

Migrações ambientais: o caso dos pequenos países insulares*2

Environmental migration: the case of small island states

Marina Rocchi Martins Mattar¹

Resumo

O deslocamento humano causado por efeitos climáticos adversos é, e tem sido por muito tempo, uma estratégia natural de adaptação à variação do meio ambiente. Contudo, a frequência de desastres naturais e o impacto negativo da mudança climática têm aumentado consideravelmente afetando um número cada vez maior de pessoas. Tensões internas e externas causadas por deslocamentos em larga escala, além de conflitos originados pela escassez de recursos, aumento da proliferação de doenças e o reordenamento geopolítico são algumas das possíveis consequências encadeadas por esse fenômeno. O caso dos pequenos países insulares que desaparecerão com o aumento do nível do mar é um exemplo extremo que gera fascinantes questões. O presente artigo busca analisar a contribuição da mudança climática para as dinâmicas de migração e explorará implicações políticas jurídicas e possíveis soluções, em especial, nos casos das populações de pequenos países insulares.

Palavras-chave: Mudança climática. Migrações humanas. Pequenas nações insulares. Apatrídia.

Abstract

The human displacement caused by adverse weather conditions is, and has been for a long time, a natural strategy to adapt to environmental changes. However, the frequency of natural disasters and the negative impact of climate change have increased significantly affecting a growing number of people. Internal and external tensions caused by large-scale displacements, conflicts generated by resource scarcity, increased spread of diseases and geopolitical reordering are among the consequences linked to this phenomenon. The case of the small island nations that will be submerged by the sea level rise is an extreme example that raises fascinating questions. This article aims at analyzing the links of climate change on the dynamics of migration and exploring legal and political implications and possible solutions, in particular, for the populations from small island nations.

Keywords: Climate change. Human migrations. Small island nations. Statelessness.

* Recebido em 29/9/2011

Aprovado em 28/11/2011

¹ Marina Rocchi Martins Mattar é graduada em Relações Internacionais pela Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP) e mestranda em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). Email: marinamartins_br@yahoo.com.br

² O presente artigo faz parte da pesquisa que a autora está desenvolvendo em seu mestrado e foi originalmente desenvolvido para o 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais.

1 Introdução

O deslocamento humano causado por efeitos climáticos adversos não é um fenômeno novo. O deslocamento é, e tem sido por muito tempo, uma estratégia natural de adaptação à variação do meio ambiente. Contudo, existe um consenso entre pesquisadores e políticos de que a crescente frequência de desastres naturais e o impacto negativo da mudança climática afetará um número cada vez maior de pessoas nas próximas décadas e, conseqüentemente, o deslocamento humano aumentará (HUGO apud MCADAM, 2010, p. 12).

A comunidade internacional tem cada vez mais reconhecido a migração ambiental³ como um dos maiores desafios políticos deste século. Trata-se de uma crise mundial relativamente nova que ameaça a segurança humana e envolve questões de direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. Apesar da relevância das questões que envolvem a migração ambiental, continua incerto se os tomadores de decisão nacionais e internacionais já estão dispostos ou capazes de agir para prevenir ou atender de maneira efetiva as diversas pessoas que se deslocarão nos próximos anos devido a alterações climáticas.

A mudança climática⁴, conforme definida por António Guterres, Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, é um processo que é manifestado de diferentes formas, incluindo:

[...] aumento nas temperaturas médias, muitas vezes chamado de 'aquecimento global'; alterações nos padrões de chuva levando a inundações, secas e, em algumas áreas, desertificação; condições meteorológicas extremas e imprevisíveis resultando em mais intensos e numerosos desastres naturais; e o derretimento das geleiras e das calotas polares resultando em aumento do nível do mar e erosão costeira, tornando as áreas de baixa altitude inabitáveis (GUTERRES, 2008a, p. 1).

John Holmes, ex-subsecretário-geral de Assistência Humanitária da Organização das Nações Unidas

(ONU), destacou que nove em cada dez desastres têm relação com o clima (HOLMES apud REFUGEE STUDIES CENTRE, 2008, p. 4). Nos últimos vinte anos, o número de desastres registrados no mundo praticamente dobrou – apenas no ano de 2007, mais de 400 desastres naturais afetaram cerca de 234 milhões de pessoas, resultando em aproximadamente 16 mil mortes e deslocando milhões de pessoas (KÄLIN, 2008). De acordo com a Organização Internacional para a Migração (*International Organization for Migration – IOM*), entre os anos de 1979 e 2008, 718 milhões de pessoas foram afetadas por tempestades e cerca de 1,6 bilhões de pessoas afetadas por secas (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2009, p. 264).

O *Center for Strategic and International Studies* apontou em seu estudo intitulado *Age of Consequences* que um aquecimento mundial de até 1,3 graus em até 2040 encadeará crescentes tensões internas e externas causadas por migrações em larga escala, além de conflitos originados pela escassez de recursos, aumento da proliferação de doenças e o reordenamento geopolítico (CAMPBELL, 2007, p. 105).

A relação entre a alteração climática e as migrações e deslocamentos humanos é um problema global inevitável, que já está acontecendo e que requer ações nacionais, sub-regionais, regionais e internacionais. No entanto, não existe um espaço comum no cenário internacional onde possam evoluir de forma ordenada as deliberações sobre possíveis respostas a esse fenômeno.

Isso se deve pela grande dificuldade em conceitualizar e descrever de forma precisa o fenômeno das migrações ambientais, que pode ser compreendido como questões de direitos humanos, ambiental, de segurança, humanitária, de refugiados ou de migração. Além disso, é muito difícil estabelecer uma linha entre movimentos forçados e voluntários. A mudança climática é raramente o único motivo que leva ao deslocamento humano (STOJANOV apud GEMENNE, 2008, p. 124). O deslocado não necessariamente atribuiria sua situação à mudança climática.

Algumas pessoas se mudam de imediato, outras demoram mais tempo para se deslocar e algumas, se possível, optam por nunca deixar suas casas ou cidades. As decisões de migrar ou permanecer no local afetado pela mudança climática são, geralmente, influenciadas pela situação socioeconômica na qual se encontram as pessoas

³ Não existe um termo oficial que defina o *status* de pessoas que tiveram que se deslocar ou migrar devido à mudança climática. Neste artigo, o termo “migrantes ambientais” será usado para definir esse grupo de pessoas. Essa questão será abordada com mais detalhes no presente artigo.

⁴ Este artigo não pretende discutir as causas da mudança climática (ex.: processos naturais e/ou ação do homem), mas as migrações humanas decorrentes desse fenômeno.

em questão. Aquelas que optam por permanecer são, em geral, pessoas mais pobres e vulneráveis, que, pela falta de saúde, habilidades e capacidade econômica, acabam não encontrando outra opção se não a de permanecer no local onde vivem, mesmo este tendo sido fortemente afetado pela mudança climática (MCADAM, 2009, p. 5).

A grande maioria dos migrantes ambientais se desloca internamente (KÄLIN apud MCADAM, 2010, p. 86-88; STRAVROPOULOU apud REFUGEE STUDIES CENTRE, 2008, p. 11; WARNER et al., 2009, p. 4; KOLMANNSSKOG, 2008, p. 4; MCADAM, 2011, p. 8; BIERMANN; BOAS, 2010, p. 66), alguns migram para países vizinhos, principalmente quando seus países foram totalmente afetados pela mudança climática. Em geral, as migrações exigem um maior planejamento e mais recursos, algo que as pessoas que perderam suas casas e seus próprios sustentos raramente possuem. Nesse sentido, é possível desmistificar a ideia de que milhões de pessoas de países pobres migrarão para países ricos como um resultado da mudança climática.

O relatório publicado pela OIM mencionado anteriormente confirma essa afirmação. De acordo com o relatório, a maioria das migrações que têm acontecido em resposta a desastres naturais que ocorreram tanto de forma repentina quanto lentamente (Ex. seca ou elevação do nível do mar) são, em geral, deslocamentos entre áreas rurais ou entre regiões rurais e urbanas dentro do mesmo país. Poucos casos migram para nações vizinhas ou outros países pelos motivos já apresentados.

Diferente de grande parte dos migrantes econômicos ou voluntários, os migrantes ambientais não só desejam retornar as suas casas, como na medida do possível, ou seja, se as condições de vida em sua terra natal voltarem a se normalizar e a oferecer oportunidades de subsistência, a maioria retorna. Além dos casos extremos, nos quais não é possível retornar às suas casas, outros fatores que diferenciam os migrantes ambientais dos migrantes econômicos são, por exemplo, o fato de serem mais suscetíveis de migrar em grandes números e coletivamente; serem mais previsíveis, pois muitas vezes a necessidade de se deslocar como resultado de impactos ambientais em determinadas áreas é evidente; e o direito moral de assistência que esses migrantes têm em relação aos países industrializados, historicamente emissores de gases de efeito estufa (BIERMANN; BOAS, 2007 apud HODGKINSON, 2010, p. 10).

Até o momento, não há uma definição oficializada internacionalmente para esse grupo de pessoas que se tornaram, ou poderão eventualmente se tornar, “migrantes”, “refugiados”, “deslocados internos” ou, em casos extremos, “apátridas”⁵ por causa das alterações ambientais. Em resumo, os migrantes ambientais são pessoas que são forçadas a deixar suas casas por já não desfrutarem de uma vida segura por causa dos efeitos naturais ou antropogênicos, de curto e longo prazos, no meio ambiente nos locais onde vivem. Tais problemas ambientais, associados a diversos outros fatores (econômicos, políticos e sociais), fazem com que essas pessoas se desloquem para outras áreas dentro e fora de seus países, temporária ou permanentemente.

Estimativas do número potencial de migrantes ambientais são bastante contraditórias deferindo profundamente em termos de números, causas e período de tempo. Isso pode ser explicado pela complexidade da ciência das mudanças climáticas que envolve uma grande diversidade de variáveis, algumas desconhecidas (p.ex. a capacidade de adaptação, ou resiliência, as políticas de mitigação, ou mesmo as previsões referentes ao período no qual as alterações ambientais serão sentidas de forma mais intensa). Uma estimativa bastante citada em diversos estudos é a de Norman Myers, sociólogo da Universidade de Oxford, que, conforme o próprio professor admitiu, requereu algumas “extrapolações heróicas”, de que cerca de 200 milhões de pessoas deslocarão até 2050 como resultado das mudanças climáticas (BROWN apud REFUGEE STUDIES CENTRE, 2008, p. 8). Já no relatório intitulado *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Sir Nicholas Stern (2007) considera a estimativa de Myers “conservadora”.

2 Pequenos países insulares

Apesar dos países mais pobres também contribuírem com o crescente nível de emissões de gases de efeito estufa na atmosfera, eles são os que mais sofrem com as consequências do aquecimento global. O aumento da fre-

⁵ O caso de apátrida tem sido sugerido por alguns estudiosos como um possível futuro *status* para as populações dos pequenos países insulares que serão submersos pelo aumento do nível do mar. Este artigo busca fazer uma breve análise sobre a possibilidade de tal caso ser considerado um caso de apátrida como uma questão de Direito Internacional.

quência de desastres naturais tem afetado o sustento e a segurança de milhões de pessoas, em especial das populações mais pobres e vulneráveis, as quais em geral vivem em zonas de risco. A capacidade de adaptação é uma função que depende de diversos fatores, como por exemplo, “[...] acesso aos recursos econômicos, tecnologias, informações e habilidades; o grau de equidade em uma sociedade; a percepção de risco; e a qualidade da governança” (BARNETT; CAMPBELL, 2010, p. 9).

Nesse sentido, as populações que vivem em pequenos países insulares de baixa altitude estão entre as mais vulneráveis aos efeitos da mudança climática, como o aumento do nível do mar, deterioração das condições costeiras (erosão de praias e branqueamento de corais⁶) e eventos extremos. Estima-se que algumas ilhas que já sofreram as consequências de eventos extremos serão vítimas desses acontecimentos com uma frequência cada vez maior (KELMAN apud REFUGEE STUDIES CENTRE, 2008, p. 21). Além disso, alguns Estados insulares, como Maldivas, Kiribati e Tuvalu, já estão com suas existências ameaçadas pelo aumento no nível do mar (KELMAN apud REFUGEE STUDIES CENTRE, 2008, p. 20).

O relatório AR4 do IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) prevê que as deteriorações das condições costeiras nas pequenas ilhas afetarão as principais atividades econômicas da maioria desses locais, como a pesca e o turismo. Além disso, o relatório aponta que o aumento do nível do mar pode agravar inundações, tempestades, erosões, entre outros riscos costeiros que afetarão estruturas vitais das comunidades dessas ilhas, incluindo aeroportos e estradas. A diminuição de disponibilidade de água (prevista no relatório), juntamente com o aumento de temperaturas, poderão resultar em casos de diarreia e outras doenças infecciosas. Doenças sensíveis ao clima, como malária, dengue, filaríase e esquistossomose podem custar vidas e impactar na economia dessas pequenas ilhas (HUMPHREYS, 2010, p. 326).

O AR4 também informa que as opções de adaptação serão possivelmente limitadas e os custos serão altos em relação ao PIB. Sem adaptação, o relatório do IPCC

prevê um custo econômico agrícola para os pequenos países insulares que possivelmente alcançará de 2 a 3% (em países com considerável altitude, como Fiji) e 17 a 18% (em países de baixa altitude, como Kiribati) do PIB 2002 até 2050 (HUMPHREYS, 2010).

O caso do desaparecimento dos pequenos países insulares trata-se de um exemplo extremo que resultará em grandes migrações internacionais forçadas; é um caso claro de impossibilidade de retorno da população e “suscita fascinantes questões jurídicas” (MCADAM, 2010, p. 106). Não há uma simples “solução” jurídica para esse fenômeno de “Estados em desaparecimento” por causa da mudança climática, assim como não é fácil determinar o *status* jurídico das pessoas deslocadas desses Estados.

A dissolução de um Estado por causa da mudança climática em vez da “anexação (absorção por outro Estado), fusão (com outro Estado) e dissolução (com a emergência de Estados sucessores)”, segundo McAdam (2010) envolve questões novas que vão ao cerne das regras jurídicas sobre a criação e extinção de Estados. Trata-se de uma questão distinta, pois o território que foi abandonado “não será (e não poderá) ser assumido por nenhum outro Estado” (MCADAM, 2010, 106).

Os critérios clássicos considerados essenciais para a existência de um Estado em termos legais são (i) uma população permanente; (ii) um território definido; (iii) um governo efetivo; e (iv) a capacidade de estabelecer relações com outros Estados (MCADAM, 2010, p. 108). No entanto, não há uma prática uniforme satisfatória no direito internacional para resolver a questão da nacionalidade quando um Estado deixa de existir (MCADAM, 2010, p.119).

Nesse sentido, considerando o caso dos “Estados em desaparecimento” por causa da mudança climática, como determinar em que ponto a ausência de alguns desses critérios, ou parte deles, poderá levar outros Estados (e a comunidade internacional, através de organizações internacionais) a negarem a continuidade de sua existência como Estado?

O cenário do “Estado em desaparecimento” provavelmente não será uma repentina inundação do território, mas sim um processo gradual que tornará a terra insustentável – por causa da falta de água potável, erosões costeiras, aumento da salinização do solo, aumento de doenças, etc – e, portanto, inabitável, numa base permanente

⁶ O branqueamento de corais é causado, em grande parte, por mudanças do clima, e ocorre quando há a morte dos pólipos responsáveis pela formação dos recifes de coral, ecossistemas com grandes produtividade e biodiversidade, que, em alguns casos, podem se transformar em atóis (ex. Tuvalu).

(MCADAM, 2009, p. 16). Portanto, o prazo para a extinção desse Estado, ou seja, o ponto preciso em que o Estado perderá sua identidade jurídica como Estado é incerto.

Vale também ressaltar o importante significado da terra aos cidadãos da maioria dos pequenos países insulares. Trata-se de uma forte ligação em termos de identidade, espiritualidade, cultura e subsistência. Em muitos casos, as populações acreditam que a terra não pode ser separada daqueles que a ela “pertencem”. Muitos migrantes, incluindo aqueles que vivem em outros países há bastante tempo, ainda se consideram parte de suas terras, mesmo não estando fisicamente nessas terras (CAMPBELL apud MCADAM, 2010, p. 63).

Existem diversas possibilidades de mover uma comunidade inteira para outro destino mantendo seu formato social semelhante ao da comunidade de origem. Considerando a importância dada à terra e outros valores culturais, além do meio de vida, espiritualidade e identidade, a opção que encontra menor resistência seria o deslocamento dentro do próprio país (quando possível). Outra opção seria o deslocamento da comunidade para um país insular vizinho. O problema da importância da terra permanece, uma vez que é improvável que as comunidades aceitarão facilmente ceder parte de suas terras para os recém-chegados. O deslocamento da comunidade para outros países, em especial aqueles com os quais o país de origem possui alguma ligação, como a Nova Zelândia, a Austrália e os Estados Unidos, é também outra possibilidade (CAMPBELL apud MCADAM, 2010, p. 65).

De qualquer forma, é improvável que algum país, incluindo aqueles da região do Pacífico, cederia a soberania sobre parte do seu território para o grupo deslocado, da mesma forma que será muito difícil o grupo de deslocados conseguir manter suas crenças e práticas culturais por muito tempo nesse novo território (CAMPBELL apud MCADAM, 2010, p. 67; MCADAM, 2010, p. 117). O deslocamento humano para outros países não apenas separa as pessoas de suas terras, mas também envolve “[...] mudanças drásticas no estilo de vida, economia, política, sistemas jurídicos e normas culturais” (CAMPBELL apud MCADAM, 2010, p. 78).

Alguns estudiosos defendem que, apesar da maioria da população já ter migrado para outros Estados, é importante que pelo menos alguns cidadãos permaneçam na ilha. Caso isso não seja mais possível, ao menos

o governo deve ser preservado para que seja mantida sua posição de Estado-Membro nas Nações Unidas e garantida sua identidade como Estado, uma vez que, enquanto for membro da ONU, os outros Estados deverão reconhecer sua independência. Por isso, é importante que o Estado permaneça reivindicando a continuidade da sua existência aumentando, assim, suas chances de poder manter seu assento na ONU. Essa será, portanto, a primeira vez que um governo será deslocado do seu território permanentemente. Casos de governos em exílio, que diferem do caso em questão por serem temporários, oferecem lições que podem ser aproveitadas.

Não há regras para lidar com o desaparecimento de Estados. Essa nova situação demanda um processo multilateral. Enquanto um debate sobre o assunto em um espaço como a Assembleia Geral não for realizado de forma efetiva, é imprescindível que acordos bilaterais, que permitam múltiplas cidadanias, por exemplo, sejam realizados.

3 Instrumentos específicos de proteção

O fenômeno das migrações ambientais é, acima de tudo, uma questão de direitos humanos. Conforme estabelecido no artigo 25.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas:

[...] toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em [...] casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948).

Além disso, a redução dos riscos de desastres e vulnerabilidades tem sido descrita pela Corte Europeia de Direitos Humanos como uma obrigação de direitos humanos (KÄLIN apud MCADAM, 2010, p. 83).

Desde a ratificação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, diversos instrumentos específicos de proteção foram criados. No entanto, apesar da importância do tema das migrações ambientais, não há uma legislação específica que proteja esse grupo de pessoas. A necessidade de esclarecer ou, até mesmo, desenvolver uma estrutura normativa aplicável a esse grupo de migrantes é outra questão bastante discutida atualmente – e, também, muito controversa.

Conforme já apresentado, em alguns casos, o migrante ambiental pode também receber o *status* de refugiado, deslocado interno ou talvez até de apátrida. Essas três categorias se ajustam ao mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e, portanto, acabam adquirindo proteção internacional por meio dessa agência.

A degradação ambiental é considerada por muitos autores como sendo a causa e o efeito de conflitos armados (STOJANOV apud GEMENNE, 2008, p. 132). Entretanto, essa relação entre alterações ambientais e conflitos armados deve ser tratada com cautela, uma vez que ainda existem poucas pesquisas empíricas concretas sobre o assunto, além de estar claro que fatores ambientais não ocorrem de forma isolada (ZETTER apud REFUGEE STUDIES CENTRE, 2008, p. 63).

Em poucos casos o migrante ambiental pode receber o estatuto do refúgio (KÄLIN apud MCADAM, 2010, p. 88-89) garantindo sua proteção por meio de instrumentos específicos no âmbito internacional, como a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, e seu Protocolo, de 1966, e regional, como a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, adotada pela União Africana (antiga Organização da Unidade Africana), em 1969, e a Declaração de Cartagena, adotada pelo Colóquio sobre a Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, realizado em Cartagena das Índias, Colômbia, em 1984.

Kälin (apud MCADAM, 2010) sugere que o migrante ambiental que se desloca para outro país pode também ser considerado refugiado quando, por exemplo, esse for obrigado a deixar seu Estado em razão de conflitos que ocorreram devido à diminuição de recursos vitais (água e produção de alimentos) atribuídos à mudança climática e desencadeados pela falta de vontade ou incapacidade do governo de lidar com certas consequências do desastre ou de prestar a assistência necessária às vítimas. Nesse caso, o indivíduo deverá ter um bem fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, conforme estabelecido pela Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados. Portanto, “[...] a maioria dos casos de deslocamento entre fronteiras que tem relação com o clima não serão cobertos pela lei de refugiados” (KÄLIN apud MCADAM, 2010, p. 89).

Outra situação na qual o migrante ambiental, que se deslocou para outros países, pode receber o estatuto do refugiado ocorre quando se estabelece um bem fundado temor de perseguição, realizada através do dano ambiental, por um dos cinco motivos acima mencionados, ou seja, quando “o agente perseguidor utiliza a degradação ambiental como meio de perseguição” (JUBILUT; APO-LINARIO, 2010, p. 14).

Os deslocados internos são indivíduos ou grupo de pessoas que são forçados a deixar suas casas para fugir de conflitos armados, violência generalizada e abuso dos direitos humanos. Os deslocados internos, diferente dos refugiados e, como o próprio nome diz, permanecem em seus próprios países. Apesar de não haver um regime jurídico internacional vinculante que garanta a proteção dos deslocados internos – o que é uma grave lacuna no direito internacional –, os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, de 1998, têm sido cada vez mais respeitados e incorporados nas leis e políticas nacionais porque refletem e são consistentes com instrumentos vinculantes de direitos humanos (KÄLIN apud MCADAM, 2010, p. 92; KOSER apud REFUGEE STUDIES CENTRE, 2008, p. 17). Tais Princípios são particularmente interessantes para o caso dos migrantes ambientais que se deslocam dentro do próprio país, pois dispõem, em sua introdução, as “[...] calamidades humanas ou naturais” como sendo um dos motivos que provocam o deslocamento humano.

Por fim, existem diversas discussões sobre a possibilidade dos migrantes ambientais também se enquadrarem na categoria de apátridas e, portanto, receberem a proteção do ACNUR por meio de alguns instrumentos jurídicos específicos, tais como a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e a Convenção sobre a Redução dos Casos de Apátrida de 1961. Porém, os dois tratados internacionais sobre apátrida não preveem a eventualidade de apátrida, literal e física. A definição de apátridas se aplica apenas aos casos de apátrida *de jure* (que se baseia na negação da nacionalidade mediante a operação da lei de um determinado Estado), não se estendendo aos casos de apátrida *de facto* (quando um indivíduo possui formalmente uma nacionalidade, mas esta é ineficaz na prática). De qualquer forma, o mandato do UNHCR prevê que os esforços para a redução de apátrida abrangem os casos *de facto* e que o caso das populações de pequenos Estados insulares em desaparecimento

pode se enquadrar nessa categoria (MCADAM, 2010, p. 119-120).

A situação dos Estados insulares em desaparecimento apresenta um considerável risco de surgimento em grande escala de casos de apatridia *de facto*, os quais, no caso desses Estados deixarem de existir, poderão se tornar apatridia *de jure*. Apesar dos casos de apatridia provavelmente não ocorrerem por algum tempo, o princípio da prevenção dos casos de apatridia deve ser aplicado na medida do possível (PARK, 2011, p. 23).

No entanto, o problema da apatridia não é a principal questão no caso de um Estado insular desaparecer por completo e continuar reivindicando sua existência como entidade jurídica e sua população continuar mantendo sua cidadania. O problema principal estará relacionado com a dificuldade em garantir que determinada população seja admitida em outro Estado e possa manter sua nacionalidade de origem, o que inclui sua identidade e existência como comunidade, mesmo se esses indivíduos e seus descendentes adquirirem a nacionalidade do país de destino (KÄLIN apud MCADAM, 2010, p. 102).

Nem todas as formas de migrações ambientais se ajustam ao mandato do ACNUR. Alguns Estados e organizações não governamentais têm sugerido que a Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto do Refugiado, adotada em 1951, seja estendida para incluir as pessoas que foram deslocadas para outros Estados como resultado de uma mudança climática de longo prazo ou desastre natural repentino⁷. Porém, é duvidoso que, sem grandes reformas, o ACNUR possa proteger e apoiar um fluxo de refugiados possivelmente 20 vezes maior que a quantidade de refugiados que esta instituição está acostumada a atender.

António Guterres (2008a, p. 7) considera que qualquer iniciativa para alterar a definição de refugiados prevista nesta Convenção arriscaria sua renegociação que, no atual contexto, poderia resultar em uma redução

do grau de proteção dos refugiados e até prejudicar o regime internacional de proteção ao refugiado como um todo. É importante lembrar que o tema das migrações ambientais é um assunto bastante delicado e de fraco suporte internacional. Além disso, há uma grande tendência de fechamento das fronteiras e o aumento do número de deslocados internos e diminuição do número de refugiados. Guterres também informou que o ACNUR não está buscando estender seu mandato, mas sim cumprir sua obrigação de alertar a comunidade internacional sobre as lacunas de proteção que estão surgindo (GUTERRES, 2008a, p. 9).

Discussões têm sido realizadas nos âmbitos nacionais e internacional sobre como melhorar a proteção aos migrantes ambientais e as soluções encontradas variam bastante. Além da sugestão de um novo protocolo para a Convenção do Refugiado, alguns estudiosos e líderes políticos sugerem um protocolo para a *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), que é o principal processo multilateral destinado a desenvolver respostas às mudanças climáticas e se baseia nas conclusões do IPCC⁸. Outros consideram ser importante a elaboração de um instrumento específico de reconhecimento e proteção dos migrantes ambientais⁹, o que inclui a criação de uma nova convenção e a ampliação de tratados ambientais multilaterais. Algumas dessas propostas também consideram fundamental que seja designada uma organização que inclua em seu mandato a proteção dessas pessoas.

No entanto, um dos grandes erros no campo das migrações ambientais é considerar que elas estão relacionadas com apenas um fenômeno que pode ser discutido de uma forma generalizada. Conforme discutido anteriormente, existem diversas variáveis relacionadas às migrações ambientais. Além disso, os tipos de migrações divergem bastante e, nesse sentido, as soluções necessárias também. Qualquer tratado que tenha como premissa o deslocamento por causa da mudança climática deverá requerer que o indivíduo seja capaz de estabelecer al-

⁷ A proposta de reformulação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e do Protocolo de 1967 para incorporar um Protocolo Adicional específico sobre os “refugiados ambientais”, ampliando as razões de atribuição do *status* de refugiado e estendendo o mandato do ACNUR – assim como foi feito com o Guia de Princípios sobre o Deslocamento Interno, em 1998 –, é certamente a proposta mais polêmica. Tal solução foi proposta em 2006 pelo governo das Ilhas Maldivas, porém, não tem recebido muito apoio na literatura.

⁸ Dentre as propostas para a criação de um Protocolo Adicional à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, UNFCCC, destacam-se as propostas de Biermann & Boas (2008; 2010) e de Williams (2008).

⁹ Dentre as propostas relacionadas à criação de um tratado específico, destacam-se as propostas de Betaille et al (2010), Hodgkinson et al (2010) e Docherty & Giannini (2009).

gum nexu causal, o que será muito difícil de ser fundado (MCADAM, 2011, p. 14).

Portanto, dificilmente um instrumento específico de proteção atenderia de forma satisfatória todos os casos de migrações ambientais no mundo, especialmente se considerarmos a falta de estudos aprofundados e evidências empíricas sobre a natureza, prazos, escalas e duração dos movimentos previstos. Ademais, conforme mais investigações científicas são realizadas com o objetivo de reduzir as incertezas que são supostas de impedir essa ação, novas perguntas surgem e novas incertezas podem surgir (BARNETT; CAMPBELL, 2010, p. 3).

Walter Kälin (apud MCADAM, 2010, p. 85) propõe cinco cenários para distinguir situações que requerem diferentes respostas políticas e jurídicas, os quais são: (i) *desastres repentinos* (e.g.: enchentes, vendavais - furacões, tufões, ciclones - ou deslizamento de terra causado por chuvas); (ii) *desastres lentos e degradação ambiental* (e.g.: aumento do nível do mar, aumento da salinização das águas subterrâneas e do solo, efeitos em longo prazo das constantes inundações, o descongelamento do permafrost, bem como as secas e a desertificação, ou outras formas de redução da disponibilidade de água); (iii) *desaparecimento de pequenos Estados insulares* como consequência do aumento do nível do mar (um caso especial de desastres de início lento); (iv) *zonas de alto risco* - áreas designadas pelos governos como sendo muito perigosas para a habitação humana por conta de riscos ambientais (e.g.: regiões próximas a rios e planícies costeiras sujeitas a inundações e regiões sujeitas a deslizamentos); e (v) *distúrbios que perturbam gravemente a ordem pública, violência ou até mesmo conflitos armados* que podem ser desencadeados, pelo menos parcialmente, pela diminuição dos recursos essenciais - água, terra arável ou pastagens - devido à mudança do clima.

Kälin destaca que cada um desses cinco cenários resulta em diferentes naturezas de movimentos humanos (deslocamentos internos, deslocamentos entre fronteiras - que inclui: refugiados e outros - e pessoas que se deslocam de pequenos países insulares submersos pelo aumento do nível do mar), isso inclui movimentos permanentes ou temporários e voluntários ou forçados ((KÄLIN apud MCADAM, 2010, p. 92). Além disso, há diferentes instrumentos de proteção que poderiam ser aplicados em cada caso, apesar de nem todos os casos terem a proteção garantida por instrumentos jurídicos existentes.

Vale também lembrar que, apesar da mudança climática causar impactos reais na vida das pessoas, em especial daqueles que vivem em países mais vulneráveis, na maioria dos casos, a mudança climática é apenas um dentre muitos motivos que fazem um indivíduo decidir se deslocar para outras regiões dentro e fora do seu país. A mudança climática tende mais a multiplicar estresses pré-existentes (como pobreza, conflito generalizado, falta de oportunidade) do que ser a única causa do deslocamento humano.

Atender às necessidades dos migrantes ambientais é responsabilidade não só dos governos afetados pela mudança do clima, mas também da sociedade civil, das organizações não governamentais (ONGs) e dos prestadores bilaterais e multilaterais de assistência humanitária e de desenvolvimento (WEBBER apud MCADAM, 2010, p. 48).

Um dos maiores problemas em atender às necessidades dos migrantes ambientais é a vontade e/ou a capacidade dos governos nacionais de cumprir com suas próprias responsabilidades com relação aos direitos humanos. A comunidade internacional deve coordenar ações e apoiar os países a atenderem às necessidades humanitárias de curto e longo prazos dos migrantes ambientais protegendo essas pessoas e, também, oferecendo assistência aos deslocados para garantir seus direitos de propriedade após o regresso.

A proteção dos direitos humanos das pessoas afetadas pelos impactos da mudança do clima é de responsabilidade dos governos. Além da participação dos governos ser de extrema importância para o sucesso das ações voltadas a essa questão, o envolvimento de atores não estatais é, também, muito importante para o crescimento de regimes relacionados ao tema do meio ambiente. Por isso, o envolvimento da sociedade civil e, principalmente, das comunidades locais nesse processo é indispensável.

Muitas das pessoas e comunidades susceptíveis de ter de suportar o peso das consequências das alterações climáticas dificilmente estão cientes de que são, ou serão, as principais vítimas de uma série de eventos que poderão mudar suas vidas. Raramente essas pessoas são habilitadas ou incentivadas a entrar nesse debate global, muito menos consultadas sobre tal situação, suas necessidades e possíveis opções que poderão moldar o futuro bem-estar delas próprias.

Esse é um grande erro que a comunidade internacional tem cometido, uma vez que, em geral, as respostas para os problemas públicos são encontradas por meio da comunidade. Além disso, é importante ressaltar que tanto o direito dessas pessoas de permanecer no local onde vivem, bem como o direito de partir, devem ser respeitados podendo elas escolher a opção que melhor se adapte às suas necessidades e valores.

4 Considerações finais

A primazia do retorno ao *status quo ante* é de grande importância no caso de violações de direitos humanos. No entanto, no que diz respeito às violações dos direitos humanos dos migrantes ambientais, nem sempre é possível que haja tal restituição na íntegra. A migração não envolve simplesmente a separação das pessoas de suas terras, mas também drásticas mudanças no estilo de vida, na economia, na política, nos sistemas jurídicos e nas normas culturais (CAMPBELL apud MCADAM, 2010, p. 78).

Nos cenários mais extremos, os migrantes ambientais podem encontrar-se em situações consideradas, de certa forma, mais desesperadoras do que as enfrentadas pelos refugiados, uma vez que a possibilidade de retorno pode ser mínima ou inexistente. Nesses casos, a restituição material pode sofrer restrições, uma vez que haverá a impossibilidade material do retorno ao *status quo ante*, que ocorre quando a natureza do evento danoso torna fisicamente impossível a restituição.

Essas restrições à restituição material podem ser suavizadas por meio de determinadas ações, como por exemplo, a proteção ativa dos direitos desses migrantes (oferecida pelos Estados que recebem os migrantes ambientais), a compensação pela perda de casas e ativos, a reconstrução da comunidade do migrante como uma comunidade, a receptividade e o respeito das liberdades e direitos dos migrantes ambientais por parte da população que os recebe, entre outros.

Parece improvável que um regime jurídico internacional que prevê o reconhecimento e a proteção dos migrantes ambientais discutidos anteriormente ganhe a aceitação generalizada dos diversos países e seja alcançado no curto prazo.

As discussões para a criação de tal regime devem continuar, porém, é importante que os direitos funda-

mentais dos grupos vulneráveis que têm sofrido o impacto das mudanças climáticas sejam protegidos, temporariamente, pelos padrões e políticas de migração existentes, incluindo vistos para migrantes, políticas de proteção aos refugiados e deslocados internos, visto de residência permanente por razões humanitárias, envolvimento de instituições especializadas em migrações forçadas, utilização de corredores de migrações já existentes, entre outros (HUGO apud MCADAM, 2010, p. 33).

Esquemas de proteção temporários parecem encontrar menos barreiras entre os governos e as sociedades de destino desses migrantes do que opções de reassentamento permanentes e, ao mesmo tempo, permitem oferecer uma proteção, segurança e assistência imediatas aos migrantes ambientais (HUGO apud MCADAM, 2010).

De acordo com Jane McAdam (2009, p. 8), esquemas temporários permitiriam que respostas graduais fossem criadas para cenários específicos que surgirem em diferentes regiões. Tais respostas poderiam se adaptar para atender às especificidades de cada cenário. Em longo prazo, com essas respostas sendo gradualmente desenvolvidas, a comunidade internacional passaria a compreender melhor esse fenômeno e as implicações das respostas e seria capaz de articular as características fundamentais do migrante ambiental de uma forma mais geral. Vale ressaltar que foi dessa forma que começou a criação do atual regime internacional de refugiados (*Ibid.* MCADAM, 2009).

Referências

BARNETT, Jon; CAMPBELL, John. *Climate change and small island states: power, knowledge and the South Pacific*. [S.l.]: Earthscan, 2010.

BETAILLE et al. *Draft Convention on the International Status of Environmentally Displaced Persons*. Limoges, FR: University of Limoges e International Centre of Comparative Environmental Law (CIDCE), 2010. Disponível em: <<http://www.cidce.org/pdf/Draft%20Convention%20on%20the%20International%20Status%20on%20environmentally%20displaced%20persons%20%28second%20version%29.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2011.

BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol. *Environment*, Philadelphia, v. 50, n. 6, p. 8-16, nov.-dez. 2008. Disponível em: <<http://www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/November-December%202008/Biermann-Boas-full.html>>. Acesso em: 9 fev 2012.

BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. Preparing for a warmer world: towards a global governance system to protect climate refugees. *Global environmental politics*, Cambridge, v. 10, n. 1. p. 60-88, fev. 2010. Disponível em: <http://www.bupedu.com/lms/admin/uploaded_article/eA.603.pdf>. Acesso em: 26 Jun 2011.

CAMPBELL, Kurt M. et al. *The age of consequences: the foreign policy and national security implications of global climate change*. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2007.

COVENTRY PEACE HOUSE. *Statelessness: the quiet torture of belonging nowhere*. Coventry, UK: Coventry peace house, 2008. 137 p.

CRISP, Jeff. Vital Distinction: States are having increasing difficulty distinguishing between refugees and migrants. *Refugees magazine*, Geneva, v. 148, n. 4, p. 4-11, 2007.

DOCHERTY, Bonnie; GIANNINI, Tyler. Confronting a rising tide: a proposal for a convention on climate change refugees. *Harvard environmental law review*, Cambridge, p. 56, jul. 2009. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol33_2/Docherty%20Giannini.pdf>. Acesso em: 23 jun 2011.

GEMENNE, Francois et al. *Development, environment and migration: analysis of linkages and consequences*. Olomouc: Palacký University, 2008. 224 p. Disponível em: <http://www.stojanov.org/soubor/Stojanov_Migration_komplet.pdf>. Acesso em: 18 Jun. 2011.

GROTE, Jenny. The changing tides of small island states discourse: a historical overview of the appearance of small island states in the international arena. *Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, Baden-Baden, v. 43, n 2, p. 164-191, 2010.

GUTERRES, António. *Climate change, natural disasters and human displacement*. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 2008a.

GUTERRES, António. Millions uprooted: Saving refugees and the displaced. *Foreign affairs magazine*, Tampa, v. 87, n. 5, p.90-99, set./out. 2008b. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.com/articles/63572/ant%C3%83%C2%B3nio-guterres/millions-uprooted>>. Acesso em: 26 de jun de 2011.

HODGKINSON, David et al. The Hour When the Ship Comes. *Monash university law review*, Melbourne, 2010. Disponível em: <<http://www.ccdpconvention.com>>. Acesso em: 20 jun 2011.

HUMPHREYS, Stephen et al. *Human rights and climate change*. New York: Cambridge University Press, 2010.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate change: The IPCC scientific assessment: final report of working group 1*. New York: Cambridge University Press, 1990.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate change 2007: synthesis report: contribution of working groups I, II and III of the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Genebra: IPCC, 2008.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Migration, environment and climate change*. Geneva: [s.n.], 2009. 441 p.

JOUZEL, Jean et al. *Climate refugees: collectif argos*. Paris: The MIT Press, 2010.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINARIO, Silvia Menicucci. O. S.. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Rev. direito GV*, São Paulo, v. 6, n. 1, Jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322010000100013&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 jan. 2012.

KÄLIN, Walter. The climate change: displacement nexus. Brookings-Bern Project Displacement. In: PAINEL SOBRE REDUÇÃO DE RISCO E PREPARAÇÃO – ECOSOC HUMANITARIAN AFFAIRS SEGMENT, 2008. *Anais...* Disponível em: <http://www.brookings.edu/speeches/2008/0716_climate_change_kalin.aspx>. Acesso em: 25 jun. 2011.

KOLMANNKOG, Vikram Odreda. *Future floods of refugees: a comment on climate change, conflict and forced migration*. Oslo: Norwegian refugee council, 2008. 42 p.

LYNCH, M. *Lives on hold: the human cost of statelessness*. Washington, DC: Refugees International, 2005. 52 p.

MCADAM, Jane. *Environmental migration governance*. Sydney: University of New South Wales, 2009. 33 p.

MCADAM, Jane (Org.). *Climate change and displacement: multidisciplinary perspectives*. Oxford: Hart Publishing, 2010.

MCADAM, Jane. Swimming against the tide: Why a climate change displacement treaty is not the answer. *International Journal of Refugee Law*, Oxford, v. 23, n. 1, p. 2-27, jan. 2011.

MYERS, N. Environmental Refugees in a globally warmed world. *Bioscience*, University of California Press, Berkeley, v. 43, n. 11, p. 752-761, dez. 1993. Disponível em: < <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1312319?uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=56169537013>>. Acesso em 26 jun 2011. PARK, Susin. Climate change and the risk of statelessness: the situation of low-lying island states. *Legal and protection policy: research series: Division of International Protection*. Geneva: UNHCR, maio 2011. 24 p. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4df9cb0c9.html>>. Acesso em: 26 jun 2011.

ONU. *Declaração universal dos direitos humanos*. Paris: ONU, 1948.

PARRY, L. et al. (Ed.). *Climate Change 2007: Impacts, adaptation and vulnerability*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. 976 p. Contribuição para o Grupo de Trabalho II do Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental de Mudança Climática.

REFUGEE STUDIES CENTRE. Climate change and displacement. *Forced Migration Review*, Oxford, n. 31, p. 4-62, out. 2008.

STERN, Nicholas. *The economics of climate change: the stern review*. Cambridge: CUP, 2007.

UNHCR. *The state of the world's refugees: a humanitarian agenda*. Geneva: [s.n.], 1997.

UNHCR. *What would life be like if you had no nationality?* Geneva: [s.n.], 2005.

WARNER, Koko et al. *In Search of Shelter: mapping the effects of climate change on human migration and displacement*. Tokyo: CARE International, Center for Earth Institute of Columbia University; United Nations University Institute for Environment and Human Security, 2009.

WILLIAMS, Angela. Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law. *Law & Policy*, Buffalo, v. 30, n. 4, p. 502-529, out. 2008. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9930.2008.00290.x/pdf>>. Acesso em: 7 fev 2012.

**Para publicar na revista
Universitas Relações Internacionais,
entre no endereço eletrônico www.publicacoesacademicas.uniceub.br.
Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.**