Liakat Ali Alibux vs. Suriname. Sentença de 30 de janeiro de 2014. Série C nº 276;

CIDH. Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Mayagna vs. Nicarágua. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C nº 79;

CIDH. Povo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Equador, Sentença de 27 de junho de 2012. Série C nº 245;

CIJ. caso Gabcikovo-Nagymaros (Hungria vs. Eslováquia). Sentença de 25 de setembro de 1997;

CIJ. Caso das fábricas de celulose às margens do rio Uruguai (Argentina vs. Uruguai). Sentença de 20 de abril de 2010;

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A proteção dos direitos humanos dos refugiados ambientais pelo direito do desenvolvimento**. 2015. 328 f. Tese (Doutorado em Direito Internacional) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015;

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados ambientais**: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global. 2012. 114 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012;

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais**, 1950. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 04/05/2017;

COSTA, C. S. Refugiados ambientais, sujeitos em construção pelos efeitos das mudanças climáticas. **Revista FAFIBE On Line** (Online), Bebedouro, p. 01 - 16, 01 mar. 2011;

COSTA, Frederico Carlos de Sá. Sobre o conceito de 'segurança nacional'. **Tensões Mundiais (Impresso)**, v. 5, p. 123-140, 2009. Disponível em: <<http://www.tensoesmundiais.net/index.php/tm/article/viewFile/101/142>>. Acesso em 12/07/2017;

COUTINHO, Larissa Maria Medeiros. Migrantes ambientais: quem são e como juridicamente protegê-los? In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira (org.). **Migrações, deslocamentos e direitos humanos**. 1ª ed. Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015. P. 80-91;

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida. **A proteção ambiental enquanto instrumento de efetivação dos direitos da personalidade**. XVIII Congresso do CONPEPDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito, 2009. XVIII CONPEPDI, p. 3505-3921, 2009;

CUNHA JUNIOR, Dirlei da; NOVELINO, Marcelo. **Constituição Federal para Concursos**. 5ª ed. Salvador: JUSPODIVM, 2014;

DEL GAIZO, Flavia Viana. A definição de direitos metaindividuais e o microsistema da tutela coletiva. **Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**, 2015. P. 1-17. Fonte: <<http://www.pucsp.br/tutelacoletiva/download/ARTIGO-4-flavia-viana.pdf>>. Acesso em: 02/08/2017;

DELMAS-MARTY, Mireille. **Por um direito comum** (tradução de Maria Ermantina De Almeida Prado Galvão). São Paulo: Martins Fontes, 2004;

DEL'OLMO, Florisbal de Souza; JAEGER JUNIOR, Augusto. **Curso de Direito Internacional Privado**, 12ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2016;

DICHER, Marilu. O direito dos refugiados e os 'refugiados ambientais: a via necessária à proteção homóloga. In: **CONPEPDI/UNINOVE** (Org.). **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. 1ª ed. Florianópolis: Funjab, 2014, v. 1, p. 350-364;

DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado**. 13 ed. Rev. Atual. e Ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 450;

DOS SANTOS, Wagner Martins. Imigrantes e a soberania estatal: as interdições na União Europeia. In: **IV Simpósio de Ciências Sociais: cidade e democracia**, 2015, Belo Horizonte. **Desafios contemporâneos: tensões entre o local e o global**, 2015. p. 1-12. Disponível em: <

portaleventosacademicos.pucminas.br/index.php/simposioics/ivsics/paper/download/495/168+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 13/07/2017;

DURÃES, Marilene Gomes; OLIVEIRA, Camila Gomes. A Condição Jurídica dos Haitianos no Brasil: análise da Resolução Normativa 97/2012 do CNIg. in: **CONPEDI/UFPA**. (Org.). A CONDIÇÃO JURÍDICA DOS HAITIANOS NO BRASIL: ANÁLISE DA RESOLUÇÃO NORMATIVA 97/2012 DO CNIg. 23 ed. João Pessoa: CONPEDI, 2014, v. 1, p. 36-65;

FERNANDES, Duval; MILESI, Rosita; FARIAS, Andressa. Do Haiti para o Brasil: o novo fluxo migratório. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, v. 6, n. 6 (2011). Brasília: Instituto Migrações e Direitos Humanos. p. 73-97.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 16 ed. rev. ampl e atual. São Paulo: Saraiva, 2015;

FONSECA, Fúlvio Eduardo. A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional. **Revista Brasileira de Política Internacional (Impresso)**, v. 50, p. 121-138, 2007;

FONSECA, Fúlvio Eduardo. Notas e Reflexões sobre a Jurisprudência Internacional em Matéria Ambiental: a participação de indivíduos e organizações não governamentais. **Revista Ambiente e Sociedade (Campinas)**, v. 13, nº 2, p. 243-259, dez./2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2010000200003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 01/08/2017;

GOUVEIA, Gustavo de Pádua Vilela. **Responsabilidade de proteger (deslocados internos)? o papel da prevenção e da dimensão local**. 2013. 165 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013;

GRUBBA, Leilane Serratine; ANTONIA SOFIA MAFRICA, Chiara. A PROTEÇÃO INTERNACIONAL AOS REFUGIADOS AMBIENTAIS A PARTIR DO CASO KIRIBATI. **Veredas do Direito: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**, [S.I.], v. 12, n. 24, p. 207-226, jan. 2016. ISSN 21798699. Disponível em: <<http://www.domholder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/579>>. Acesso em: 29/06/2017;

IOM, UNHCR & RPG (Refugee Policy Group). **Environmentally-induced population displacements and environmental impacts resulting from mass migration**. International Symposium, 21-24 April 1996. Geneva: IOM, October 1996;

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINARIO, Silvia Menicucci. O. S.. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. **Revista Direito GV**, vol. 6, nº. 1, 2010, p. 275-294;

LEÃO. Márcia Brandão Carneiro. Direitos humanos e meio ambiente: mudanças climáticas, “refugiados ambientais” e Direito Internacional. **APRODAB - 8º Congresso de Magistério Superior de Direito Ambiental e 1º Congresso de Direito Ambiental da PUC-Rio**. Rio de Janeiro, 2, 3 e 4 de setembro de 2010.

Disponível em: <http://www.nima.puc-rio.br/aprodab/artigos/clima_e_refugiados_ambientais_marcia_brandao_carneiro_lea_o.pdf> Acesso em 15/07/2017;

LEITE, Larissa. O devido processo legal para o refúgio no Brasil. 2014. 362 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014;

LIMA, Gabriela Garcia Batista; SCUDELER, Mateo. A responsabilidade internacional ambiental na Corte Internacional e Justiça: a proteção ambiental transfronteiriça como diligência devida. **Revista Internacional de Direito Ambiental**. ano IV, nº 11, maio/ago. 2015. Caxias do Sul: Plenum, 2015. p. 135-154;

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2016;

MADUREIRA, André de Lima; SILVA, João Carlos Jarochinski. Desafios à aplicação de soluções duráveis. **Seminário "Migrações Internacionais, Refúgio e Políticas"**. Desafios à Aplicação de Soluções Duráveis. 2016. (Seminário). Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/6_ALM%20OK.pdf>. Acesso em: 07/07/2017;

MAHLKE, Helisane. O Direito Internacional dos Refugiados e a Pretensão de Universalidade. **Encontro da Sociedade Latinoamericana de Direito Internacional**. 2013. (Apresentação de Trabalho/Congresso). Disponível em: <https://www.academia.edu/21416385/_O_Direito_Internacional_dos_Refugiados_e_a_Pretens%C3%A3o_de>. Acesso em: 07/07/2017;

MILARÉ, Édis. **Direito Do Ambiente**. 10. Ed., rev., atual. E ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MONIZ, Maria da Graça de Almeida D'Eça do Canto. DIREITO INTERNACIONAL DO AMBIENTE: O caso da fundição de trail. **Diversitates** (2012) vol. 4, nº 2, p. 1-33. Disponível em: <https://diversitatesjournal.files.wordpress.com/2012/11/diversitates_4_-n-2_-artigo-11.pdf>. Acesso em 26/08/2017.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002;

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31ª edição. São Paulo: Atlas, 2015;

MORAES, Isaias Albertin de; ANDRADE, Carlos Alberto Alencar de; MATTOS, Beatriz Rodrigues Bessa. A IMIGRAÇÃO HAITIANA PARA O BRASIL: causas e desafios. **Revista do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS (NERINT) e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI/UFRGS)**, v. 4, n. 20 outubro-novembro/2013. Disponível em <<http://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/35798>>. Acesso em 28/03/2015;

MORAES, Thaís Guedes Alcoforado de. O princípio da não devolução de refugiados à luz do sistema interamericano de direitos humanos. In: GALINDO, George Rodrigo Bandeira (org.) **Migrações, deslocamentos e direitos humanos**. 1ª ed. Brasília: IBDC; Grupo de Pesquisa C&DI, 2015. p. 35-49;

MYERS, Norman. **Environmental refugees: an emergent security issue**. 2005. Disponível em: <<http://www.osce.org/eea/14851>>. Acesso em: 07/07/2017;

NAÇÕES UNIDAS. **Alto Comissariado da ONU para Refugiados**. Relatório Tendências Globais, deslocamentos forçados em 2016. Disponível em: <http://www.unhcr.org/5943e8a34#_ga=2.268026894.1241278183.1499464308-1141394802.1471189241>. Acesso em: 07/07/2017;

NAÇÕES UNIDAS. **Comitê de Direitos Humanos**, Comentário Geral nº 18, Não Discriminação, da trigésima sétima sessão, realizada em 10/11/89. In UNDP - Timor-Leste, Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça. Compilação de instrumentos internacionais de direitos humanos. 1ª ed. 2009. Disponível em: <<http://acnurdh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>>. Acesso em 24/07/2017;

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969**. Disponível em: <http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2couaapr.html>. Acesso em 02/07/2017;

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados**. Genebra, 25 de julho de 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 02/07/2017;

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf>. Acesso em: 02/07/2017;

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em 06 jun. 2016;

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em 06 jun. 2016;

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal de direitos Humanos**, 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 04/05/2017;

NAÇÕES UNIDAS. **Estatuto do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados**, 1950. Resolução nº 428, de 14 de dezembro de 1950. Disponível em: <<https://www.google.com.br/search?q=estatuto+do+acnur&oq=estatuto+do+acnur&aqs=chrome..69i57j69i60.3711j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8#>>. Acesso em: 06

ago. 2016;

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos**, 1966. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm >. Acesso em: 06 jun. 2016;

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, 1966. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm >. Acesso em: 06 jun. 2016;

NAÇÕES UNIDAS, **Programa das Nações Unidas para o meio ambiente**. Environment and Disaster Risks: Emerging Perspectives, 2008;

NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo sobre a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Nova York, 4 de outubro de 1967. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 02/07/2017;

NOSCHANG, Patricia Grazziotin. O Caso das Papeleras na Corte Internacional de Justiça: O Reconhecimento dos Princípios de Direito Ambiental Internacional. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro**. Ano 1, nº 12, p. 7649-7663, 2012.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Costa Rica, 22 de novembro de 1969. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm>. Acesso em: 04/05/2017;

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Declaração Americana de Direitos Humanos**. Bogotá, 1948. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm>. Acesso em: 04/05/2017;

OJIMA, Ricardo; NASCIMENTO, Thaís Tartalha do. Meio Ambiente, Migração e Refugiados Ambientais: Novos Debates, Antigos Desafios. In: **IV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade**, 2008, Brasília. Anais do IV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ambiente e Sociedade. Campinas: ANPPAS, 2008. v. 1.

PACIFICO, Andrea Pacheco; GAUDENCIO, Marina Ribeiro Barboza. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. **REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Brasília, v. 22, n. 43, p. 133-148, dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1980-85852014000200009&lng=pt&nrm=iso>. Acessos em: 15/07/2017;

PAULA, Bruna Vieira de. O princípio do *non-refoulement*, sua natureza *jus cogens* e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, v. 7, p. 51-67, 2007. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/94/95>>. Acesso em 07/07/2017;

PENTINAT, Susana Borrás. Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. **Rev. derecho (Valdivia)**, Valdivia, v. 19, n. 2, p.

85-108, dic. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502006000200004&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 10/07/2017;

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados ambientais**: em busca de reconhecimento pelo direito internacional. 2011. 150 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011;

REGIS, André. Intervenções humanitárias, soberania e a emergência da responsabilidade de proteger no direito internacional humanitário. **Prim@ Facie (UFPB)**, v. 9, p. 5-17, 2006. Disponível em: <<http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/primafacie/article/view/7214/4335>>. Acesso em 27/07/2017;

RODRIGUES, Julia de Souza. Novos debates no conselho nacional de imigração sobre a migração haitiana para o Brasil: uma análise das resoluções normativas que prorrogaram a vigência da resolução normativa nº 97/12 (2010-2016). In: **CONPEDI/ UNICURITIBA**. (Org.). NOVOS DEBATES NO CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO SOBRE A MIGRAÇÃO HAITIANA PARA O BRASIL: UMA ANÁLISE DAS RESOLUÇÕES NORMATIVAS QUE PRORROGARAM A VIGÊNCIA DA RESOLUÇÃO NORMATIVA Nº 97/12 (2010-2016). 25 ed. Florianópolis: CONPEDI, 2016, p. 170-190;

SALIBA, Aziz Tuffi; GROSS, Clarissa Piterman; UBALDO, Luisa Quintão. Discricionariedade ou vinculação? Um estudo dos atos administrativos de exclusão do estrangeiro admitido no território nacional. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília n. 188 out./dez. 2010. p 131-142. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198716/000901840.pdf?sequence=1>>. Acesso em 31/08/2017;

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 9ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011;

SHELTON, Dinah. Direitos Humanos e meio ambiente: direitos substantivos. VIEIRA, Vitor Silveira; SCHNEIDER, Andrei César (Tradução). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 19, vol. 74, p. 131-157, abr.-jun./2014

SILVA, Cesar Augusto; MORAES, Thays Mello. A Política Migratória Brasileira para Refugiados e a Imigração Haitiana. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 98-117, jan. 2017. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/7890/5589>>. Acesso em: 07 jul. 2017.

SIRVINSKAS, Luis Paulo. **Manual de direito ambiental**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2016;

THOMAZ, Diana Zacca. Migração haitiana para o Brasil pós-terremoto: indefinição normativa e implicações políticas. Primeiros Estudos, **Revista de Graduação em Ciências Sociais**, São Paulo, n.4, Ano 3, março 2013. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/primeirosestudios/article/view/56732/59875>>. Acesso em: 20/06/2017

UNIÃO AFRICANA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos**, 1981. Disponível em: <<http://www.achpr.org/pt/instruments/achpr/>>. Acesso em: 04/05/2017;

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional público**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014;

VARELLA, Marcelo Dias. **Internacionalização do Direito**: direito internacional, globalização e complexidade. 2013. 606 f. Livre-docência. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

VARESE, L. Folder: **Refugiados – Proteção e Assistência em São Paulo**. São Paulo: ACNUR; Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, 2008.

VIEIRA, Ligia Ribeiro; DERANI, Cristiane. Os direitos humanos e a emergência das catástrofes ambientais: uma relação necessária. **Veredas do Direito**: Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, Belo Horizonte, v. 11, n. 22, p. 143-174, Julho/Dezembro de 2014. Disponível em: <<http://www.domhelder.edu.br/revista/index.php/veredas/article/view/443>>. Acesso em: 10/07/2017;

ZEFERINO, Marco Aurelio Pieri; AGUADO, Juventino de Castro. **Os deslocamentos ambientais de haitianos para o Brasil**. Revista da SJRJ, Vol. 19, Nº 35 (2012), p. 213-230. Disponível em: <http://www4.ifrj.jus.br/seer/index.php/revista_sjrj/issue/view/38>. Acesso em 20/03/2015;