

Universidade Federal de Juiz de fora

Paola Durso Angelucci

**A tutela do refugiado ambiental perante o direito
internacional e o caso da ilha de Tuvalu**

Juiz de Fora/MG

2012

Paola Durso Angelucci

**A tutela do refugiado ambiental perante o direito
internacional e o caso da ilha de Tuvalu**

Monografia apresentada junto ao curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, na área de direito internacional ambiental, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel.

Orientadora: Professora Manoela Carneiro Roland

Juiz de Fora/MG

2012

Paola Durso Angelucci

A tutela do refugiado ambiental perante o direito internacional e o caso da ilha de Tuvalu

Monografia apresentada junto ao curso de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora, na área de direito internacional ambiental, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel.

Orientadora: Professora Manoela Carneiro Roland

Aprovada pela Banca Examinadora em: ____ de _____ de 2011.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Leonardo Alves Corrêa
UFJF

Prof.^a Maíra Fajardo Linhares Pereira
UFJF

Prof.^a Manoela Carneiro Roland
UFJF

RESUMO

O presente trabalho investiga a ausência de tutela específica dos refugiados ambientais perante o direito internacional, visando à ampliação do marco de responsabilização dos Estados face à sua omissão no tocante ao amparo destes indivíduos. Neste sentido, são abordadas alternativas de normatização do instituto e a possibilidade de responsabilização internacional objetiva dos Estados quando se trata de dano ambiental. Para tanto, são apresentados dados quantitativos e geográficos sobre os refugiados, em plano global, bem como acerca das mudanças climáticas e da pobreza como fatores de influência nos fluxos migratórios. Estuda-se, também, a ligação entre o refúgio ambiental e a proteção aos direitos humanos. Por fim, é apresentado o caso do arquipélago de Tuvalu, o qual exemplifica alguns dos pontos abordados no decorrer deste estudo.

Palavras-chave: Direito Ambiental Internacional. Refúgio ambiental. Dano ambiental. Responsabilidade Civil Internacional Objetiva. Mudanças Climáticas. Fluxos Migratórios. Pobreza. Direitos Humanos. Tuvalu.

ABSTRACT

This study investigates the lack on specific protection for environmental refugees under international law, aiming to increase the responsibility of the governments considering their omission when it is about the protection of these individuals. Therefore, alternatives to regulate the institute are discussed, as well as the possibility of civil liability of the State when it comes to environmental damage. Besides, the study includes quantitative and geographical facts about refugees, in a global level, as well as climate change and poverty as factors of influence on migration. It also presents the link between environmental refugees and human rights protection. Finally, it exposes the case of Tuvalu archipelago, which exemplifies some of the points which were mentioned on this study.

Key-words: International Environmental Law. Environmental refuge. Environmental damage. International objective civil responsibility. Climate change. Migration flows. Poverty. Human rights. Tuvalu.

SUMÁRIO

1	Introdução	5
2	Refugiados: conceito e tutela perante o direito internacional	5
2.1	Refugiados ambientais, ecológicos ou climáticos : fenômeno recente no cenário internacional	8
2.1.1	<i>Conceito e possibilidade de reconhecimento jurídico</i>	8
2.1.2	<i>Diferenças entre migração e deslocamento</i>	14
3	Dados sobre os refugiados hoje no mundo	14
4	Mudanças climáticas e pobreza: influência nos fluxos migratórios	19
5	Estudos sobre as causas e efeitos das mudanças climáticas no planeta	21
6	Responsabilidade internacional subjetiva e objetiva dos Estados	24
6.1	Introdução ao tema	24
6.2	Responsabilidade civil internacional objetiva e subjetiva	25
6.3	Proteção internacional ao meio ambiente e aos direitos humanos	28
6.4	Características do dano ambiental	30
6.5	A <i>Soft Law</i> como forma de agregar os interesses dos Estados	31
6.6	Potencialidades do <i>Draft</i>	33
7	O caso do arquipélago de Tuvalu	35
7.1	Aspectos gerais	35
7.2	O principal desafio enfrentado por Tuvalu	37
8	Conclusão	41
	Referências	44

1 Introdução

Atualmente, problemas antes atinentes somente à esfera local de um Estado adquiriram dimensões globais, ou seja, suas consequências não se restringem somente àquele território. É o caso dos danos ambientais, que podem ultrapassar fronteiras e causar efeitos nem sempre imediatos, afetando vidas mesmo muito depois do evento causador.

O refugiado ambiental, aquele que é obrigado a deixar sua localização de origem devido a transformações significativas do meio ambiente, merece ser reconhecido como sujeito de direitos, como parte da tomada de responsabilidade dos Estados diante das consequências dos danos ambientais a que deram causa.

A hipótese defendida insere-se no marco teórico construtivista e neokantiano das Relações Internacionais, que busca conferir uma maior proeminência ao indivíduo enquanto sujeito de Direito Internacional. Desta forma, defende-se a ampliação do marco de responsabilização do Estado face à sua omissão em relação ao amparo do refugiado ambiental, seja na não previsão de normativa adequada à sua proteção, seja na inadequação de normativa já elaborada. A ausência de norma tutelando o refúgio ambiental inviabiliza a responsabilidade objetiva dos Estados, uma vez que esta decorre de previsão nos tratados. Neste sentido, o que se pretende é que este tipo de refugiado possa se beneficiar da teoria do risco aplicada à ocorrência de dano ambiental causado pelos países mais poluidores, uma vez que deste dano pode derivar a necessidade do deslocamento.

Este trabalho orienta-se pelo método de investigação jurídico-propositiva e utiliza como fontes o direito positivado, a pesquisa bibliográfica e o estudo de caso.

2 Refugiados: conceito e tutela perante o direito internacional

O instituto do refúgio tem suas normas elaboradas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e possui como textos magnos, em plano global, a

Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (1966), sendo que o último ampliou a definição elaborada em 1951, eliminando limites referentes a datas e espaços geográficos.

No Brasil, o refúgio é, ainda, regulado pela Lei 9.474, de 1997 – a qual cuida da implementação, em âmbito nacional, do Estatuto dos Refugiados, de 1951 (MAZZUOLI, 2011, p.740).

O art.1º da Lei 9.474/97, em consonância com as normas internacionais, estabelece os requisitos para o reconhecimento da condição de refugiado:

Artigo 1º - Será reconhecido como refugiado todo indivíduo 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.

Nota-se, portanto, que a condição de refugiado não é reconhecida a partir de uma perseguição decorrente de **crime** de natureza política ou ideológica (como verificado no caso de asilo), mas sim em razão de perseguição por motivos de raça, religião ou nacionalidade, ou ainda quando o sujeito pertence a um específico setor social ou possui uma opinião política não aceita. Além disso, através de instrumentos regionais (como a Declaração de Cartagena sobre os Refugiados, de 1984) os motivos do refúgio podem ser mais amplos, incluindo, por exemplo, a ameaça de violência generalizada, a agressão interna e a violação massiva dos direitos humanos (MAZZUOLI, 2011, p.742).

A própria Lei nº 9474/97 já prevê essa possibilidade, nos termos do art. 1º, inciso III, ao reconhecer como refugiado também aquele que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país. Logo, destaca-se que, na elaboração dessa lei, bem mais recente que o Protocolo de 1966

e a Convenção de 1951, já foi adotada uma definição ampliada de refugiados, para além dos casos de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, etc.

Cabe ainda destacar que, ao contrário do asilo e outros institutos do direito internacional que se aplicam em casos de natureza política ou ideológica (de caráter mais individual), o refúgio tem por motivos essenciais outras questões, incluindo situações de grande penúria, perseguições religiosas e raciais (as quais atingem sempre uma coletividade). Assim, quando se trata do refúgio propriamente dito, não são envolvidas situações “individuais”, mas situações em que vários indivíduos são obrigados a se deslocar a partir de seus Estados de origem em direção a outro local onde possam viver sob melhores condições (MAZZUOLI, 2011, p.745).

Todavia, considerando que a Convenção trata somente dos eventos anteriores à data de 1º de janeiro de 1951 e confere proteção apenas a refugiados provenientes da Europa, fez-se necessária a elaboração de um Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados, o qual foi preparado e apresentado à Assembléia Geral das Nações Unidas, em 1966. Assim, visando tutelar os recentes fluxos de refugiados emergentes de novas situações geradoras de conflitos e perseguições, o texto foi submetido aos Estados para que o ratificassem. O Protocolo entrou em vigor em 4 de outubro de 1967. A partir de sua ratificação, as limitações anteriores desapareceram, ou seja, os dispositivos passaram a ser aplicados a casos futuros, bem como a refugiados de todos os outros continentes. Embora relacionado com a Convenção, o Protocolo é um instrumento independente, cuja ratificação não é restrita aos Estados signatários da Convenção de 1951 (ACNUR).

Segundo dados da ONU ¹, o primeiro estado a ratificar a Convenção de 1951 foi a Dinamarca. Em 2011, 148 estados já constavam como signatários da Convenção e/ou do

¹ *ACNUR comemora 60 anos da convenção de 1951 para refugiados*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/acnur-comemora-60-anos-da-convencao-de-1951-para-refugiados/> Acesso em: 10 de maio de 2012.

Protocolo de 1967, sendo Nauru o mais recente signatário (desde junho de 2011). Porém, ainda há partes do mundo – sobretudo no Sul e Sudeste da Ásia e no Oriente Médio- onde a maioria dos estados ainda não ratificou a Convenção.

No que diz respeito à lei 9474/97, há uma delimitação de quem será considerado refugiado através das hipóteses de “extensão” e “exclusão” (artigos 2º e 3º). A referida lei traz, ainda, especificações acerca dos direitos e deveres dos refugiados, como se dá o ingresso no território nacional e o pedido de refúgio. Cria, também, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva, no âmbito do Ministério da Justiça, cuja competência, estrutura e funcionamento estão previstos nos Capítulos I e II do Título III da lei 9474/97. Por fim, trata também do processo de refúgio, dos efeitos do Estatuto de Refugiados sobre a extradição e a expulsão, da cessação e da perda da condição de refugiado e das chamadas “soluções duráveis”, as quais consistem na repatriação, integração local e reassentamento do refugiado.

Portanto, resta claro que, embora ausente a ratificação por parte de alguns Estados, as normas internacionais que tratam do refúgio, ao menos em seu sentido tradicional, são bastante amplas e respeitadas como referência no assunto. A lei nacional é ainda mais específica, estabelecendo de que maneira o pactuado na Convenção de 1951 aplica-se em âmbito interno. Assim, podemos concluir que o refugiado, no que diz respeito às leis positivadas, conta com uma ampla proteção internacional, com uma série de normas que pré-estabelecem como proceder diante da necessidade do refúgio. Todavia, tais leis não contemplam, como será demonstrado a seguir, um caso especial: o refúgio ambiental.

2.1 Refugiados ambientais, ecológicos ou climáticos : fenômeno recente no cenário internacional

2.1.1 Conceito e possibilidade de reconhecimento jurídico

O professor Essam El- Hinnawi foi o primeiro a usar o termo “refugiado ambiental”, em uma publicação de 1985. Segundo ele, tal definição se aplicaria aos indivíduos forçados a deixar seu habitat natural, de forma temporária ou permanente, em função de uma marcante perturbação ambiental (natural e/ou desencadeada pela ação humana) que tenha colocado em risco sua existência e/ou tenha afetado seriamente sua qualidade de vida. Deve-se entender por “perturbação ambiental” quaisquer mudanças físicas, químicas, e/ou biológicas no ecossistema (ou na base de recursos), que o tornem, temporária ou permanentemente, impróprio para sustentar a vida humana.²

Em um artigo que trata sobre calamidades naturais e refugiados ambientais em Bangladesh, Muinul Islam explicita as causas dos casos de refúgio naquele país:

[...] the refugees of Bangladesh are uprooted from their rural homes by an amalgam of economic, social, institutional and political factors, **as well as by consecutive onslaughts of natural disasters like floods, cyclones, river erosions, etc.** (ISLAM, p.6, 1992)³

Resta claro, portanto, que naquela região, os desastres naturais são grandes causadores da condição de refugiado, o que permite classificar este tipo específico de refúgio como “ambiental”, “climático” ou “ecológico”.

Em seguida, Islam explica a adequação do termo “refúgio” naqueles casos:

Conceptually, these refugees are variously termed as "*economic migrants*," "*distress migrants*" or "*compelled migrants*," but the compulsive push of circumstances **becomes so much a matter of life and death for the refugees fleeing the ravages of natural disasters that normally they have no choice but to migrate.** Therefore, the term *refugee* is more appropriate than the term *migrant*.⁴ (ISLAM, p.6, 1992)

² NUNES, Branca. *Quando o clima se torna uma forma de perseguição*. Revista Veja, 11 de abril de 2011. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/quando-o-clima-se-transforma-em-uma-nova-forma-de-perseguiacao>. Acesso em: 30 de maio de 2012.

³ Tradução livre: os refugiados de Bangladesh são arrancados de suas casas no campo por um conjunto de fatores econômicos, sociais, institucionais e políticos, bem como por ataques consecutivos de desastres naturais como inundações, ciclones, erosões fluviais, etc.

⁴ Tradução livre: conceitualmente, estes refugiados são denominados, de forma variada, como "migrantes econômicos", "migrantes de socorro" ou "migrantes obrigados", mas a pressão constante das circunstâncias torna-se tanto uma questão de vida ou morte para os refugiados da devastação das

Os desastres naturais em Bangladesh são os causadores diretos de uma migração forçada, de modo que não há escolha a não ser abandonar o local. Por isso, o termo refugiado se aplica tão bem ao caso, visto que, diante das circunstâncias, as vítimas carecem de proteção internacional, sendo esta uma questão de sobrevivência.

A palavra “refugiado”, normalmente associada a guerras, repressão política, conflito civil, fome e epidemia parece ter estereotipado o conceito (ISLAM, p.7, 1992). Todavia, para o autor, há uma crescente urgência na ampliação de seu significado, de modo a incluir o refugiado ambiental como objeto de tutela das normas sobre refúgio, em geral. Pois, ausente normatização em que se encaixe tal conceito, a consequência é que os refugiados por conta de desastres naturais ou mudanças climáticas fiquem totalmente desamparados e sejam tratados como migrantes comuns. Como esclarece Islam:

This conceptual confusion is particularly pertinent for "ecological refugees" who lose the sympathetic public attention after the initial media attention subsides, and the official relief camps are closed down. Rehabilitation of such refugees is almost always abandoned halfway; official quarters and relief organisations do not normally follow up on the camp-leavers to oversee the rehabilitation of their economic life.⁵ (ISLAM, P.7, 1992)

Não se aplicando a condição de refugiado àqueles que o são por causas ambientais, não há norma que regule o caso em concreto e, assim, cessando a atenção midiática diante do desastre natural, cessa também a comoção pública e a fonte de qualquer suporte para essas pessoas. O fato de que esses refugiados não são contemplados por uma assistência organizada, normalmente direcionada aos demais casos de refúgio, não deve impedi-los de serem

catástrofes naturais que eles normalmente não têm escolha, a não ser migrar. Portanto, o termo “refugiado” é mais apropriado do que o termo “migrante”.

⁵ Tradução livre: essa confusão conceitual é particularmente pertinente no caso de “refugiados ecológicos”, que perdem a simpática atenção do público depois que cessa o subsídio conferido pela atenção inicial da mídia e os campos oficiais são fechados. A reabilitação de tais refugiados é quase sempre abandonada no meio do caminho; quartéis oficiais e organizações de ajuda normalmente não acompanham os refugiados que deixam os campos para supervisionar a reabilitação da sua vida econômica.

classificados dentro desse grupo (ISLAM, 1992). Pelo contrário, demonstra a urgência em fazê-lo.

No mesmo sentido, Norman Myers define os refugiados ambientais da seguinte maneira:

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. In their desperation, these people feel they have no alternative but to seek sanctuary elsewhere, however hazardous the attempt. Not all of them have fled their countries, many being internally displaced. But all have abandoned their homelands on a semi-permanent if not permanent basis, with little hope of a foreseeable return.⁶ (MYERS, 2005)

Sobre o reconhecimento da condição de refugiado, Myers reafirma sua necessidade:

“On top of all these sub-problems is the lack of official recognition, whether on the part of governments or international agencies, that there is an environmental refugee problem at all.”⁷

Primeiramente, é preciso expandir a abordagem do conceito de “refugiados”, em geral, de modo a incluir os “refugiados ambientais”, em particular. Não é possível que se continue a ignorar o refúgio ambiental simplesmente porque ainda não há nenhuma maneira institucionalizada de lidar com esta espécie de refugiado. Em seguida, precisamos ampliar e aprofundar nosso entendimento acerca do refúgio ambiental, ao estabelecermos quais são as raízes causadoras do problema – não apenas causas ambientais, mas problemas associados, como preocupações com a segurança, além da interação dos dois conjuntos de forças. Há muitas áreas conceituais cinzentas no que diz respeito às causas diretas e indiretas, à

⁶ Tradução livre: estas são pessoas que já não podem ganhar uma vida segura em sua terra natal por causa da seca do solo, erosão, desertificação, desmatamento e outros problemas ambientais, juntamente com problemas associados de pressões populacionais e de pobreza profunda. Em seu desespero, essas pessoas sentem que não têm alternativa senão buscar refúgio em outros lugares, mesmo que esta seja uma perigosa tentativa. Nem todos eles fugiram dos seus países, muitos sendo deslocados internos. Mas todos têm abandonado suas terras de modo permanente ou semi-permanente, com pouca esperança de um retorno previsível.

⁷ Tradução livre: acima de todos esses sub-problemas está a falta de reconhecimento oficial, quer por parte dos governos ou de agências internacionais, de que há um problema acerca dos refugiados ambientais.

contribuição de pressões populacionais e da pobreza, às ligações com tensões étnicas e conflitos convencionais, e assim por diante. (MYERS, 2005).

Na contramão dos autores citados, um relatório publicado em 2011 pelo “The Government Office for Science”⁸, em Londres, considera inapropriada a classificação dada pelo termo “refugiados ambientais/climáticos”. Embora reconheça a existência de lacunas no tocante à proteção das populações vítimas do deslocamento forçado por mudanças ambientais, o relatório discorda da classificação “refugiados climáticos” a partir do momento em que considera os fluxos migratórios como fenômenos multi-causais. Todavia, cabe frisar que, na classificação sugerida por MYERS e ISLAM, os demais fatores capazes de influenciar a migração não foram descartados. O que ocorre é um reconhecimento de que o principal fator, nos casos citados por estes autores, deriva da mudança nas condições ambientais, não de modo a excluir as demais causas de migração, mas de modo a reconhecer as condições do meio ambiente como fator de destaque, o que ensejaria uma proteção específica, direcionada a necessidades especiais dos refugiados nestas condições. Especialmente no caso de ilhas inteiras que podem vir a desaparecer, como será estudado mais a frente, o que traria à tona uma problemática única envolvendo questões de soberania e cidadania.

Todavia, as sugestões trazidas pelo relatório para lidar com as lacunas devem ser também consideradas. Segundo o mesmo, há uma infinidade de relações internacionais existentes, convenções coletivas e instituições envolvidas no governo que podem e devem ser construídas, em primeira instância. Por exemplo, abordagens de “soft law”, assim como os Princípios Orientadores do Deslocamento Interno⁹ e, potencialmente, os recentemente

⁸ Foresight: Migration and Global Environmental Change (2011). Final Project Report. The Government Office for Science, London.

⁹ Tais princípios tratam dos deslocados internos, que migram dentro de seu próprio país, mesmo que o deslocamento ocorra por razões semelhantes às dos refugiados. Os deslocados internos permanecem sob a proteção de seu próprio governo, ainda que este governo possa ser a causa da fuga. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/GPPortuguese.pdf> e <http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/deslocados-internos/> Acesso em: 20 de julho de 2012.

elaborados “Princípios Nansen”¹⁰, abordagens que constroem consenso e permitem uma adoção adaptada pelos Estados.

Sobre a “soft law”, Mazzuoli esclarece que esta surgiu justamente da necessidade de adaptação da ordem internacional contemporânea às temáticas emergentes no Direito Internacional. Embora não possuam status de norma jurídica, as normas de soft Law representam uma obrigação moral ao Estado e têm dupla finalidade: fixar metas para futuras ações políticas nas relações internacionais e recomendar aos Estados que adequem as normas de seu ordenamento interno às regras internacionais contidas na *soft Law*. Exemplo desse tipo de norma é a Agenda 21, adotada ao final da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), na qual foram estabelecidos planos de ação para a proteção internacional do meio ambiente no século XXI.

O que se pretende demonstrar através do exemplo da *soft Law* é que, a princípio, nem sempre a solução está num sistema de proteção formal (rígido), mas sim em sistemas mais fluidos (maleáveis), que evitam problemas de adequação de tratados entre partes reservantes e não reservantes, ou que aceitaram eventual acordo de emenda e que o rejeitaram, etc.

Neste sentido, pode ser que a tutela do refugiado ambiental não seja alcançada, a princípio, globalmente, mas regionalmente. Um sistema regional pode ser mais capaz de proteger um tipo específico de refugiado ambiental, incluindo todas as suas peculiaridades, do que um tratado universal que aborde o tema de maneira demasiado generalizada, de forma a não contemplar os reais mercedores da tutela específica e nem fornecer todo o suporte necessário, até mesmo com o intuito de, sendo um tratado que englobe maior número de países, evitar especificidades, de modo a ganhar mais adeptos.

Assim, com o intuito de delimitar quem seriam os refugiados ambientais carentes dessa tutela, estudamos, no item seguinte, a diferença entre migração e deslocamento.

¹⁰ Em 2011, foram elaborados os “Princípios Nansen”, que oferecem diretrizes para o trabalho relacionado às vítimas das mudanças climáticas. Mais sobre a elaboração dos Princípios em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/sobre-o-site/envolva-se/eventos/arte-e-refugio-no-brasil/>

2.1.2 *Diferenças entre migração e deslocamento*

Voltando ao relatório britânico, este distingue, ainda, os termos “migração voluntária” e “deslocamento involuntário”, como dois tipos de movimento incorporados dentro do termo “migração”. A migração voluntária ocorre quando indivíduos transferem sua residência, por vontade própria, cruzando fronteiras internacionais (migração internacional) ou quando o fazem dentro dos limites do país onde vivem, mas mudando para outra região, distrito ou município (migração interna). Assim, são considerados migrantes, normalmente, aqueles que permanecerem fora de sua localidade original por um período de ao menos três meses.

Já o deslocamento seria uma forma particular de migração, na qual os indivíduos são **forçados** a mudar, contra a sua vontade. Quando isso ocorre dentro do país de origem do indivíduo, temos um deslocamento interno. Já quando essas pessoas são levadas a migrar para outro país, existe a **possibilidade** de que se tornem refugiados, embora na legislação internacional, este termo seja reservado para aqueles que se encaixam na definição da Convenção dos Refugiados de Genebra (1951), bem como em seu protocolo (1967) e são, ainda, reconhecidos como refugiados pelo Estado que os abriga ou pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados.

Dessa forma, embora ainda não contemplados pela legislação internacional, serão considerados como refugiados ambientais aqueles que, por razões relacionadas ao desequilíbrio do meio ambiente, são forçados a migrar para além das fronteiras de seu país de origem. Delimitado este conceito, analisaremos dados atuais concernentes ao refúgio.

3 **Dados sobre os refugiados hoje no mundo**

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), as causas de deslocamento forçado não mais se restringem a conflitos e perseguições, mas

abrangem também situações de extrema pobreza e o impacto das mudanças climáticas nas mais diversas regiões do planeta.

Na Somália, mais de 170 mil pessoas fugiram, entre janeiro e julho de 2011, para países próximos, sendo que a seca, a fome e a insegurança seriam as principais causas do deslocamento. Já na Líbia, considerando o mesmo período, cerca de até 1 milhão de pessoas teriam abandonado o país, considerando refugiados, solicitantes de refúgio, e migrantes econômicos em busca de melhores condições de sobrevivência (ONU Brasil). Diante desse quadro, a ACNUR ressalta que:

Precisamos ter fronteiras sensíveis à proteção, para que as pessoas que temem por suas vidas ou liberdade possam encontrar segurança [...] Ao mesmo tempo, **necessitamos encontrar formas inovadoras para preencher as crescentes lacunas no sistema de proteção internacional e promover os valores de tolerância e inclusão, em vez de medo e desconfiança.** (Antonio Guterres, ACNUR, 2011)¹¹

Quatro quintos dos refugiados do mundo vivem em países em desenvolvimento, e as condições críticas na Somália, Líbia e Costa do Marfim contribuem para o aumento dessa proporção. Por conta da seca na África Oriental, cerca de 450 mil refugiados somalis foram deslocados para o Quênia, Etiópia e Djibuti. Já o fluxo de migração proveniente da Líbia tem sido acolhida pela Tunísia e Egito. Ademais, mesmo ainda sob as consequências de anos de conflito civil, a Libéria oferece refúgio a mais de 150 mil marfinenses, que tentam escapar da violência e da situação ainda incerta em seu país no tocante ao aspecto político¹² (ONU Brasil).

Já a União Européia, englobando os 27 países membros, recebeu cerca de 243 mil pedidos de refúgio em 2010, o que representa uma porcentagem equivalente a quase 29% do total mundial. A posição da ACNUR diante deste quadro traduz-se na consciência da

¹¹ ACNUR, *Acnur comemora 60 anos da Convenção de 1951 para refugiados*. Disponível em: <http://www.onu.org.br/acnur-comemora-60-anos-da-convencao-de-1951-para-refugiados/> Acesso em: 30 de maio de 2012.

¹² idem

responsabilidade diante dos valores assumidos internacionalmente: “A Europa deve isso a essas pessoas, a todos os refugiados, e a ela mesma em defesa dos valores da Convenção de 1951 para Refugiados”. (ACNUR,2011)

No que diz respeito aos refugiados ambientais, especificamente, estima-se que estes totalizavam 25 milhões de pessoas, em 1995, enquanto, na mesma época, havia 27 milhões de refugiados vítimas de repressão política, perseguição religiosa e conflitos étnicos. Este total, segundo Myers, pode ter sido duplicado entre os anos de 1995 e 2010. Deve-se considerar ainda, segundo o autor, que este número tende a aumentar com o passar dos anos, se levarmos em conta o impacto causado pelas crescentes populações pobres em ambientes já sobrecarregados. Seguindo as previsões do relatório do IPCC, elaborado pela ONU, Myers defende que “enquanto o planeta passa por um processo de aquecimento, até 200 milhões de pessoas poderão sofrer com a ruptura dos sistemas de monções e outros regimes de chuvas, bem como com secas de gravidade e duração sem precedentes, além de elevações no nível do mar e inundações costeiras.” (MYERS, 2005)

Dos considerados 25 milhões de refugiados ambientais, em 1995, havia cerca de 5 milhões no Sahel africano, fugindo de secas. Em outras regiões da África Subsaariana, onde 80 milhões de pessoas foram consideradas semi-famintas, por conta, especialmente, de fatores ambientais, sete milhões de pessoas foram obrigadas a migrar com o intuito de obter alimento. Nos primeiros meses do ano 2000, o Sudão apresentou oito milhões de pessoas que foram oficialmente considerados em risco de fome, com outros seis milhões na Somália e três milhões, no Quênia. Uma considerável proporção destes refugiados poderia ser caracterizada como “refugiados ambientais”, visto que as condições ambientais precárias teriam dado causa à fome e, por consequência, ao deslocamento forçado. (MYERS, 2005)

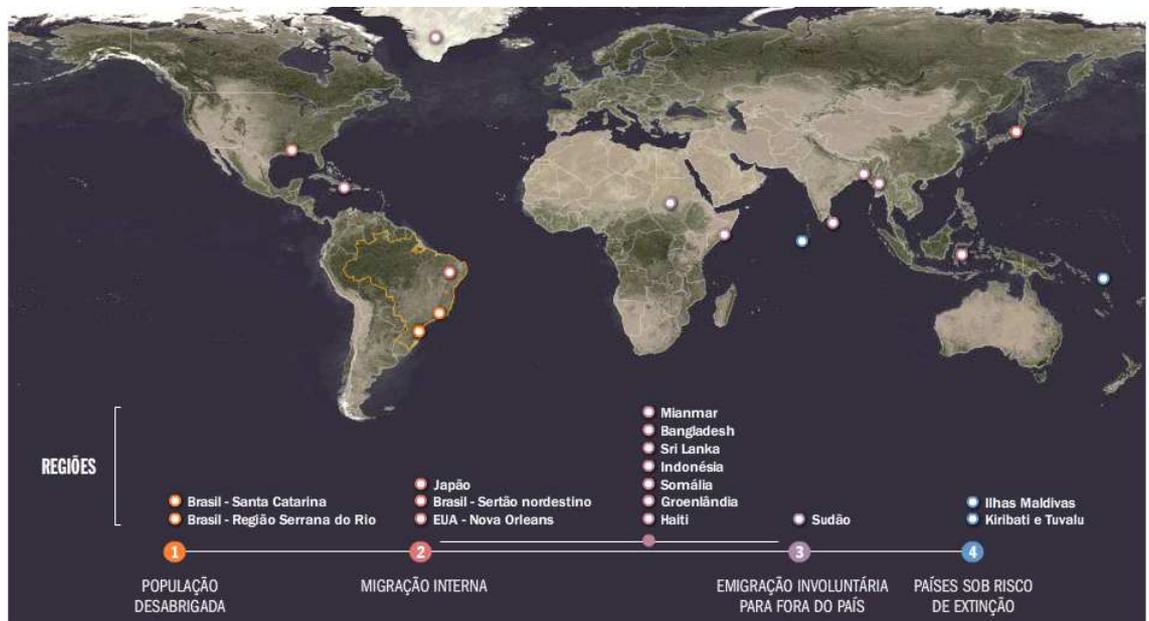
Aliás, os sudaneses formam o único grupo de refugiados reconhecidos como ambientais, de maneira incontroversa, pelos especialistas no assunto. Isso se explica pelo fato

de que, apesar de a justificativa para a concessão do refúgio basear-se na guerra civil que durou 22 anos (1983-2005), a degradação do meio ambiente é aceita como a origem dos conflitos. Juntando fatores como a elevação do índice populacional, o aumento da desertificação no norte do país e a escassez de recursos naturais, a maioria árabe e muçulmana que habitava aquela região foi levada, sem escolhas, a se deslocar para a região sul, onde os negros cristãos permaneciam como dominantes. A guerra forçou a migração de 2,7 milhões de pessoas e causou 300 mil mortes.

Todavia, Myers considerou como conservadora a estimativa que apontava 25 milhões de refugiados ambientais. O autor argumenta que havia cerca de 135 milhões de pessoas ameaçada pela desertificação grave e 550 milhões de pessoas sujeitas à escassez crônica de água, nos países em desenvolvimento. Embora parte destes números tenha sido incluído nos 25 milhões, muitos indivíduos poderiam ter migrado sem serem contados como refugiados ambientais. Myers ressalta, ainda, que dos quase um bilhão de pessoas adicionadas à população mundial durante os anos 90, uma parcela significativa seria parte de comunidades com uma renda de US\$ 1 por dia ou menos. Assim, um grande contingente populacional estaria mais suscetível, tentando sobreviver em ambientes muito úmidos, muito secos ou muito íngremes para que seja possível a agricultura sustentável. Na África Subsaariana e na Índia, esses ambientes teriam suportado um acréscimo de 150 milhões de pessoas durante a década de 1990. (MYERS, 2005)

Segundo cálculos da ONU (Organização das Nações Unidas), apresentados através do IPCC, por volta do ano de 2001, 50 milhões de pessoas já seriam consideradas refugiadas devido a causas ambientais e, provavelmente, este número poderá chegar a valores entre 250 milhões e 1 bilhão até o ano 2050. Referido estudo das Nações Unidas destaca, ainda, que se as previsões de elevação do nível dos oceanos forem concretizadas ao longo dos anos, há

também o risco de algumas nações desaparecerem. O infográfico a seguir ilustra esses dados:¹³



Texto: Branca Nunes | Infográfico: Thomaz Rezende

Dados mais recentes, contidos no projeto “Foresight: Migration and Global Environmental Change”¹⁴ (2011), elaborado pelo governo britânico, indicam que o impacto das mudanças ambientais nos fluxos migratórios irá crescer no futuro. Tais mudanças, ao alterarem a exposição da população aos riscos naturais, tornam a migração, em muitos casos, a única resposta a esta exposição. Neste sentido, o relatório afirma que 17 milhões de pessoas foram deslocadas por conta de riscos naturais, em 2009, e 42 milhões, em 2010. Ainda segundo o relatório, estima-se que haverá entre 472 e 552 milhões de pessoas, direta ou indiretamente afetadas por inundações nas áreas rurais da África, Ásia, América Latina e Caribe, por volta de 2060.

Todavia, o citado projeto questiona as estimativas anteriores acerca da quantidade de migrantes ambientais no mundo, que seriam baseadas em uma ou duas fontes, como é o caso

¹³ NUNES, Branca. *Quando o clima se torna uma forma de perseguição*. Revista Veja, 11 de abril de 2011. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/quando-o-clima-se-transforma-em-uma-nova-forma-de-perseguiçao>. Acesso em: 30 de maio de 2012.

¹⁴ Foresight: Migration and Global Environmental Change (2011). Final Project Report. The Government Office for Science, London.

de Myers (1995). Um questionamento específico diz respeito à ambiguidade na relação entre aqueles que são considerados “em risco” por conta de fatores ambientais e os que, dentre estes, virão, de fato, a migrar. Embora as metodologias utilizadas reconheçam a diferença entre suscetibilidade e capacidade de adaptação, parecem negar a habilidade daqueles que vivem em países mais pobres em lidar com problemas ambientais, a se adaptarem, apresentando uma conexão relativamente determinista entre risco e migração. O projeto não concorda com o foco na contagem de migrantes ambientais, por considerar contraprodutivo e, metodologicamente, insólito, uma vez que as migrações seriam fenômenos multi-causais e não exclusivamente ambientais. Ressalta ainda que, ao tentar calcular aqueles que migram, os que ficam para trás ou ficam presos nas áreas de risco podem ser negligenciados pelas políticas públicas, apesar de permanecerem em situação extremamente vulnerável.

Diante deste quadro alarmante, importa analisar as mudanças climáticas e a pobreza como fatores relacionados e de potencial influência nos deslocamentos, sendo causas diretas ou agravantes das condições dos refugiados.

4 Mudanças climáticas e pobreza: influência nos fluxos migratórios

Como ocorre em Bangladesh, as camadas mais pobres atingidas por desastres ecológicos são também as que sofrem mais, visto que as perdas de rendimento global dentro dessas camadas são mais elevadas do que dentro de estratos sociais mais privilegiados. Além disso, a recuperação diante de uma tragédia leva mais tempo no caso de famílias já desfavorecidas. Enquanto aqueles que não são pobres podem resistir a uma dissipação de boa parte de seus ativos sem que haja falência, os pobres demandarão muito mais tempo e esforço para recuperarem seu equilíbrio financeiro (ISLAM, 1992).

Assim, torna-se evidente a potência dos fenômenos ecológicos no que diz respeito à aceleração no processo de marginalização das classes sociais mais pobres. Todavia, os danos

podem ser minimizados com as devidas medidas corretivas, como aterros permanentes, áreas costeiras planejadas e arborizadas, abrigos contra ciclones, fortes de concreto, modernos sistemas de alerta, treinamento para salvamento adequado, socorro eficaz e outros tipos de programa (ISLAM, 1992).

Norman Myers destaca, também, o fator pobreza associado aos desastres naturais como causa das migrações forçadas:

Poverty serves as an additional "push" factor associated with the environmental problems displacing people [...]those people who migrate because they suffer outright poverty are frequently driven also by root factors of environmental destitution. It is their environmental plight as much as any other factor that makes them economically impoverished. This generally applies to those refugees who migrate to areas where economic conditions are little if any better than back home, as is the case with many people who migrate within Sub-Saharan Africa and the Indian subcontinent. In this instance, with poverty and "life on the environmental limits" as the main motivating force, it matters little to the migrants whether they view themselves primarily as environmental or economic refugees.¹⁵ (MYERS, 2005)

Segundo o projeto “Foresight: Migration and Global Environmental Change” (2011), muitas das pessoas residentes em áreas de risco nas próximas cinco décadas não terão condições financeiras de migrar dessas áreas, de modo que, permanecendo nessas regiões, estarão sujeitas a um empobrecimento ainda maior, ficando progressivamente mais vulneráveis a alterações ambientais.¹⁶

Considerada a estreita ligação entre vulnerabilidade às mudanças ambientais e pobreza, bem como sobre sua influência no deslocamento, passa-se ao estudo sobre as causas de tais mudanças e seus possíveis efeitos no planeta.

¹⁵ Tradução livre: a pobreza serve como um fator de "empurrão" adicional associado com os problemas ambientais deslocando pessoas [...] as pessoas que migram porque sofrem com a pobreza são frequentemente impulsionadas também por fatores relacionados à escassez de recursos naturais. É sua situação ambiental, tanto quanto qualquer outro fator, o que a torna economicamente empobrecida. Isto geralmente se aplica aos refugiados que migram para áreas onde as condições econômicas são pouco ou nem um pouco melhores do que as que possuíam em casa, como é o caso de muitas pessoas que migram dentro da África Sub-saariana e do subcontinente indiano. Neste caso, com a pobreza e a "vida sob os limites ambientais" como a principal força motivadora, pouco importa para os migrantes se eles se vêem primeiramente como refugiados ambientais ou econômicos.

¹⁶ **Foresight: Migration and Global Environmental Change** (2011). Final Project Report. The Government Office for Science, London. P. 29.

5 Estudos sobre as causas e efeitos das mudanças climáticas no planeta

O Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC), publicado pela ONU, estima um aumento da temperatura do planeta entre 2 a 4 graus, de modo que a remoção de populações será “inevitável em algumas regiões do mundo”, já que haverá “mudanças dramáticas na disponibilidade de água, nos ecossistemas, na produtividade rural, no risco de desastres e no nível do mar”. Esse aumento na temperatura implicaria na mudança de uma em cada 45 pessoas no mundo, forçadas a deixar o lugar onde vivem por conta dos fenômenos climáticos.

Todavia, referido Painel sofreu, desde a divulgação de seu primeiro relatório (em 1990), severas críticas por parte de cientistas contrários às considerações divulgadas pela ONU. Tal posicionamento foi embasado por erros nos relatórios, previsões não confirmadas ao longo dos anos e até mesmo pela revelação de fraudes durante as pesquisas. Ademais, a estabilização das temperaturas nos últimos dez anos é o fato mais notório que vem a contrariar as hipóteses do IPCC, revelando, para os cientistas contrários ao relatório, a fragilidade dos modelos computacionais usados pela ONU para o cálculo das temperaturas. Assim, essa previsão errônea no tocante ao aquecimento seria fruto de um modelo que exarceba os efeitos do CO₂, ignorando outras variáveis.¹⁷

Os cientistas, tanto os favoráveis ao relatório da ONU (que chamaremos de “crédulos”) quanto os dissidentes (que serão chamados de “céticos”), não negam que o planeta esteja mais quente: é incontroverso, entre a maioria deles, que a temperatura média da Terra subiu 0.8 grau no século passado. No entanto, os céticos divergem dos crédulos quanto às causas dessa elevação da temperatura global. Seguindo o disposto no IPCC, os crédulos consideram que a elevação relaciona-se à emissão do CO₂ produzido pela queima de combustíveis fósseis, de modo que seria a ação humana a principal responsável pelo aumento

¹⁷ *Um dogma começa a derreter*. Revista Veja, 13 de junho de 2012, especial Rio+20, p.111 a 113.

da temperatura média global. Já para os céticos, as alterações são causadas por um ciclo natural de aquecimento e resfriamento da Terra, sendo o vapor d'água (e não o CO₂) o principal responsável pelo efeito estufa. Fatores como a radiação solar e a oscilação na temperatura dos oceanos seriam mais influenciáveis para o clima do que a ação humana.

De acordo com o relatório do IPCC, a temperatura média global aumentaria entre 1,8 e 4 graus até o fim deste século. Como consequência, sofreríamos com enchentes, secas, incêndios florestais, derretimento das geleiras e aumento no nível do mar. Neste sentido, com o nível dos oceanos subindo, em média 38 centímetros (podendo chegar a 59 centímetros), seriam causadas inundações em série, bem como a destruição de ilhas e cidades costeiras. Na contramão dessas previsões, os céticos afirmam que as oscilações de temperatura ocorridas nos séculos XX e XXI não foram excepcionais e que já houve, inclusive, períodos mais quentes do que o presente. Para este grupo, não existe uma metodologia precisa o suficiente para que seja possível prever, de forma mais realista, o ritmo de aquecimento do planeta. Seguindo este raciocínio, não haveria um aumento incomum no nível dos mares.

Os dois lados discordam, ainda, sobre o estado das geleiras. Para o IPCC, o derretimento progressivo das geleiras afetaria a disponibilidade de água doce, aumentando o nível do mar e interrompendo o ciclo de vida da fauna e da flora. Já os céticos consideram impossível prever se a diminuição das geleiras ocorre em um ritmo significativo, uma vez que estas permanecem, constantemente, se expandindo e contraindo, de modo a exigir medições e confirmações constantes das hipóteses previstas na realidade.

No entanto, ambos os lados possuem evidências para justificar suas teses. Os relatórios do IPCC constituem o maior conjunto de informações já produzido acerca dos fenômenos climáticos, tendo sido elaborados por 3000 cientistas, dos mais diversos países. Já os céticos, fundamentam suas conclusões em registros geológicos e paleontológicos que mostram que o

planeta já teria passado por, pelo menos, quatro outros períodos de aquecimento, similares ao que ocorre agora, nos últimos 650.000 anos.

Um relatório produzido por três organizações sem fins lucrativos, nos EUA, (“The Heartland Institute”, “Center for the Study of Carbon Dioxide and Global Change” e “Science and Environmental Policy Project” - SEPP) e intitulado “Climate Change Reconsidered: 2011 Interim Report of the Nongovernmental Panel on Climate Change (NIPCC)”¹⁸ contraria as previsões do IPCC elaborado pela ONU. De acordo com este novo relatório, causas naturais e não derivadas da ação humana seriam as principais responsáveis pelas mudanças climáticas ocorridas entre os séculos XX e XXI. Embora não negue que a produção de CO₂ derivada de atividades humanas possa produzir aquecimento ou o tenha produzido no passado, o relatório afirma que este fator não assume um papel tão importante. Ademais, apresenta evidências de que os modelos usados no relatório das Nações Unidas para estimar a elevação da temperatura global durante o século XX não incorporam os processos químicos e biológicos que podem ser tão importantes quanto os físicos, exclusivamente utilizados pela ONU.

Diante dos diferentes posicionamentos abordados, podemos concluir que, embora não haja consenso sobre as mudanças climáticas serem causadas, principalmente, pela ação humana ou pelo ciclo natural da Terra, o fato é que elas continuam acontecendo, independente de qual seja o causador direto de maior impacto, e influenciando a vida dos sete bilhões de pessoas que hoje habitam o planeta.

Juntamente a estas alterações, a degradação de ecossistemas, principalmente em regiões pobres, torna as pessoas mais vulneráveis à escassez de alimentos e de água, a pandemias e a eventos meteorológicos extremos. Isso comprometerá ainda mais os sistemas naturais, já enfraquecidos pela poluição e exploração humanas, ameaçando a segurança de milhões de pessoas.

¹⁸ Climate Change Reconsidered: 2011 Interim Report of the Nongovernmental Panel on Climate Change (NIPCC), Chicago, IL: The Heartland Institute, 2011.

Neste sentido, embora a consideração de pontos de vista divergentes seja importante para o esclarecimento acerca das previsões ambientais sobre o planeta, há também que se levar em conta a posição daqueles que negam a mudança climática por estarem ligados a lobbies poderosos¹⁹, que temem ser prejudicados diante de medidas práticas no combate à degradação ambiental. Assim, o mais coerente não seria negar a civilização, mas utilizar-se justamente das novas tecnologias na construção do chamado “desenvolvimento sustentável”. Deste modo, não se peca nem pelo dogmatismo e nem pelo descaso, diante de posições céticas que podem vir a ser viciadas por interesses escusos.

O caminho mais benéfico consiste em buscar um equilíbrio entre as constatações sérias de ambos os lados e admitir que, diante da impossibilidade de certezas absolutas na ciência, é possível que posições hoje tidas como certas se mostrem equivocadas com o passar dos anos e com os avanços tecnológicos. Desse modo, embora os resultados obtidos até aqui sejam relevantes, eles são apenas o caminho para resultados mais precisos no futuro, de modo que revisões serão sempre bem-vindas e necessárias no campo da ciência.

Feitas estas considerações e analisados os impactos que podem ser causados pelas mudanças ambientais, passa-se ao estudo da responsabilidade dos Estados diante deste panorama, especialmente no tocante ao dano ambiental.

6 Responsabilidade internacional subjetiva e objetiva dos Estados

6.1 Introdução ao tema

O instituto da responsabilidade civil trata da obrigação de reparação de danos imputada a alguém por conta de uma ação ou omissão. Como assevera Nogueira Reis (2009), tal instituto foi negligenciado durante anos dentro da comunidade internacional, uma vez que, nesse meio, não há um poder central como encontramos no direito interno e assim, há uma

¹⁹ *Os ponteiros do relógio estão andando*. Revista Veja, 13 de junho de 2012, especial Rio+20, p.114 a 115.

dificuldade em forçar o devedor a reparar o dano sem que seja alegada uma interferência na soberania estatal.

Entretanto, a visão atual predominante no direito internacional coloca como prioridade o direito de cooperação. Assim, situações que antes diziam respeito apenas ao Estado, dentro dos limites de seu território, passaram a ser consideradas globais, uma vez que toda a comunidade internacional poderá sofrer com suas consequências.

Atualmente, cadeias de produção envolvem os territórios de mais de um Estado e o comércio internacional, sendo uma das principais causas de desenvolvimento dos países, faz com que os danos derivados de tais atividades ultrapassem fronteiras. Dessa forma, tona-se um objetivo difícil (e nem sempre possível) determinar quem é o responsável pela obrigação de reparar.

6.2 Responsabilidade civil internacional objetiva e subjetiva

Mazzuoli²⁰ esclarece que a doutrina internacionalista estabelece três elementos que compõem a responsabilidade internacional subjetiva do Estado: a) a existência de um ato ilícito internacional; b) a presença da imputabilidade; e c) a existência de prejuízo ou dano a outro Estado.

O ato ilícito consubstancia-se na violação ou lesão de uma norma de Direito Internacional (seja por ação ou omissão). Contudo, tem-se admitido que eventos lícitos, mas que causem riscos iminentes e excepcionais, como testes nucleares e poluição marítima por hidrocarburetos, também possam acarretar a responsabilidade internacional do Estado. Trata-se da responsabilidade *por risco*, cujo aparecimento na seara internacional se deu a partir da segunda metade do século XX.

²⁰ MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 5.ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p.562-566.

Já a imputabilidade é a possibilidade do ato antijurídico ser imputável ao Estado na sua condição de sujeito do Direito Internacional Público, ainda que praticado por agente ou funcionário seu, quando então a imputabilidade e a autoria do fato se confundem. O Estado tem, portanto, certos deveres pelos quais responde em caso de dano ao direito de outro, devendo-lhe ser imputada a obrigação de reparação.

Por fim, tem-se a existência de um prejuízo ou dano a outro Estado, que pode ser material ou moral, de modo que somente o sujeito de direito, vítima do dano, pode requerer a reparação, principalmente no que diz respeito ao cumprimento de eventual tratado celebrado.

Entretanto, é necessário destacar que, como afirma Nogueira Reis (2009), não há, no âmbito da responsabilidade civil internacional do Estado por ato **ilícito**, qualquer regulamentação em vigor adotada pelos países. Assim, a autora opta por se orientar por um “Draft” de artigos sobre o tema que foi aprovado pela Comissão de Direito Internacional (CDI) da Organização das Nações Unidas (ONU). Ainda que não esteja em vigor e permaneça pendente de assinaturas, o “Draft” reúne importantes opiniões doutrinárias sobre o assunto, além de considerar a evolução da jurisprudência internacional. Não trataremos aqui da responsabilidade **penal** por ato ilícito.

Já a responsabilidade civil por ato **lícito (mas que, embora lícito, apresenta risco ao meio ambiente)** deriva de tratados. Logo, existem sobre o tema normas escritas expressas e, diante da violação destas normas, entendemos que a responsabilização objetiva é a que melhor se aplica quando estas envolverem questões ambientais.

Mazzuoli (2011, p.565) esclarece que a teoria do risco (ou doutrina objetivista), a qual pretende demonstrar a responsabilidade do Estado baseada no simples fato de ter ele violado uma norma internacional (no caso, normas tocantes aos direitos humanos e à preservação do meio ambiente), não se preocupa em saber quais foram as razões ou circunstâncias fáticas que o levaram ao descumprimento de norma que deveria respeitar. Ou seja, para a teoria

objetivista, a responsabilidade do Estado nasce a partir do momento em que se verifica a existência de um nexo de causalidade entre o ato imputável ao Estado e o dano sofrido por outro, sem importar o elemento psicológico para a caracterização da responsabilidade daquele. Ou seja, não se investiga a ilicitude do ato, nem se discute a culpa; importa apenas o “risco” que o Estado assume ao praticar ato que culmine em prejuízos para outro Estado.

Todavia, a responsabilidade objetiva decorre apenas das hipóteses em que tenha havido previsão nos tratados. Desta feita, ressalta-se a importância do reconhecimento, primeiramente, da existência do instituto do refugiado ambiental no âmbito do Direito Internacional, pois sem norma que o regule (seja *soft Law*, seja tratado de alcance universal ou apenas um acordo regional), não há como aplicar aos casos concretos a responsabilidade objetiva dos Estados.

Em suma, aplicando-se o sistema da responsabilidade objetiva, o Estado só será responsável quando existir previsão normativa internacional descrevendo a conduta (lícita) e quais medidas devem ser tomadas caso esta venha a causar dano a terceiro.

A teoria objetiva é a que confere maior segurança diante da complexidade e pluralidade de fatores e agentes que envolvem as relações internacionais. No cenário globalizado em que vivemos, a dificuldade na aferição da culpa pode, por vezes, levar à impossibilidade de obtenção da reparação do dano. No entanto, a teoria subjetiva, que protege os Estados ao necessitar da prova do elemento psicológico, é a que tem convenientemente prevalecido na jurisprudência internacional. (REIS, 2009, p.39)

O que se pretende no caso do refugiado ambiental é que, uma vez tutelado, este grupo de indivíduos possa se beneficiar da teoria da responsabilidade objetiva aplicada diante da ocorrência de dano causado pelos países mais poluidores ao meio ambiente.

Muitos documentos internacionais tratam da responsabilidade objetiva dos Estados por danos ambientais. Embora os indivíduos deslocados por conta desses danos ainda não sejam

contemplados com uma proteção especial nestes acordos, só a reparação dos danos previstos, quando possível, já reduziria a possibilidade de futuros casos de deslocamento. A lacuna presente, portanto, diz respeito aos casos em que não é possível reparação e, uma vez deslocadas, estas pessoas não contam com a proteção dos países que mais contribuíram para a ocorrência daquele cenário.

Assim, importa estudar, em seguida, a relação entre meio ambiente e direitos humanos, uma vez que o dano ao meio ambiente pode impedir também a concretização de outros direitos fundamentais.

6.3 Proteção internacional ao meio ambiente e aos direitos humanos

Foi a partir da criação da ONU (1945) que um sistema de proteção internacional aos direitos humanos começou a ser elaborado (REIS, 2009, p.7). No entanto, só em 1972 tivemos um marco importante referente ao direito internacional do meio ambiente: a Declaração de Estocolmo. Foi a partir deste marco que surgiram outros tratados sobre o tema e a consciência de que “questões ambientais não se restringem à esfera local, afetam o tempo presente e futuro e ultrapassam limites territoriais, devendo, portanto, ser globalizadas” (REIS, 2009, p.8). Neste sentido, estabelece o Princípio 1 da Declaração:

O homem tem direito fundamental à liberdade, igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar, e é portador solene de **obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras**. A esse respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o “apartheid”, a segregação racial, a discriminação e a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira permanecem condenadas e devem ser eliminadas.

Seguindo o proposto na Declaração de Estocolmo, a Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados das Nações Unidas (1974) consolidou, em seu artigo 3º, que a

proteção e preservação do meio ambiente para gerações presentes e futuras é responsabilidade de todos os Estados. Já em 1980, a Assembleia-Geral da ONU manifestou-se no mesmo sentido, afirmando a responsabilidade dos Estados diante das questões ambientais e de maneira global, de modo que a preservação do meio ambiente não mais poderia ser considerada pelos Estados como um dever de caráter nacional. (REIS, 2009, p.8-9)

Dessa forma, podemos concluir que o desenvolvimento de um sistema de proteção ambiental esteve sempre ligado à proteção dos direitos humanos. Embora o rol da Declaração dos Direitos Humanos (1948) não inclua expressamente o direito ao meio ambiente, para que sejam garantidos os direitos à vida, à saúde, ao bem-estar e à existência digna, faz-se necessário um meio ambiente equilibrado. Ademais, todo sistema de proteção de direitos está diretamente ligado a um momento histórico, sendo relevante lembrar que, em 1948, a questão ambiental ainda era um assunto novo no direito internacional. (REIS, 2009, p.9)

Os direitos civis e políticos resultaram dos ideais defendidos pela Revolução Francesa, tendo sido consolidados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Mais tarde, resultantes da influência de ideais marxistas e socialistas do século XIX, surgiram os direitos econômicos, sociais e culturais, os quais primavam pelo bem-estar econômico e social dos indivíduos, numa tentativa de balancear os abusos decorrentes dos direitos de primeira geração, que acabaram gerando graves desigualdades sociais durante os séculos XIX e XX. Por fim, surgiram, nos anos 70, como consequência dos avanços e danos gerados pelo desenvolvimento tecnológico e científico, os direitos difusos, em virtude da impossibilidade de identificação concreta dos afetados pelos danos. Esses direitos foram também denominados direitos “de solidariedade”, uma vez que, por sua complexidade, não apenas o Estado, mas também a comunidade internacional, como um todo, possuem a responsabilidade de zelar pelos mesmos. São direitos de solidariedade o direito à paz, ao desenvolvimento e ao meio ambiente sadio. (REIS, 2009, p.10)

Resumidamente, podemos falar, portanto, em três gerações de direitos humanos: os de primeira geração (civis e políticos), de segunda geração (econômicos, culturais e sociais) e terceira geração (direito ao desenvolvimento, ao patrimônio comum da humanidade, à paz e ao meio ambiente). Todos esses direitos têm, por base, os princípios da indivisibilidade, da interdependência e da solidariedade. (REIS, 2009, p.10)

Todavia, mesmo sendo o direito ao meio ambiente um direito humano de terceira geração, o desenvolvimento humano, comumente, entra em conflito com a necessidade de preservação ambiental. Assim, surge em 1987, o conceito de *desenvolvimento sustentável*. Naquele ano, o Relatório da Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento destacou a necessidade de cooperação internacional para a diminuição da exaustão de recursos e poluição ambiental, bem como, visando à relação existente entre meio ambiente e desenvolvimento, definiu “desenvolvimento sustentável” como o “desenvolvimento que encontra as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de encontrar suas próprias necessidades.” (REIS, 2009, p.11)

Em 1992, a Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento foi outro marco na defesa do meio ambiente, propondo, em seu princípio 2 que

Os Estados, de acordo com a Carta das Nações Unidas e com os princípios de direito internacional, têm o direito soberano de explorar os seus recursos próprios de acordo com as suas políticas de ambiente e desenvolvimento próprias, e a responsabilidade de assegurar que as atividades exercidas dentro de sua jurisdição e controle não prejudiquem o ambiente de outros Estados ou de áreas para além dos limites da jurisdição nacional.

Finalizada a análise do direito ao meio ambiente saudável no âmbito dos direitos humanos, daremos continuidade ao estudo sobre a proteção do meio ambiente e a responsabilidade civil por dano, estudando, a seguir, o que caracteriza o dano ambiental.

6.4 Características do dano ambiental

O dano ambiental, ao contrário de outros tipos de dano, pode transcender fronteiras e ser causado por uma combinação de fatores, como poluição e condições climáticas, por exemplo. Além disso, pode haver um prolongamento de seus efeitos no tempo ou mesmo o surgimento destes efeitos apenas depois de vencido um certo lapso temporal. Isso dificulta a reparação do dano, a identificação de quem seria o responsável direto e a avaliação de qual teria sido a extensão do prejuízo causado. Além disso, conta ainda o fato de que o meio ambiente possui um valor intrínseco, difícil de ser apurado em termos econômicos quando for o caso de uma indenização, por exemplo. (REIS, 2009, p.3 e p. 27-28)

Ademais, a responsabilidade por dano ambiental está ligada aos princípios da prevenção e precaução. Isso porque, como já demonstrado, o meio ambiente relaciona-se diretamente a outros setores, como a economia e, assim, influi em situações como a pobreza e o desenvolvimento. O princípio da precaução encontra-se expresso na Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e afirma que “onde existam ameaças de riscos sérios ou irreversíveis não será utilizada a falta de certeza científica total como razão para o adiamento de medidas eficazes em termos de custo para evitar a degradação ambiental.” (REIS, 2009, p.2)

Ressaltadas tais especificidades acerca do dano ambiental, passamos ao estudo de um tipo normativo característico do direito ambiental: a *soft law*.

6.5 A *Soft Law* como forma de agregar os interesses dos Estados

A celebração de tratados envolvendo diversos países implica, muitas vezes, em anos de negociações em busca de um consenso. As diferenças culturais, econômicas e sociais, assim como a consciência de que, uma vez ratificado o tratado, o Estado terá que assumir a responsabilidade diante de uma obrigação não cumprida, dificultam o processo. Por outro

lado, os problemas ambientais que surgem a todo momento demandam soluções céleres e é nesse cenário que entra a *Soft Law*.

Como assevera Nogueira Reis (2009), quando se trata de direito ambiental, verifica-se uma forte tendência à adoção de convenções-quadro (*Umbrella Conventions*) (REIS, 2009, p.17-21). Este instrumento funciona da seguinte forma: primeiro, é estabelecida uma convenção de caráter geral e natureza de *soft Law* e, neste momento, são escolhidos princípios, resoluções ou códigos de conduta. Uma vez assinada esta convenção geral, surgirão, posteriormente, protocolos cuja função será regulamentar os assuntos apontados na Convenção. Estes protocolos, quando assinados, possuem poder coercitivo, como ocorre com o protocolo de Quioto, que é uma complementação da Convenção-Quadro sobre mudança do clima.

Quando se trata de *Soft Law*, não há estabelecimento de prazos ou condições obrigatórias para o cumprimento do que foi pactuado. E é justamente a ausência de obrigações claramente definidas que confere a este instrumento a característica de agregador no âmbito internacional. Segundo Nogueira Reis (2009),

a maior adesão dos Estados a tais instrumentos ocorre porque o descumprimento da *soft law* não gera, em regra, a possibilidade de responsabilização internacional, como ocorre quando descumpridas as disposições de um tratado. Ademais, o modo de produção da *soft law* é bem mais simplificado, dispensando formalidades por vezes exigidas pelos direitos internos dos Estados para a assinatura de tratados. (REIS, 2009, p.20)

Entretanto, a autora esclarece que a *soft law* constitui, a seu ver, norma jurídica de conteúdo programático. Portanto, além de representar deveres morais e políticos, a *soft law* implica, ainda, adequação das leis e políticas internas dos Estados ao conteúdo que estabelece. E, apesar da impossibilidade, em regra, de haver responsabilidade internacional pelo descumprimento da *soft law* (já que esta não gera direitos ou obrigações específicas), só o fato de, no caso concreto, ter ocorrido a desconsideração deliberada do compromisso pactuado, já

pode culminar na responsabilização do Estado, internacionalmente, quando houver danos a terceiros. Esta possibilidade coaduna, portanto, com a consideração do princípio da boa-fé, uma vez que é esperado que os Estados respeitem as diretrizes internacionais.

Ocorre que, no contexto internacional, não há uma autoridade central competente para edição de normas. Como assevera Mazzuoli (2001, p.457), as normas internacionais derivam de uma autoridade conjunta e seus atores estão juridicamente em pé de igualdade, o que dificulta ou até mesmo torna inviável a reparação do dano por ato ilícito. Assim, como assevera Carlos Roberto Husek (2008, p.109) a responsabilidade “é um instituto de direito consuetudinário e tem um aspecto político na tentativa de limitar o uso da força ou de evitar a guerra.” Assim, além da *soft law*, abordaremos ainda outras possibilidades de responsabilização dos Estados, como será esclarecido no item seguinte.

6.6 Potencialidades do *Draft*

A Comissão de Direito Internacional da ONU (CDI) optou pelo entendimento de que o que liga a ação ou omissão ao Estado é a previsão em norma jurídica, dispensando, portanto, a aferição do elemento psicológico (REIS, 2009, p.39). O projeto não incluiu a expressão “culpa” em seu art. 2º, que conceitua ato ilícito:

Article 2. Elements of an internationally wrongful act of a State. There is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to the State under International Law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of the State.²¹

Diferente do que ocorre na apuração da responsabilidade subjetiva, a existência de responsabilidade objetiva não advém da prática de um ato ilícito, mas de danos decorrentes da prática de atos lícitos, ou, como denomina a CDI, “não proibidos”.

²¹ Tradução livre: Artigo 2. Elementos de um ato internacional ilícito de um Estado. Há um ato internacionalmente ilícito de um Estado quando a conduta consiste em ação ou omissão: (a) atribuível ao Estado no Direito Internacional, e (b) constitutiva de violação de uma obrigação internacional do Estado.

Todavia, para o autor do segundo relatório da CDI sobre responsabilidade do Estado por atos não proibidos pelo direito internacional, Robert Q. Quentin-Baxter, os sistemas da responsabilidade por ato ilícito e por atos não proibidos não são necessariamente excludentes, ou seja, “a preclusão da ilicitude do ato não afasta a possibilidade de que seja impingida ao Estado a obrigação de reparar o dano causado pelo ato através do sistema da responsabilidade objetiva.” (REIS, 2009, p.97)

A responsabilidade objetiva ou por risco é sempre resultado de convenções, constituindo-se de normas escritas que tratam de matérias pré-determinadas, como é o caso dos danos nucleares ou espaciais e da poluição marinha. A Comissão de Direito Internacional da ONU, no entanto, pretende uma codificação das regras de modo a obter um enfoque genérico, já que, considerando a vastidão do tema “responsabilidade internacional do Estado”, não haveria a possibilidade de uma produção rápida de normas que incluíssem a grande variedade de situações fáticas relativas a este assunto. (REIS, 2009, p.97-98)

O art. 3º do Draft relativo à prevenção de danos transfronteiriços provenientes de atividades perigosas esclarece que o Estado de origem, ou seja, aquele em cujo território ou sob cuja jurisdição é exercida a atividade, deve zelar para que todas as medidas referentes à prevenção e minimização de danos significativos sejam providenciadas. Exemplos dessas medidas seriam a implementação de regulação legislativa e administrativa e mecanismos internos de coação. Todavia, este dever de diligência é relativizado conforme o grau de desenvolvimento do Estado. Assim, não será exigido de um Estado menos desenvolvido que seus sistemas de prevenção obtenham a mesma eficácia dos elaborados por um Estado desenvolvido. (REIS, 2009, p.98-99)

A relativização do dever de vigilância vai ao encontro do Princípio 7 da Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, segundo o qual os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas:

Os Estados cooperarão em espírito de parceria global para conservar, proteger e recuperar a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Tendo em conta os diferentes contributos para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na procura do desenvolvimento sustentável a nível internacional, considerando as pressões exercidas pelas suas sociedades sobre o ambiente global e as tecnologias e os recursos financeiros de que dispõem.

No mesmo sentido, dispõe o Princípio 15 da Declaração do Rio: “para que o ambiente seja protegido, serão aplicadas pelos Estados, **de acordo com suas capacidades**, medidas preventivas.”

Portanto, no que diz respeito à prevenção do meio ambiente, as exigências feitas aos Estados relacionam-se, proporcionalmente, ao grau de evolução econômica e social que possuem. Sendo assim, pode-se concluir que o princípio da prevenção foi estabelecido com base no princípio da igualdade entre os Estados, pelo qual eles devem ser considerados na medida de suas desigualdades. (REIS, 2009,p.99)

Assim, feitas todas essas considerações sobre os mais diversos aspectos relacionados ao refúgio ambiental, passamos à apresentação de um caso que exemplifica muitos dos pontos abordados no decorrer deste trabalho: Tuvalu.

7 O caso do arquipélago de Tuvalu

7.1 Aspectos gerais

Tuvalu é o nome dado a um grupo de nove ilhas de clima tropical localizadas na Oceania, mais precisamente no Oceano Pacífico Sul, entre o Haváí e a Austrália, cuja capital é Funafuti. Assim demonstra o mapa²² a seguir:

²² *Tuvalu decreta estado de emergência por falta de água potável*. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2011/10/03/tuvalu-decreta-estado-de-emergencia-por-falta-de-agua-potavel.jhtm> Acesso em: 20 de junho de 2012.



Tuvalu foi colônia espanhola até o século 19, quando milhares de seus habitantes foram levados ao Peru e à Bolívia como escravos. Mais tarde, tornou-se colônia britânica, sendo que, em 1974, as diferenças étnicas no interior das colônias britânicas Gilbert e Ilhas Ellice fez com que os polinésios das ilhas Ellice votassem para a sua separação dos micronésios das Ilhas Gilbert. No ano seguinte, as Ilhas Ellice se tornaram a colônia separada britânica de Tuvalu. A independência foi concedida em 1978.

O Estado de Tuvalu possui uma área total de 26 km² que, até julho de 2011, era habitada por 10.619 pessoas. Dentre estas, 30.6% teriam até 14 anos, 64% seriam as pessoas de 15 a 64 anos e apenas 5.4% teriam 65 anos ou mais. A população urbana, até então, representava 50% do total. As línguas oficiais são o Inglês e o Tuvaluano, embora os dialetos Samoan e Kiribati também sejam falados em algumas das ilhas que fazem parte de Tuvalu.

As ilhas de Tuvalu possuem um solo pobre. O Estado não possui recursos minerais conhecidos e exporta pouco, além de ser quase totalmente dependente de alimentos e combustíveis importados (80% dos alimentos consumidos pelos moradores é importado). A agricultura de subsistência e a pesca são as principais atividades econômicas.

Menos de 1.000 turistas, em média, visitam Tuvalu, anualmente. Oportunidades de trabalho são escassas e trabalhadores do setor público compõem a maioria dos empregados. Cerca de 15% da população adulta masculina trabalha como marinheiros em navios mercantes no exterior, e as remessas são uma fonte vital de renda, contribuindo com cerca de \$ 2 milhões, em 2007.

Renda substancial é recebida anualmente do Fundo Fiduciário Tuvalu (“Tuvalu Trust Fund” ou TTF), um fundo de confiança internacional criado em 1987 pela Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido e apoiado também pelo Japão e Coréia. Em 2006, este fundo passou de um inicial de R \$ 17 milhões para um valor estimado em US \$ 77 milhões. O TTF contribuiu quase US \$ 9 milhões para o orçamento do governo em 2006 e é uma fonte importante para atender insuficiências neste sentido.

O governo norte-americano também constitui uma fonte de receita essencial para Tuvalu, devido a pagamentos de um tratado de 1988 sobre a pesca. Em um esforço para assegurar a estabilidade financeira e sustentabilidade, o Estado de Tuvalu está buscando reformas do setor público, incluindo a privatização de algumas funções do governo e cortes de pessoal. Tuvalu também recebe royalties provenientes da venda do domínio de internet “.tv”. Em 1998, Tuvalu arrecadou de emissoras televisivas dos EUA, cerca de US\$ 50 milhões pelo uso desse domínio, durante 12 anos, no endereço da internet.

Uma pequena fonte de receita do governo vem da venda de selos e moedas. Crescentes disparidades de renda e a vulnerabilidade do país às mudanças climáticas estão entre as principais preocupações para a nação.

7.2 O principal desafio enfrentado por Tuvalu

O ponto mais elevado das ilhas localiza-se apenas a cinco metros acima do nível do mar, o que as torna sensíveis a variações na maré. Tendo assinado e ratificado tratados como o Protocolo de Kyoto e a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Tuvalu preocupa-se, atualmente, com a elevação global na emissão de gases causadores do efeito estufa e sua possível influência na elevação do nível do mar.

Isto porque, dentre as 12 nações-arquipélagos da região, Kiribati e Tuvalu são as mais ameaçadas pelo aumento no nível do mar. Por conta das frequentes inundações, casas são

invasões pela água e fenômenos como a erosão, agravada pelo contínuo uso de areia para a fabricação de materiais de construção, e a destruição da vegetação característica da região, excessivamente depurada para a obtenção de combustível, pioram o quadro. O período mais preocupante para os moradores das ilhas é o compreendido entre os meses de janeiro e março, época em que marés altas são mais comuns. Diques permanecem espalhados por toda a região, em uma tentativa de conter a força da água. Quando a maré aumenta, repentinamente, plantações são atacadas e, assim que o nível do mar volta ao normal, deixa a terra salgada, secando as árvores. Além disso, o início do ano corresponde justamente à época de ciclones tropicais na região. Como a maioria das ilhas é redonda e formada por corais, é inviável fugir das consequências de tal fenômeno. Ondas de 3,48 metros de altura já foram observadas em Tuvalu.

Tepuka Savilivili, uma das ilhas do arquipélago de Tuvalu, teve suas últimas palmeiras arrancadas e foi encoberta pelas ondas após um ciclone. As proteções na beira-mar precisam ser frequentemente refeitas, embora as ilhas não estivessem a salvo nem se paredes indestrutíveis as cercassem. A explicação para isso está na característica porosa do solo, de modo que a elevação das marés força a água subterrânea para cima, causando inundações repentinas. Esse movimento poderia ser contido pelos recifes de corais que circundam todas as ilhas do Pacífico Sul. No entanto, também por conta do aquecimento global, os corais do Sri Lanka até a Nova Zelândia estão morrendo.

"O nível do mar está subindo continuamente nos últimos anos", afirma Nakibae Teuatabo, da Unidade de Mudança Climática do Ministério do Meio Ambiente de Tuvalu. Segundo o cientista, em algumas ilhas o índice de erosão chega 2,5 metros por ano. Ademais, baseando-se em dados dos últimos 50 anos, fornecidos pela Universidade do Havaí, o nível do mar na região eleva-se, em média, 1,07 milímetro por ano. Outras medições apresentam o padrão anual de 0,8 milímetro.

Em 1992, o Centro Nacional Australiano de Meteorologia tornou-se responsável por um megaprojeto visando juntar dados marítimos indiscutíveis e findar a controvérsia. O sistema tem estações de medição em 12 ilhas do Pacífico Sul, cada uma com sensores acústicos, medidores de temperatura, pressão, e métodos para descontar do cálculo marés e movimentos das placas continentais da Terra. "Mas ainda é cedo demais para obter estatísticas em longo prazo da alteração do nível do mar na região", afirma Nick Harvey, professor de Estudos Ambientais da Universidade de Adelaide, Austrália.

Todavia, o oceanógrafo John Hunter, do centro de pesquisas australiano Antarctic Climate and Ecosystems, é precavido ao alertar que o aumento de eventos como alagamentos insulares pode ou não estar vinculado ao aquecimento global. Segundo Hunter, ainda é cedo para confirmações neste sentido, uma vez que os problemas de Tuvalu com a elevação no nível do mar e a salinidade podem derivar de múltiplas causas, ainda mais considerando sua complexidade. Demais possíveis influências citadas pelo oceanógrafo dizem respeito a ondas mais altas por conta de tempestades, diminuição das chuvas, aumento da erosão costeira por conta de construções em locais inapropriados, uso excessivo de água doce e ausência de tratamento de esgoto.

Todavia, o Pacífico Sul, estando situado numa das áreas de mais intenso calor do planeta, sofre, de qualquer forma, com o fato de que o nível do mar naquela região já é 9 milímetros maior que a média dos oceanos. Considerando que, até o final deste século, a temperatura média global pode aumentar 5,8 °C e o nível do mar subir até 48 centímetros, ilhas que estão apenas cerca de meio metro acima do mar serão vítimas de permanentes inundações. A erosão nas áreas costeiras também tende a aumentar, destruindo algumas ilhas por completo. Sendo assim, não resta muita alternativa aos moradores a não ser abandonar seus países de origem.

Tauala Katea, cientista do centro meteorológico de Tuvalu, afirma que Tuvalu irá erodir, aos poucos, nos próximos 40 ou 50 anos. O irônico diante da condição de Tuvalu e Kiribati é que países tão pequenos como esses contribuem de forma insignificante para a poluição ou o aquecimento do planeta, que seriam, junto às causas naturais, alguns dos causadores do aquecimento global, do derretimento das calotas polares e do aumento no nível do mar.

Diante desse quadro, os habitantes das Ilhas do Pacífico Sul, já em 2007, começaram a abandonar seus lares. Naquele ano, os governos de Tuvalu e Kiribati já iniciavam um programa de emergência no intuito de conseguir alojamento para cerca de 115 mil habitantes das ilhas, considerados entre os primeiros refugiados do aquecimento global.

Assim, já existe uma comunidade kiribatiana em Brisbane, na Austrália, abrigando os cerca de 60 primeiros refugiados provenientes dessa ilha. Dois em cada 10 tuvaluanos já vivem fora do país, a maioria em Auckland, Nova Zelândia. No entanto, os países vizinhos não estão exatamente colaborando. Há pouco mais de 10 anos, o governo australiano proibiu que refugiados de Tuvalu e Kiribati passassem a residir na Austrália. No mesmo sentido, existe na Nova Zelândia uma cota de 75 refugiados que podem ingressar, anualmente, no país. Seguindo estas restrições, levaria cerca de 1.200 anos para que toda a população de refugiados das duas ilhas mais gravemente afetadas conseguisse evacuar as regiões de origem.

Ademais, ao deixarem as ilhas, os moradores são obrigados a mudar também de estilo de vida. Antes típicos nativos praianos, levavam uma vida mais tranquila. A partir do momento em que são deslocados, têm que se adaptar à pressão de uma rotina mais urbana e competitiva, buscar em emprego fixo, um salário que permita sobreviver nesse novo ambiente. Há ainda, uma preocupação no sentido da perda da identidade cultural. Como descreve Haulangi, uma líder dos exilados de Tuvalu em Auckland responsável por um

programa de rádio semanal sobre a cultura tuvaluana: "O que eu vou ser se meu país desaparecer? Sou de Tuvalu, um país que não existe mais", diz ela.

8 Conclusão

Diante dos posicionamentos estudados, prevalece o que considera adequado o uso do termo "refugiado ambiental" quando se trata do deslocamento por causas ambientais. Trata-se de refúgio a partir do momento em que os indivíduos são obrigados, por conta das circunstâncias, ao deslocamento internacional, sendo mais do que meros migrantes e necessitando da mesma proteção característica de um refugiado por razões políticas ou religiosas, por exemplo. Assim como estes tipos clássicos de refugiados, os ambientais encontram-se fora de suas regiões de origem, não podem contar com sua proteção e nem regressar. Já a caracterização do refúgio como ambiental é pertinente a partir do momento em que, mesmo considerando os fluxos migratórios como fenômenos multi-causais, o fator de destaque e de maior influência nos demais elementos que dão causa ao fenômeno é o desequilíbrio ambiental. É o que acontece no caso das ilhas de Tuvalu, em que a maior ameaça à população é a elevação no nível dos mares e suas consequências (como a destruição da vegetação, as enchentes, a erosão), de modo que este fator ambiental constitui a causa fundamental do deslocamento para países vizinhos.

A ausência de norma expressa regulando o refúgio ambiental dificulta a assistência aos refugiados e obsta a responsabilização objetiva dos Estados. Uma alternativa para a normatização do instituto seria a abordagem oferecida pela "soft law". Mesmo que não possuam status de norma jurídica, tais normas representam uma obrigação moral do Estado, fixando metas para futuras ações políticas nas relações internacionais e recomendando aos Estados que adequem as normas de seu ordenamento interno às regras internacionais. Assim, a princípio, a solução pode não estar num sistema de proteção formal, mas sim em sistemas

mais fluidos (maleáveis), que evitem problemas de consenso e adequação entre os interesses de todas as partes e que, por serem menos burocráticos e vinculantes, recebam maior adesão dos Estados. Portanto, somente após a escolha de princípios, resoluções ou códigos de conduta em uma convenção de caráter geral e com natureza de *soft Law*, surgiria a possibilidade da elaboração de protocolos com poder coercitivo. Da mesma forma, a tentativa de um tratado regional acerca do tema pode obter mais resultados que em âmbito global, uma vez que envolve o consenso de um número menor de países e pode tratar do instituto de forma mais específica, oferecendo um suporte mais adequado e imediato.

A própria Lei nº 9474/97 já adota uma definição mais ampla de refugiados, para além dos casos de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, etc, englobando também aquele indivíduo que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outra região. Embora o rol da Declaração dos Direitos Humanos (1948) não inclua expressamente o direito ao meio ambiente, para que sejam garantidos os direitos à vida, à saúde, ao bem-estar e à existência digna, faz-se necessário um meio ambiente equilibrado, sendo que a proteção e preservação do meio ambiente é responsabilidade de todos os Estados.

Quando se trata da responsabilidade objetiva por atos lícitos praticados pelos Estados, a responsabilização é sempre resultado de normas escritas sobre matérias pré-determinadas, como é o caso de alguns tipos de dano ambiental. Todavia, interessante é a intenção da CDI em elaborar uma codificação genérica das regras, uma vez que a amplitude do tema não permite a rápida elaboração de normas que incluam toda a variedade de situações fáticas relativas a este assunto. Assim, evita-se que um dano deixe de ser reparado simplesmente porque não há previsão específica.

Segundo o entendimento da CDI, quando se trata da prevenção de danos transfronteiriços provenientes de atividades perigosas, o Estado de origem em cujo território

ou sob cuja jurisdição é exercida a atividade deve zelar para que todas as medidas referentes à prevenção e minimização de danos significativos sejam providenciadas. Todavia, este dever de diligência é relativizado conforme o grau de desenvolvimento do Estado. Assim, não será exigido de um Estado menos desenvolvido que seus sistemas de prevenção obtenham a mesma eficácia dos elaborados por um Estado desenvolvido. Da mesma forma entendemos a responsabilidade internacional: um Estado será responsabilizado na medida em deixou de cumprir seu dever de diligência, mas de forma proporcional à sua capacidade de realizá-la.

Quando se trata da ilha de Tuvalu, fica evidente o descaso com que a situação emergencial é tratada, especialmente pelos países vizinhos, que obstaculizam o acolhimento dos refugiados ambientais. É com o intuito de regular situações como esta que se defende a previsão normativa protegendo o refugiado ambiental, de modo que os países mais atingidos pelas mudanças ambientais (geralmente pouco desenvolvidos e os que menos contribuem para as alterações climáticas) recebam a solidariedade dos demais.

Portanto, confirma-se a hipótese levantada no início deste trabalho: a ausência de amparo internacional cria a necessidade da regulação normativa deste instituto, seja na ampliação do alcance das normas existentes sobre refúgio, seja na elaboração de *soft law*, seja através de tratados sobre o tema. Dessa forma, cria-se a possibilidade de responsabilização objetiva dos Estados no tocante a danos ambientais capazes de dar causa ao deslocamento forçado, de modo que não só os países economicamente ou geograficamente mais vulneráveis assumam uma problemática que, ao envolver danos transfronteiriços e que se prolongam no tempo, é de responsabilidade mundial.

Referências

ACNUR, **O que é a Convenção de 1951?** Acessado em 10 de maio de 2012. Disponível em <http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/> <http://www.onu.org.br/acnur-comemora-60-anos-da-convencao-de-1951-para-refugiados/>

ACNUR, **ACNUR comemora 60 anos da convenção de 1951 para refugiados.** Disponível em: <http://www.onu.org.br/acnur-comemora-60-anos-da-convencao-de-1951-para-refugiados/> Acesso em: 10 de maio de 2012.

AVZARADEL, Pedro Curvello Saavedra. **Princípios do Direito Ambiental e Mudanças Climáticas: uma abordagem a partir da teoria da sociedade de risco.** In: Anais do II Simpósio de Dano Ambiental na Sociedade de Risco. Florianópolis: 2007, p. 696 – 709.

BARBOSA, Denis; BUARQUE, Daniel. **Mudanças climáticas devem forçar a migração de milhões de pessoas.** G1. São Paulo, 27 outubro, 2011. Acesso em 15 novembro, 2011. Disponível em: < <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/10/mudancas-climaticas-devem-forcar-migracao-de-milhoes-de-pessoas.html> >

BRASIL. Lei nº 9474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.

BRASIL. Decreto n. 50.215, de 28.1.1961. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados. Diário Oficial da União, 30 de janeiro de 1961.

CUNHA, Ana Paula da. **O Direito Internacional dos refugiados em xeque: refugiados ambientais e econômicos.** Revista Brasileira de Direito Internacional, Curitiba, v.8, n.8, jul/dez.2008.

Declaração de Estocolmo (1972) – tradução livre. Disponível em: www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/arquivos/estocolmo.doc . Acesso em 16 de novembro de 2011.

Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992). Disponível em: http://www.mma.gov.br/port/sdi/ea/documentos/convs/decl_rio92.pdf Acesso em 16 de novembro de 2011

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

GUERRA, Sidney. **Direito internacional ambiental.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

GUERRA, Sidney; AVZARADEL, Pedro Cuvello Saavedra. **O Direito Internacional e a figura do refugiado ambiental: reflexões a partir da ilha de Tuvalu.** In: Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI. Brasília, 2008.

Husek, Carlos Roberto. **Curso de Direito Internacional Público.** 8. ed. São Paulo: LTr, 2008. p. 109.

ISLAM, Muinul. **Natural Calamities and Environmental Refugees in Bangladesh.** Refugee, Vol. 12, No. 1 Junho, 1992. Disponível em: <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/refuge/article/view/21639/20312> . Acesso em 15 de novembro, 2011.

MALTA, Fernando. **A anomalia da anomalia: os refugiados ambientais como problemática teórica, metodológica e prática.** Rio de Janeiro.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Curso de Direito Internacional Público.** 5.ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011.

MYERS, Norman. “**Environmental Refugees in a Globally Warmed World**”, in *BioScience*, v. 43, n. 11, 1993.

MYERS, Norman and Kent, J. **Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena**. The Climate Institute. Washington DC: 1995.

MYERS, Norman. **Environmental Refugees: Our Latest Understanding, Philosophical Transactions of the Royal Society**. 2001

NUNES, Branca. **Quando o clima se torna uma forma de perseguição**. Revista Veja, 11 de abril de 2011. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/quando-o-clima-se-transforma-em-uma-nova-forma-de-perseguaao>. Acesso em: 30 de maio de 2012.

O livro de fatos mundiais da CIA. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/tv.html>. Acesso em: 15 de junho de 2012.

Os ponteiros do relógio estão andando. Revista Veja, 13 de junho de 2012, especial Rio+20, p.114 a 115.

Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. **Contribuição do Grupo de Trabalho II ao Quarto Relatório**. Genebra: 2007

PIGUET, Etienne. **Climate change and forced migration**. In: New Issues in refugee research. UNHCR, 2008.

REED, Rosemary. **Rising Seas and Disappearing Islands: Can Island Inhabitants Seek Redress Under the Alien Tort Claims Act?** Pacific Rim Law and Policy Journal. 11(2): 399-430.

REIS, Alessandra de Medeiros Nogueira. **Responsabilidade Internacional do Estado por Dano Ambiental**. Campus Jurídico, 2010.

REIS, Alessandra Nogueira. **Responsabilidade internacional do Estado por dano ambiental**. Jornal Carta Forense, 3 de setembro de 2010. Acesso em: 16 de novembro de 2011. Disponível: <http://www.carteforense.com.br/Materia.aspx?id=5988>

SILVA, Camilla Rodrigues Braz. **A questão dos refugiados ambientais: um novo desafio para o direito internacional**.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Atlas, 2002, v.1.

SOUZA, João Soares de. **Responsabilidade Internacional dos Estados por dano ambiental decorrente de poluição transfronteiriça: aspectos destacados**. Biguaçu (SC): 2008.

The Heartland Institute. **Climate Change Reconsidered: 2011 Interim Report of the Nongovernmental Panel on Climate Change (NIPCC)**, Chicago, IL, 2011.

The Government Office for Science. **Foresight: Migration and Global Environmental Change. Final Project Report**. Londres, 2011.

Um dogma começa a derreter. Revista Veja, 13 de junho de 2012, especial Rio+20, p.111 a 113.

WELLINGTON. **Tuvalu decreta estado de emergência por falta de água potável**. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/afp/2011/10/03/tuvalu-decreta-estado-de-emergencia-por-falta-de-agua-potavel.jhtm> Acesso em: 20 de junho de 2012.