

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO

MARIANA MUNHOZ CARVALHO

**O AVANÇO DO REFÚGIO CLIMÁTICO: UMA ANÁLISE DO INSTITUTO DO
REFÚGIO NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO A PARTIR DE CONDIÇÕES
CLIMÁTICAS DEGRADANTES**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

SÃO PAULO

2022

MARIANA MUNHOZ CARVALHO

**O AVANÇO DO REFÚGIO CLIMÁTICO: UMA ANÁLISE DO INSTITUTO DO
REFÚGIO NO DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO A PARTIR DE CONDIÇÕES
CLIMÁTICAS DEGRADANTES**

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Dissertação apresentada como exigência
para obtenção do título de BACHAREL em
Direito na Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo, sob a orientação da Profa.,
Dra. - Clarisse Laupman Ferraz Lima.

São Paulo

2022

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus familiares, pai, mãe, irmãos e companheiro, por sempre estarem comigo em todos os momentos colaborando para o meu crescimento intelectual e espiritual.

Agradeço imensamente à minha orientadora Clarisse Laupman Ferraz Lima, por toda ajuda, esclarecimentos, convívio e acolhimento na vida acadêmica da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Agradeço também à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, por todos os bons momentos dentro desta faculdade os quais sempre me recordarei.

RESUMO

O presente trabalho pretende examinar a evolução do conceito e tratamento do refúgio no Direito Internacional Público a partir do advento de condições climáticas degradantes. Para tanto, será estudada a proteção ambiental dos Direitos Humanos e a legislação ambiental pertinente, seguida pela conceituação e aplicação do refúgio no Direito Internacional, suas proteções e demais desdobramentos. Por fim, serão observadas as causas e a aplicação do refúgio climático, considerando que as condições climáticas precárias são capazes de impactar demais direitos sociais da população em estado vulnerável, acarretando na necessidade saída do próprio Estado, e, por consequência, na demanda de expansão do conceito de refúgio perante o Direito Internacional.

Palavras-chave: Alterações climáticas; Refúgio ambiental; Proteção internacional.

ABSTRACT

This paper aims to examine the evolution of the concept and treatment of refuge in International Public Law due to the advent of degrading climatic conditions. For this purpose, the environmental protection of human rights and pertinent environmental legislation will be studied, followed by the conceptualization and application of refuge in international law, its protections and other developments. Finally, the causes and application of climate refuge will be observed, considering that poor climatic conditions are able to impact other social rights of the population in a vulnerable state, leading to the need to leave their country and, consequently, to the demand for expansion of the concept of refuge under international law.

Keywords: Climate change; Climate refuge; International protection.

SUMÁRIO

Introdução	7
A Degradação das Condições Climáticas e a Legislação Internacional Ambiental	9
Proteção ambiental dos direitos humanos.....	9
Migrações perante o Direito Ambiental.....	13
O Refúgio Perante O Direito Internacional Público	16
Base e Conceito de Refúgio.....	16
Proteções aos Refugiados	18
<i>Non-Refoulement</i>	18
Demais Proteções do Direito Internacional	21
Alargamento e Flexibilização do Conceito de Refúgio	23
Considerações do Conselho de Segurança da ONU sobre os Refugiados.....	25
Medidas Regionais de Proteção aos Refugiados	25
Considerações sobre o Desenvolvimento do Status de Refúgio.....	27
Refúgio Climático	28
Doutrina contrária ao status de refúgio climático	29
Não enquadramento do refugiado climático como pessoa deslocada (<i>displaced person</i>) ou PDI	30
Conceito de Refúgio Climático.....	31
Critérios para o enquadramento do refúgio climático	33
Temor bem fundamentado de perseguição.....	33
Critérios perante a Convenção da OUA e a Declaração de Cartagena.....	34
Efeitos adversos das alterações climáticas.....	35
Relação com conflitos e/ou violência.....	37
Caso Teitiota	38
Conclusão	40
Referências	41

INTRODUÇÃO

Ao analisar o cenário mundial atual das consequências aos riscos ambientais e alterações climáticas, é possível inferir que a pauta de migrantes tem ocupado uma posição de destaque. Situações recentes, como as enchentes no Paquistão entre agosto e setembro deste ano, que causaram o deslocamento de cerca de 7.6 milhões de pessoas, de acordo com Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR)¹, e o de Ioane Teitiota, primeiro requerente de refúgio climático frente a uma corte internacional, levantam questionamentos sobre a proteção aos Refugiados que enfrentam estas condições.

De acordo com relatório Atlas de Mortalidade e Perdas Econômicas de Extremos de Tempo, Clima e Água, da Organização Meteorológica Mundial e do Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres, mudanças climáticas e os eventos extremos causaram um aumento nos desastres naturais nos últimos 50 anos. Entre os anos de 1970 e 2019, os desastres naturais equivaleram a 50% de todos os desastres, 45% de todas as mortes reportadas no período e 74% de todas as perdas econômicas. Dentre as 2 milhões de mortes ocorridas, mais de 91% aconteceram em Estados em desenvolvimento.

Secas, enchentes, desertificações e elevação do nível do mar são algumas das causas climáticas que preocupam a comunidade internacional, sendo capazes de acarretar em grandes números de refugiados em razão de condições climáticas degradantes. A ACNUR estima que existem ao menos 89 milhões de pessoas forçadas a se deslocarem no mundo, internamente ou entre fronteiras, sendo que aproximadamente 27 milhões são consideradas como refugiados.

Nesse contexto, caso não sejam implementadas medidas para mitigar os efeitos dos desastres ambientais, bem como ações protetivas aos migrantes decorrentes destas catástrofes, deve haver novas correntes de deslocados, inclusive em larga escala, dependentes de proteção internacional. A título exemplificativo, apenas em 2020, foram apurados pela ONU mais de 30 milhões de deslocados causados por alterações climáticas², mesmo considerando as medidas de isolamento e as limitações de viagens internacionais motivadas pela crise de COVID-19.

¹ Disponível em: <https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/9/63297ee24/unhcr-humanitarian-needs-remain-acute-displaced-flood-hit-areas-pakistan.html#:~:text=Some%207.6%20million%20people%20have,Sindh%20province%2C%20remain%20under%20water>. Acesso em 08 de outubro de 2022.

² Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/157286-mudancas-climaticas-impulsionam-migracoes-e-deslocamentos-forcados>. Acesso em 10 de setembro de 2022.

Dessa forma, princípios do Direito Internacional Público, como o do *non-refoulement*, e as proteções de direitos humanos oferecidas pelo próprio Direito Ambiental Internacional são algumas formas de amparo a estas populações. É necessário, no entanto, analisar a aplicabilidade do refúgio para os deslocados em razão do clima.

Diante disso, o presente trabalho busca examinar a evolução do conceito e tratamento do refúgio climático no Direito Internacional Público a partir do advento de condições climáticas degradantes. No primeiro capítulo será estudada a legislação internacional ambiental e sua proteção aos direitos humanos. No segundo capítulo, será analisada a conceituação e aplicação do refúgio no Direito Internacional. Por fim, serão observadas as causas do refúgio climático, sua aplicação perante as agências internacionais e o entendimento de doutrinas sobre o tema.

1. A DEGRADAÇÃO DAS CONDIÇÕES CLIMÁTICAS E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS PELO DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL

A partir do contexto apresentado, é relevante salientar condições e proteções oferecidas pelo Direito Ambiental Internacional, que, quando aplicado ao refúgio, apresenta respaldo, principalmente, na conexão entre o direito ambiental e os direitos humanos decorrentes assegurados.

O Direito Ambiental Internacional é caracterizado como a estrutura legal e regulatória elaborada por meio da comunidade de Estados soberanos para lidar com os danos ambientais globais, de acordo com Rajamani e Peel (2021). Dentre estes, estão abarcadas as mudanças climáticas, o desaparecimento da biodiversidade, a escassez de água doce e a degradação dos recursos marinhos e dos ecossistemas. Os direitos humanos decorrentes, por sua vez, se apresentam tanto por meio das normas internacionais de Direito Ambiental quanto dos Direitos Humanos.

Nesse sentido, os princípios, costumes e normas internacionais constroem um arcabouço jurídico para a proteção dos seres humanos perante o meio ambiente. Além disso, demais normas como a Declaração de Estocolmo, o Pacto de San José da Costa Rica e o Acordo de Paris vinculam o Direito Ambiental à observância aos impactos sociais a ele relacionados, bem como a proteção dos direitos humanos, conforme exemplificado abaixo.

1.1 Proteção ambiental dos direitos humanos

Isto posto, é importante destacar que a proteção ambiental dos direitos humanos não recebe respaldo apenas por normas recentes de Direito Ambiental. De acordo com Dupuy e Viñuales (2019), durante a década de 60, diversos problemas ambientais prenderam o interesse da opinião pública internacional e catalisou a conscientização da necessidade de agir sobre os referidos problemas, a partir dos quais surgiram um número expressivo de iniciativas internacionais.

Em 1968, quando foi convocada, por meio da Assembleia Geral da ONU, a primeira conferência internacional sobre o meio ambiente, foi expressada a preocupação com os efeitos do “*comprometimento contínuo e acelerado da qualidade do meio ambiente humano (...) sobre a condição do homem, seu bem-estar físico, mental e social, sua dignidade e seu gozo dos direitos humanos básicos*” por meio da Resolução 2398(XXIII), intitulada “Problemas do Meio

Ambiente Humano”. A Assembleia Geral convocou, também, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

A Conferência, realizada em 1972, da UNEP (Programa da Organização das Nações Unidas para o Meio Ambiente), contou com delegações de mais de 100 Estados, bem como representantes de organizações intergovernamentais. As negociações obtiveram três resultados principais: (i) a elaboração da Declaração sobre o Meio Ambiente Humano, ou Declaração de Estocolmo; (ii) a criação de um Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano; e (iii) o estabelecimento da UNEP.

Não obstante, a Declaração de Estocolmo, que consiste em um preâmbulo acompanhado de 26 princípios comuns para guiar a preservação e melhoria do meio ambiente humano, desenvolveu as bases para a relação entre o meio ambiente e os direitos humanos para o Direito Ambiental moderno. Além de proclamar que os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e o artificial, criado pelo ser humano, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida, a Declaração incluiu como princípio:

Princípio 1: O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. (INEP, 1972)

O Princípio 1 demonstra, assim, os esforços para a proteção ambiental, partindo-se do objetivo de proteção do homem. Os demais princípios, 2 a 26, tem enfoque, de maneira geral, sob a responsabilidade, de Estados e indivíduos, de proteção dos recursos naturais e do meio ambiente, e sobre as formas de implementação dos esforços na área.

A partir disso, a importância do vínculo entre os direitos humanos e o meio ambiente foi fortalecida por diversas normas internacionais. Para Dupuy e Viñuales (2019), esta concepção e evolução sinérgica, influenciou profundamente a prática internacional desde então, não apenas na adoção de novos instrumentos internacionais, mas também no contexto de processos judiciais e quase-judiciais.

De maneira semelhante, tais direitos foram reconhecidos em contextos regionais e nacionais, como na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, de 1981, sendo o primeiro tratado de direitos humanos a incluir direitos ambientais, ao dispor que “*todos os povos*

têm direito a um meio ambiente geral satisfatório, propício ao seu desenvolvimento”. Além disso, o Protocolo de São Salvador, de 1988, à Convenção Americana de Direitos Humanos (ou Pacto de San José da Costa Rica), de 1969, apresenta um artigo sobre o direito de todas as pessoas a viverem em um meio ambiente sadio, devendo os Estados partes promoverem a proteção, preservação e melhoramento do meio ambiente.

Outro exemplo relevante é a Convenção de Aarhus, assinada em 1998, que vincula a União Europeia, determina que, em seu artigo primeiro, com o objetivo de contribuir para a proteção do direito de todos os indivíduos a viver em um ambiente propício à sua saúde e bem-estar, cada Parte assinante da Convenção deverá garantir a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente.

Em âmbito nacional, ao menos 100 Estados incluíram direitos explícitos a um meio ambiente adequado em suas respectivas constituições e, ao todo, ao menos 150 Estados incluíram este direito em matéria constitucional ou infralegal. A Constituição Brasileira, a título exemplificativo, dispõe, em seu artigo 225, que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Tal relação entre os direitos humanos e o meio ambiente também se mostra presente nas normas de Direito Internacional atuais. O Acordo de Paris, de 2015, de forma semelhante, acrescenta à relação a questão das mudanças climáticas, estabelecendo em seu preâmbulo que:

Reconhecendo que a mudança do clima é uma preocupação comum da humanidade, as Partes deverão, ao adotar medidas para enfrentar a mudança do clima, respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações em matéria de direitos humanos, direito à saúde, direitos dos povos indígenas, comunidades locais, migrantes, crianças, pessoas com deficiência e pessoas em situação de vulnerabilidade e o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres e a equidade intergeracional. (ONU, 2015)

Deste modo, é possível identificar que as mudanças climáticas têm se tornado a questão central para as normas de Direito Ambiental e para a relação entre meio ambiente e direitos humanos. A Resolução 76/300 da ONU, adotada em julho de 2022, reconheceu que o impacto da mudança climática, a gestão e o uso insustentável dos recursos naturais, a poluição do ar, da terra e da água, dentre outros efeitos, interferem no gozo de um ambiente limpo, saudável e sustentável e que os danos ambientais têm implicações negativas, diretas e indiretas, para o

gozo efetivo de todos os direitos humanos. A Resolução reafirma, ainda, que os Estados têm a obrigação de respeitar, proteger e promover os direitos humanos, inclusive em todas as ações empreendidas para enfrentar os desafios ambientais, e de tomar medidas para proteger os direitos humanos de todos, inclusive medidas adicionais que devam ser tomadas para aqueles que são particularmente vulneráveis à degradação ambiental, observando os princípios básicos dos direitos humanos e do meio ambiente.

Nesse sentido, as considerações sobre mudanças climáticas têm obtido uma posição de destaque no cenário internacional, em razão, sobretudo, de análises e dados atuais que trazem preocupações sobre as alterações nas condições climáticas e, por consequência, a sobrevivência humana. O Global Environment Outlook (GEO), principal avaliação ambiental realizada pela ONU Meio Ambiente, emitiu em 2019 relatório que aborda a extensão dos desafios ambientais globais, incluindo, entre outros: (i) os impactos duradouros da poluição do ar na saúde; (ii) a extinção em massa de espécies que está comprometendo a integridade ecológica do planeta; e (iii) a crescente degradação da terra que está impactando a segurança alimentar. O relatório conclui, assim, que o mundo não estaria no caminho para atingir as dimensões ambientais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU até 2030 ou para atingir a sustentabilidade a longo prazo, até 2050.

De acordo com Rajamani e Peel (2021), as questões ambientais estão intimamente relacionadas a questões sociais, como fome, padrões de consumo, saúde, educação, desigualdade, refugiados, migração, conflitos e intolerância. Destaca, além disso, que as mudanças climáticas e a degradação ambiental apresentam diversos efeitos complexos, especialmente em estados e ecossistemas frágeis, agravando, por exemplo, problemas de migrantes e refugiados, o que, por sua vez, acaba por contribuir com o aumento da incerteza política e a instabilidade em todo o mundo.

Como motivos para estes acontecimentos, destacam-se, na maioria dos relatórios científicos recentes, os padrões de produção e consumo atuais, o crescimento populacional e o desenvolvimento tecnológico como insustentáveis para o meio ambiente, afetando, em escala, a saúde humana, o bem-estar e a sobrevivência a longo prazo. As autoras apontam que as mudanças políticas internas nacionais, com movimentos em direção ao populismo, nacionalismo, protecionismo, desconfiança dos especialistas e aumento da polarização, que têm tido um impacto imediato no Direito Ambiental Internacional.

Ressaltam, sobretudo, que a volta aos governos de direita em algumas partes do mundo, fomentada por lobbies de combustíveis fósseis e agronegócios, tem causado um impacto sobre o meio ambiente. A título exemplificativo, destacam as gestões de Donald Trump, nos Estados Unidos, de Jair Bolsonaro, no Brasil, e de Narendra Modi, na Índia, como enfraquecedoras de políticas de proteção ambiental, em grau nacional ou internacional.

1.2 Migrações perante o Direito Ambiental

Tais alterações nos padrões internacionais e nas mudanças climáticas, conforme supracitado, requerem e fomentam novas posições do Direito Ambiental e de cortes regionais e internacionais frente aos direitos humanos. A Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu um parecer consultivo solicitado pela Colômbia, em novembro de 2017, no qual opinava que a responsabilidade dos Estados sob a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 se estendem àqueles fora de seu território, cujos direitos humanos foram violados por danos ambientais transfronteiriços originários daquele Estado.

Isto posto, a questão migratória tem se aproximado do Direito Ambiental Internacional, ao passo que é crescente a aceitação de que os fatores ambientais, em especial as alterações climáticas, são capazes de impulsionar a migração forçada e voluntária, de acordo com Rajamani e Peel (2021) e Dupuy e Viñuales (2019). A partir disso, além do reconhecimento da responsabilização dos Estados aos danos aos direitos humanos causados por aspectos ambientais, conforme supracitado, o quadro legal se estende às consequências humanitárias do deslocamento e migração em grande escala relacionada com o clima.

Tal situação é explicitada pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), que estabelece que há uma probabilidade de que as alterações climáticas aumentem o número de pessoas em movimento em consequência dos efeitos adversos do aquecimento global. Ademais, concluiu, em 2018, que, com um aumento em 1,5°C da temperatura mundial haverá um aumento dos incidentes de migração e deslocamento interno, além de que os trópicos sofreriam deslocamentos populacionais significativos, na hipótese de aumento em 2°C. Não obstante, o Banco Mundial estima que, sem quaisquer medidas de mitigação e adaptação, mais de 143 milhões de pessoas na África Subsaariana, no Sul da Ásia e na América Latina deverão, ao menos migrar dentro dos seus próprios Estados, até 2050, ao passo que a realização de ações robustas poderia reduzir este número para 50 milhões.

Dupuy e Viñuales (2019) explicam, assim, que a mobilidade humana vem se tornando parte das regras emergentes da legislação sobre mudança climática. Desse modo, as consequências humanitárias do deslocamento em larga escala no contexto de desastres repentinos e da degradação ambiental, bem como as consequências econômicas da mudança climática como motores da migração, têm motivado Estados a lidar com o deslocamento e a migração relacionados com desastres e mudanças climáticas em diversos instrumentos.

Apesar de constituírem medidas de *soft law*, de acordo com os autores, estes instrumentos, juntamente com as convenções de Direito Ambiental relevantes para a prevenção de deslocamento, como o Acordo de Paris, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CBD) e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática (UNFCCC), ambos de 1992, bem como as recentes normas sobre realocação planejada de áreas de conservação protegidas, são pertinentes para o campo do Direito Ambiental na medida em que convergem cada vez mais para o que poderia ser chamado de “lei da migração ambiental”.

A evolução e a inserção do tema dos deslocamentos perante o meio ambiente ocasionaram na questão sobre o refúgio inserido no Direito Ambiental. O termo “refúgio climático” foi introduzido em um relatório da UNEP em 1985, que o definia como o refúgio por pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, devido a uma perturbação ambiental marcante (natural e/ou desencadeada por pessoas) que prejudicou sua existência e/ou afetou seriamente a qualidade de suas vidas. Estabeleceu, neste caso, que “perturbação ambiental” seriam quaisquer mudanças físicas, químicas e/ou biológicas no ecossistema (ou na base de recursos) que o tornem, temporária ou permanentemente, inadequado para suportar a vida humana.

Apesar disso, o debate acerca do refúgio ambiental foi desenvolvido a partir dos anos 2000. Em 2008, o Comitê de Migração da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa firmou um relatório sobre o tema, demonstrando preocupações em relação a falta de amparo legal para tais migrantes, acarretando, dessa forma, na falta de proteção legal adequada para pessoas cruzando fronteiras internacionais que estejam fugindo de desastres ambientais. O Comitê apontou, ainda, que a ausência de uma organização focada estritamente no refúgio ambiental e de uma política firmada para lidar com o referido problema, bem como a carência de consenso na terminologia para se referir a tais pessoas, causaria uma deficiência no quadro normativo.

De forma semelhante, essa situação foi reconhecida pelo relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, de 2009, que estabeleceu que migração e deslocamento forçados ocasionados pela situação climática levanta a questão de como as pessoas afetadas deveriam ser tratadas sob o direito internacional, considerando que, na época, as previsões do número de pessoas que podem ter que migrar devido à mudança climática e à degradação ambiental até 2050 variavam entre 50 milhões e 350 milhões (de acordo com estudos atuais do Banco Mundial, a migração forçada em razão do aquecimento global poderá forçar migração de 216 milhões de pessoas até 2050).

O relatório, ainda que não utilize o termo “refúgio climático”, arguindo que não apresenta amparo jurídico, dispõe que seria necessário um novo marco legal focado no clima para proteger as pessoas deslocadas pelas mudanças climáticas, especialmente quando não há território de origem para o qual se possa retornar, como nos Estados insulares submersos por água. Em vista disso, verifica-se uma necessidade de nova atualização do Direito Ambiental Internacional para incluir o refúgio ambiental, ou climático, sob sua proteção, bem como reconhecer sua relação, como realizado com os Direitos Humanos perante o Direito Ambiental.

2. O REFÚGIO PERANTE O DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO

2.1 Base e Conceito de Refúgio

As bases para o estudo do refúgio perante o Direito Internacional Público se encontram, de início, nos princípios de soberania dos Estados e aos relacionados à supremacia e à autopreservação do território, uma vez considerada a importância da participação estatal para o instituto do refúgio, bem como pelos princípios humanitários derivados do Direito Internacional (incluindo os propósitos e princípios das Nações Unidas e da Carta da ONU) e dos tratados relevantes para o tema, em razão da proteção à esta população. De acordo com Goodwin-Gill, McAdam e Dunlop (2021), as normas aplicáveis ao refúgio funcionam, de certa forma, para a situação daqueles afetados por violações das normas de direitos humanos ou pelo colapso de uma ordem social existente na sequência de uma revolução, conflito civil, agressão ou desastre.

Após a Segunda Guerra Mundial, em razão dos problemas decorrentes do deslocamento remanescente da guerra, foi criada a Organização Internacional dos Refugiados (OIR), em 1946, com cerca de 1.620.000 refugiados assistidos com reassentamento e integração, enquanto diversos outros que fugiam de desenvolvimentos políticos na Europa Oriental foram prontamente admitidos nos Estados ocidentais. Em 1950, a ACNUR sucedeu a OIR como a principal agência da ONU para os refugiados, a qual criou critérios mais precisos para a identificação de refugiados, transformando a abordagem para a definição de refugiado de uma base em grupos e categorias flexíveis ou abertas, para uma abordagem aparentemente mais fechada e legalista.

A partir disso, o instituto do refúgio é explorado por diversas normas de Direito Internacional, baseando-se, principalmente, na Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, formulado pelas Nações Unidas em 1951, e no Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1967, as quais almejam assegurar os direitos humanos e liberdades fundamentais dos refugiados, bem como reconhecer o caráter social e humanitário deste problema, de modo que os Estados realizem o que esteja ao seu alcance para evitar maiores tensões que possam advir do refúgio.

Nesse sentido, o Estatuto dos Refugiados caracteriza o refúgio como todo indivíduo que: (i) fundamentado por receio bem fundamentado (*well-founded fear*) de perseguição por

motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu Estado de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal Estado; (ii) não tendo nacionalidade e estando fora do Estado onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas na hipótese anterior; ou (iii) devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu Estado de nacionalidade para buscar refúgio em outro Estado.

O receio bem fundamentado, de acordo com o Guia para o Direito Internacional dos Refugiados, elaborado pelo ACNUR, dependeria das circunstâncias particulares de cada caso, envolvendo tanto um elemento subjetivo quanto objetivo. O subjetivo requer uma avaliação do histórico, perfil e experiências do requerente de refúgio para determinar se seu motivo predominante para solicitar refúgio é o medo. O elemento objetivo, por sua vez, requer a consideração das declarações do requerente sobre seu contexto, levando em consideração o que se sabe sobre a situação no Estado de origem, as experiências pessoais do requerente de refúgio, e as experiências de outras pessoas igualmente situadas, para averiguar se o medo do requerente parece ser bem fundamentado.

A perseguição, também definida no referido documento, abrange violações dos direitos humanos, incluindo uma ameaça à vida ou à liberdade, assim como a outros tipos de danos graves (formas menores de dano podem, cumulativamente, equivaler a perseguição). O requisito também dependerá das condições individuais de cada caso, incluindo a idade, o sexo, as opiniões, sentimentos e composição psicológica do solicitante. Além disso, pode estar relacionada à ação das autoridades do Estado ou de agentes não estatais, como os membros da família ou da população em geral.

Para Goodwin-Gill e McAdam (2021), o ponto de partida destes requisitos seria o indivíduo, particularmente como detentor de direitos, e não o sistema de governo e sua eficácia ou intenção em relação à proteção, ainda que estes elementos sejam relevantes para o receio bem fundamentado.

Ainda, o costume, a doutrina e os demais documentos expedidos sobre o tema corroboram na construção do conceito de refúgio. Goodwin-Gill, McAdam e Dunlop (2021), por exemplo, explicam que o direito dos refugiados continua a ser um regime jurídico de proteção incompleto, cobrindo imperfeitamente o que deveria ser uma situação de exceção. Não

obstante, seria incompleta na medida em que aos refugiados e requerentes de asilo ainda pode ser negada até mesmo proteção temporária, retorno seguro às suas casas, ou a compensação.

Dessa forma, os princípios da Carta da ONU, por exemplo, corroboram com a proteção dos refugiados, com a preservação dos direitos fundamentais e da dignidade do homem, a proteção à paz e a cooperação internacional. Os costumes, observados pelas atuações das cortes internacionais, regionais e estatais, também atuam, por vezes, expandindo a aplicação do refúgio, conforme explicitado adiante, em razão das proteções advindas com esta caracterização.

2.2 Proteções aos Refugiados

2.2.1 *Non-Refoulement*

Dentre as principais proteções dos refugiados, encontra-se o princípio do *non-refoulement*, caracterizado por Goodwin-Gill, McAdam e Dunlop (2021) como a base fundamental para a proteção internacional, sendo aplicada a uma ampla classe de pessoas. O princípio estabelece, de forma geral, que nenhum refugiado deve ser devolvido a qualquer Estado onde seja provável que enfrente perseguição, tortura ou outro tratamento grave.

O fundamento do *non-refoulement*, no entanto, deriva da primeira metade do século XIX, onde o conceito de asilo e refúgio e o princípio de não extradição de infratores políticos começou a se concretizar, devido, principalmente, às turbulências políticas na Europa e América do Sul no período. Apesar disso, o princípio se consubstanciou a partir do século XX, com os efeitos pós Segunda Guerra. Em 1949, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) nomeou um comitê ad hoc para preparar uma convenção revisada e consolidada relativa ao status internacional dos refugiados e apátridas e, se considerarem desejável, redigir o texto da respectiva convenção. O Comitê ad hoc sobre Apatridia e Problemas Relacionados reuniu-se duas vezes em Nova York em 1950, e elaborou a seguinte disposição:

Nenhum Estado contratante poderá expulsar ou devolver um refugiado de qualquer forma às fronteiras de territórios em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada por causa de sua raça, religião, nacionalidade ou opinião política. (ECOSOC, 1950)

Do mesmo modo, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, estabelece, em seu artigo 33, que nenhum dos Estados-parte expulsará ou rechaçará, de maneira

alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

O benefício da disposição não poderá, no entanto, ser invocado por um refugiado que, por motivos sérios, seja considerado um perigo para a segurança do Estado no qual ele se encontre ou que, tendo sido condenado definitivamente por crime ou delito particularmente grave, constitua ameaça para a comunidade do referido Estado.

Não obstante, conforme preceituado por Goodwin-Gill, McAdam e Dunlop (2021), certos elementos factuais podem ser requeridos antes que o princípio de *non-refoulement* seja acionado - por exemplo, provas de repressão e perseguição política, religiosa ou de minorias, movimento de massa para ou através de uma fronteira internacional e indicadores relevantes de razões válidas para a fuga, tais como violações dos direitos humanos. Todavia, não seria permissível que um Estado procurasse evitar suas obrigações, seja recusando-se a fazer uma declaração formal do status de refugiado ou ignorando e agindo em desrespeito ao desenvolvimento do conceito de refugiado na prática do Estado e das organizações internacionais.

Isto posto, além de fazer parte do Estatuto do Refugiado e do Protocolo subsequente, o princípio faz parte do direito internacional dos direitos humanos. Nesse contexto, ele impede, ao menos, a remoção para um risco real de tortura; tratamento ou punição cruel, desumana ou degradante; privação arbitrária da vida; sujeição à pena de morte; e desaparecimento forçado.

Perante o Direito Internacional Humanitário, por exemplo, é possível observar a proibição de transferência de “pessoas protegidas”, nos termos da Convenção de Genebra de 1949 Relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra, para um Estado onde possa ter motivos para temer perseguição por suas opiniões políticas ou crenças religiosas.

O conceito de *non-refoulement*, assim, é empregado em diversas convenções internacionais e regionais, como na Convenção da Organização da Unidade Africana Relativa aos Aspectos Próprios dos Problemas dos Refugiados na África de 1969 (artigo II (3)), na Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (artigo 22(8)), na Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos de 1981 (artigo 12(3)), e na Convenção Europeia dos Direitos Humanos de 1950 (ECHR 50).

Cumpra destacar, também, a aplicação do *non-refoulement* às migrações em massa. Apesar de não ser invocado diretamente nos principais instrumentos de proteção aos refugiados, o influxo em massa é mencionado na Diretiva de Proteção Temporária da União Europeia, onde é descrito como a chegada de “*um grande número de pessoas deslocadas, que vêm de um Estado ou área geográfica específica*”. Adicionalmente, a ACNUR sugere que um “influxo em massa” não deve ser definido apenas em termos numéricos, mas pelo impacto que tem na capacidade de resposta do Estado anfitrião. Assim, o que constitui um influxo em massa será variável a depender do contexto, dependendo da capacidade do Estado anfitrião de fornecer proteção e assistência da maneira usual.

Em 2004, o Comitê Executivo da ACNUR emitiu uma Conclusão em que eram estabelecidas algumas características do influxo em massa, tendo a presença de: (i) um número considerável de pessoas que chegam através de uma fronteira internacional; (ii) um ritmo rápido de chegada; (iii) absorção ou capacidade de resposta inadequada nos Estados anfitriões, especialmente durante a emergência; e (iv) incapacidade dos procedimentos individuais de refúgios (quando existentes no Estado anfitrião) serem aplicados para avaliações de refúgio em massa. Neste entendimento, um influxo em massa só existe quando há uma combinação do tamanho do fluxo de pessoas com a repentinidade do acontecimento, o que torna a determinação individual do status de refugiado impraticável, colocando tensões sobre as instituições e recursos do Estado anfitrião.

Apesar disso, o princípio do *non-refoulement* deve ser aplicado independentemente do número de refugiados, uma vez que não há nos principais instrumentos quaisquer disposições sobre a inaplicabilidade do princípio em casos de refúgios em larga escala. Dessa forma, em uma situação de influxo em massa, os Estados devem assegurar que suas ações ou omissões não exponham os refugiados a um risco de perseguição ou outros danos graves, por mais debilitantes que sejam os recursos, a economia ou a situação política do Estado receptor.

Ainda que preocupações com segurança nacional e demais fatores internos dos Estados sejam, por vezes, utilizados como justificativa para restringir a aplicação da admissão de refugiados em condição de influxo em massa, a mera presença desta situação não permite o afastamento do *non-refoulement*. Para ser rejeitado, o influxo em massa deve comprometer a segurança ou a proteção da população local.

Na Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, os Estados admitiram reconhecer o ônus em que grandes movimentos de refugiados colocam sobre os recursos nacionais, especialmente no caso de Estados em desenvolvimento, e reconheceram uma responsabilidade compartilhada para administrar grandes movimentos de refugiados e migrantes de maneira humana, sensível, compassiva e centrada nas pessoas. O Pacto Global sobre Refugiados adotado em 2019, de forma semelhante, convoca os Estados e partes interessadas relevantes a atacarem as causas profundas das grandes situações de refugiados, inclusive através de esforços internacionais intensificados para prevenir e resolver conflitos, e procurarem operacionalizar os princípios da partilha de encargos e responsabilidades para melhor proteger e ajudar os refugiados e apoiar os Estados e comunidades anfitriãs particularmente afetados por um grande movimento de refugiados ou por uma situação prolongada de refugiados.

2.2.2 Demais Proteções do Direito Internacional

A proteção aos refugiados inclui, também, as decorrentes das medidas de proteção diretas da ACNUR, como a intervenção em nome de indivíduos ou grupos, envolvendo a proteção dos direitos humanos básicos do refugiado, por exemplo, a não discriminação, a liberdade e a segurança da pessoa. A ACNUR, de acordo com seu Estatuto, preocupa-se com: (i) a prevenção do retorno dos refugiados a um Estado ou território no qual sua vida ou liberdade possa estar em perigo; (ii) o acesso a um procedimento para a determinação do status de refugiado; (iii) a concessão de asilo; (iv) a prevenção da expulsão; (v) a libertação da detenção; (vi) a emissão de documentos de identidade e de viagem; (vii) a facilitação do repatriamento voluntário; (viii) a facilitação do reagrupamento familiar; (ix) a garantia de acesso a instituições educacionais; (x) a garantia do direito ao trabalho e o benefício de outros direitos econômicos e sociais; (xi) o tratamento geralmente de acordo com as normas internacionais, sem excluir o acesso a e pelo ACNUR, a prestação de assistência física e médica e a segurança pessoal; e (xii) a facilitação da naturalização.

Além das medidas supracitadas, os refugiados têm direitos decorrentes do retorno seguro ao Estado de origem, bem como o de repatriação ou o reassentamento. A iniciativa da Assembleia Geral de 1986 sobre cooperação para evitar novos fluxos de refugiados da ONU afirmou o direito dos refugiados de retornarem a suas casas em seus Estados de origem, como também o direito daqueles que não desejam retornar a receber uma compensação adequada, ainda que a primeira opção seja a preferível, quando possível.

A repatriação voluntária, desse modo, tem o objetivo de restaurar os direitos que um indivíduo tinha no Estado de origem antes de ser deslocado, tanto em dimensões institucionais quanto de direitos humanos. A facilitação e a promoção da repatriação voluntária se enquadram na província da ACNUR, enquanto o direito de retornar ao próprio Estado situa tais esforços em um contexto de direitos humanos. O Comitê Executivo da ONU analisou a repatriação voluntária em 1985 e 2004, de modo que o direito do indivíduo de retornar foi aceito como uma premissa fundamental, mas ligado ao princípio da natureza livre, voluntária e individual de todos os movimentos de repatriação, o que foi reiterado novamente em 2016. Ademais, por ser uma consequência ou efeito preferido da repatriação, a noção de "retorno seguro" passou a ocupar uma posição relevante para a proteção aos refugiados, uma vez que garante que este tenha formas plenas de exercer a repatriação.

O reassentamento, por sua vez, trata sobre refugiados que se deslocam de um Estado de primeiro asilo ou em trânsito para outro Estado. O reassentamento é descrito no Pacto Global sobre Refugiados como:

Um mecanismo tangível de compartilhamento de encargos e responsabilidades e uma demonstração de solidariedade, permitindo aos Estados ajudar a compartilhar os encargos uns dos outros e reduzir o impacto de grandes situações de refugiados nos Estados anfitriões. (ONU, 2019)

Nesse sentido, Goodwin-Gill e McAdam (2021) afirmam que a política de reassentamento visa alcançar uma variedade de objetivos, sendo o primeiro e talvez o mais fundamental, proporcionar uma solução duradoura para os refugiados incapazes de retornar ao Estado de origem ou de permanecer em seu Estado de refúgio imediato. Um outro objetivo é aliviar a tensão nos Estados de acolhimento, às vezes de forma quantitativa, outras vezes de forma política, ajudando-os nas relações com os Estados de origem.

Não obstante, o Pacto Global sobre Refugiados avança na proteção aos refugiados, baseado na estrutura jurídica estabelecida afirmada na Declaração de Nova Iorque de 1951, que enfatizou que o princípio de *non-refoulement* deve ser mantido e que as medidas na fronteira devem ser "*sem prejuízo do direito de buscar refúgio*", mesmo reconhecendo os interesses dos Estados no controle e gestão das fronteiras.

Dentre os objetivos do Pacto Global sobre Refugiados estão (i) alívio de pressões sobre os Estados anfitriões; (ii) aumento de autossuficiência dos refugiados; (iii) expansão do acesso

a soluções de Estados terceiros; e (iv) apoio às condições nos Estados de origem dos refugiados para o retorno em segurança e dignidade. Além disso, o foco do Pacto é o movimento de refugiados em larga escala e o deslocamento prolongado e incorpora o Quadro Abrangente de Resposta aos Refugiados (CRRF), que havia sido incluído na Declaração de Nova Iorque. O CRRF e o Programa de Ação do Pacto tratam sobre a recepção e admissão, bem como o apoio às necessidades imediatas e contínuas (para os Estados anfitriões e comunidades) e para soluções duradouras.

O Pacto teria, assim, uma abordagem diferente da tradicional assistência humanitária, que envolve doadores e organizações internacionais em operações que são essencialmente de curto prazo (como fornecimento de abrigo, alimentos e medicamentos), uma vez que dá ênfase em parcerias com múltiplas partes interessadas em uma assistência ao desenvolvimento. Dessa forma, a assistência ao desenvolvimento envolve governos nacionais e locais, integrada com planos e sistemas nacionais, e visando reduzir a pobreza através da criação de empregos, educação e desenvolvimento da saúde e infraestrutura, além de ser de longo prazo.

As múltiplas partes interessadas, neste contexto, seriam doadores, agências humanitárias e de desenvolvimento, o setor privado, a sociedade civil e os próprios refugiados, a fim de alcançar resultados sustentáveis. Para Goodwin-Gill e McAdam (2021), o Pacto faz uma ponte entre a divisão humanidade-desenvolvimento, expandindo o número de interessados, enfatizando a resiliência e a autossuficiência dos refugiados e das comunidades anfitriãs, mantendo um foco sobre os direitos dos refugiados.

2.3 Alargamento e Flexibilização do Conceito de Refúgio

A partir desse grupo de proteções disponíveis ao refugiado, o conceito de refúgio foi, por vezes, alargado no quadro internacional para abarcar mais indivíduos necessitados de acolhimento e assistência. A frequência de crises de refugiados em larga escala desde a década de 50, juntamente com uma variedade de considerações políticas e humanitárias, têm exigido flexibilidade e alargamento significativo no conceito de refugiados.

Como consequência, a Assembleia Geral da ONU e o Conselho Econômico e Social têm detido um papel relevante neste desenvolvimento. Em 1957, a Assembleia Geral autorizou, pela primeira vez, o Alto Comissário a auxiliar refugiados que não se enquadravam plenamente na definição estatutária, mas cuja situação era *"tal que preocupava a comunidade internacional"*.

A Resolução 2039(XX) da Assembleia Geral, de 1965, referia-se genericamente à proteção aos refugiados e às soluções para os vários grupos de refugiados dentro da competência da ACNUR. A partir disso, a definição tornou-se mais robusta e começou a refletir uma noção ampliada sobre o refúgio perante a Agência.

Apesar de protestos de alguns governos individuais, a comunidade internacional apoiou quando a ACNUR, por exemplo, exerceu suas funções de proteção e assistência em casos de movimentos em larga escala de requerentes de refúgio. Para Goodwin-Gill, McAdam e Dunlop (2021), isto, juntamente com outros desenvolvimentos sobre o tema, permite concluir que a classe de pessoas protegidas pela ACNUR inclui: (i) aquelas que, tendo deixado seu Estado, podem, a depender do caso, apresentar um temor bem fundamentado (*well founded fear*) de perseguição por certos motivos; e (ii) grupos grandes ou categorias de pessoas que, também tendo atravessado uma fronteira internacional, podem ser considerados, ainda que presumidamente, na ausência ou incapacidade de se valer da proteção do governo de seu Estado de origem.

Para o segundo grupo, as razões para a fuga devem ser rastreáveis a conflitos, violações dos direitos humanos, violações do direito humanitário internacional ou outros danos graves resultantes de mudanças políticas, sociais ou econômicas radicais em seu próprio Estado. Com os direitos humanos fundamentais em questão, uma característica central que desencadeia o regime de proteção internacional continua sendo a violência, ou o risco ou a ameaça de violência. Em um ponto intermediário, estão aqueles que são obrigados a se migrar no contexto de desastres repentinos, ou de condições degradantes, com desestabilidade interna e risco de subsistência, devido aos impactos das mudanças climáticas e da degradação ambiental. Esta conjuntura formaria, assim, o sentido amplo do termo refugiado para os propósitos das Nações Unidas.

O refugiado, nestes termos, seria a classe para a qual a ACNUR deverá procurar, em princípio: (i) a proteção imediata, sob o amparo do refúgio temporário ou do *non-refoulement*; (ii) tratamento de acordo com padrões mínimos de direitos humanos; e (iii) soluções apropriadas a longo prazo.

Dessa forma, os refugiados sob proteção da ACNUR, e, portanto, elegíveis para proteção e assistência pela comunidade internacional, incluem não apenas aqueles que apresentem um temor bem fundamentado (*well founded fear*) de perseguição, mas também

outros grupos expressivos de pessoas que podem ser determinados ou presumidos sem a proteção do governo de seu Estado de origem.

2.4 Considerações do Conselho de Segurança da ONU sobre os Refugiados

O Conselho de Segurança da ONU vem enfrentando e se envolvendo em questões de migração forçada, de fluxos de refugiados e de deslocamento populacional. Isto ocorre em razão das funções e atribuições do Conselho de Segurança pela Carta da ONU, de manutenção da paz e segurança internacionais, uma vez que as questões supracitadas podem dar causa ou contribuir para a ameaça destes objetivos. Desse modo, uma análise sobre a prática do Conselho de Segurança possibilita a verificação de certos elementos emergentes de interesse na comunidade internacional.

De início, destaca-se que o direito dos refugiados e deslocados de retornar a seus Estados de origem foi claro e enfaticamente afirmado, juntamente com a responsabilidade do Estado de origem de garantir condições que permitam tal retorno em liberdade e dignidade. Não obstante, o direito de acesso ao Estado anfitrião (bem como aos demais direitos decorrentes dentro do Estado) aos refugiados e populações civis em risco, incluindo os deslocados internos, é agora um tema regularmente insistido, principalmente na elaboração dos projetos de artigos da Comissão de Direito Internacional sobre a proteção de pessoas em caso de desastres, com implicações tanto para os Estados que recebem refugiados quanto para os Estados causadores de refúgio.

Neste contexto, o Conselho de Segurança tem promovido avanços aos direitos dos refugiados. Ainda em 1998, o Presidente do Conselho de Segurança já havia solicitado ao Secretário Geral das Nações Unidas que elaborasse um relatório sobre a "Proteção para Assistência Humanitária aos Refugiados e Outros em Situações de Conflito", que enfatizou que o Conselho de Segurança deve considerar todos os aspectos de um conflito a fim de *"desenvolver uma abordagem abrangente para a resolução de conflitos com a Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social, outros órgãos relevantes das Nações Unidas (...), bem como com os Estados Membros"*.

Ao integrar as conclusões deste relatório em suas resoluções subsequentes, particularmente a proteção de civis, o Conselho tem abordado progressivamente mais aspectos relativos à proteção e assistência aos refugiados, bem como aos deslocados internos, ao responder a situações de conflito armado.

2.5 Medidas Regionais de Proteção aos Refugiados

A Convenção de 1951 e seu Protocolo subsequente de 1967, enquanto principais instrumentos de proteção aos refugiados, tiveram suas definições adotadas por uma variedade de tratados e medidas regionais, com o objetivo de promover o reconhecimento do status de refúgio. No continente africano, estes instrumentos formaram a base para a Convenção Relativa aos Problemas dos Refugiados na África, da Organização da Unidade Africana. O art. 1º da Convenção determina:

Para os fins desta Convenção, o termo "refugiado" significa toda pessoa que, devido a um temor bem fundado de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opinião política, se encontre fora do Estado de sua nacionalidade e não possa ou, devido a tal temor, não esteja disposta a recorrer à proteção desse Estado, ou que, não tendo uma nacionalidade e estando fora do Estado de sua residência habitual anterior, como resultado de tais eventos, é incapaz ou, devido a tal temor, não está disposto a retornar a ele. (OUA, 1969)

Além disso, em razão do contexto continental, principalmente à época da promulgação da Convenção, a definição de refugiado foi estendida para abarcar aqueles que são obrigados a deixar seu Estado de origem devido a agressões externas, ocupação, domínio estrangeiro ou eventos que perturbam seriamente a ordem pública.

Na América Latina, a crise de refugiados durante as décadas de 70 e 80 acarretou em uma das abordagens mais abrangentes sobre o tema. A Declaração de Cartagena sobre Refugiados, de 1984, proposta por um grupo ad hoc de especialistas e representantes de governos da América Central, apresentou uma ampliação significativa, análoga à da Convenção da OUA.

Apesar de não ser de um tratado vinculante, representa a aprovação dos Estados participantes às normas aplicáveis de proteção e assistência. A Convenção recomenda que a definição de refugiado inclua, além dos elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo, pessoas que fugiram de seu Estado, porque suas vidas, segurança ou liberdade foram ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que perturbam seriamente a ordem pública.

Na Europa, o Tratado que institui a Comunidade Europeia estabelece, em seu artigo 63, o quadro para o desenvolvimento de normas mínimas da União Europeia em relação, entre

outros, ao direito à proteção (referido como "qualificação"), e à proteção temporária para pessoas deslocadas e outras que necessitem de proteção internacional.

2.6 Considerações sobre o Desenvolvimento do Status de Refúgio

A partir do supracitado, verifica-se que a proteção oferecida aos refugiados pela ACNUR, em conjunto com o Estatuto dos Refugiados e seu Protocolo, ainda que abarque um número considerado de pessoas em condições vulneráveis, não demonstra um regime jurídico completo. Existem, ainda, áreas cinzentas com ausência de acolhimento necessário para algumas classes de migrantes que não se enquadram de forma específica nos requisitos do Estatuto dos Refugiados. Conforme preceituado por Goodwin-Gill, McAdam e Dunlop (2021), o status do refugiado no Direito Internacional – assim como para qualquer outra pessoa com direito a proteção – tem sido sempre precário, sobretudo em tempos de debate polêmico.

Além disso, a atuação estatal tende a focar no resgate de refugiados, acabando por esquecer de oferecer aos refugiados um regime que permita que estes tenham condições mínimas de apoio material, autonomia e segurança. Desse modo, devem ser resguardados valores sobre a dignidade inerente ao indivíduo em fuga, bem como a busca por soluções proporcionais às necessidades humanas.

Ainda que os Estados reconheçam a importância do amparo aos refugiados, existem tentativas de evitar a utilização da terminologia de “refúgio”, como forma de isentarem sua conduta. Tem-se, como consequência, classificações como “pessoas deslocadas”, “imigrantes ilegais”, “migrantes econômicos”, “quasi-refugiados”, “clandestinos”, entre outros. Do mesmo modo, há uma tentativa de encontrar formas de impedir que sejam feitos pedidos de proteção nas suas fronteiras, ou de permitir que estes sejam sumariamente transmitidos ou devolvidos a outros Estados. Assim, mesmo que a intenção seja de prevenir a chegada de refugiados, ou de proteger o território interno, a implicação examinada é a de que o reconhecimento do status de refugiado resulta em medidas de proteção que alguns Estados não estão dispostos a oferecer.

3. REFÚGIO CLIMÁTICO

As circunstâncias climáticas atuais, em conjunto com as projeções de condições climáticas globais futuras, formam a base para a necessidade de ampliação do conceito de refúgio perante o Direito Internacional. Entre 2008 e 2017, a título exemplificativo, aproximadamente 24.6 milhões de pessoas foram deslocadas a cada ano em razão de desastres naturais repentinos, principalmente aqueles ligados a enchentes e tempestades tropicais, além de terremotos pontuais, conforme dados levantados pelo Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno, criada pelo Conselho Norueguês para Refugiados em Genebra. Conforme mencionado anteriormente, este número poderá evoluir para 1.2 bilhão de pessoas deslocadas até 2050 em razão de mudanças climáticas e desastres naturais.

A elevação do nível do mar é outra ameaça climática, principalmente no tocante aos refugiados. Nos últimos 30 anos, o número de pessoas vivendo em áreas costeiras com alto risco de elevação do nível do mar aumentou de 160 milhões para 260 milhões, 90% dos quais são de Estados pobres em desenvolvimento e pequenos estados insulares. Em Bangladesh, por exemplo, há uma previsão de que 17% do Estado será submerso pela elevação do nível do mar até 2050, e 20 milhões de pessoas que lá vivem perderão suas casas. Neste contexto, a resposta internacional ao problema começou a progredir gradualmente.

Já nesse sentido, foi adotada, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes de 2016, na qual todos os Estados-membros das Nações Unidas concordaram que proteger aqueles forçados a fugir e apoiar Estados que os abrigam são responsabilidades internacionais compartilhadas que devem ser sustentadas da forma mais igualitária e previsível. Desse modo, a Declaração reconheceu, de forma explícita, que as pessoas se movem “*em resposta aos efeitos adversos da mudança climática, dos desastres naturais (alguns dos quais podem estar ligados à mudança climática), ou de outros fatores ambientais*”.

De forma semelhante, os Acordos de Cancún de 2010, que formam uma conquista significativa para a proteção climática da ONU, incluem previsões sobre o apoio às nações em desenvolvimento a lidarem com as mudanças climáticas, como financiamentos, tecnologias e outras formas de auxílios. Os Acordos encorajaram, ainda, os Estados a buscarem “*a coordenação e cooperação em relação ao deslocamento induzido pela mudança climática*”.

A partir disso, é mister observar a necessidade de adaptação do quadro internacional frente aos avanços do número de migrantes e refugiados por causas climáticas, comprovados pelo próprio e crescente reconhecimento do tema por órgãos internacionais.

3.1 Doutrina contrária ao status de refúgio climático

Há, no Direito Internacional, uma corrente de autores que alegam que a maioria das pessoas afetadas por catástrofes e fatores ambientais permanece em seu próprio Estado como deslocados internos (PDI) ou migrantes internos, como Rajamani e Peel (2021) e McAdam (2012). Afirmam que, enquanto algumas pessoas chegam a cruzar fronteiras internacionais, geralmente para Estados vizinhos, para encontrar proteção e assistência ou, no caso de migração predominantemente voluntária, melhores meios de subsistência, a maioria permanece dentro de seu próprio Estado. Para Rajamani e Peel (2021), as dinâmicas variam de acordo com a região. Na África, a seca e as inundações são os principais motores do movimento populacional, enquanto nas Américas e Caribe, os motivos principais se dariam por furacões, inundações e terremotos mais proeminentes.

De acordo com e McAdam (2012), ainda que as mudanças climáticas tenham, e terão, efeitos em todo o mundo, apenas uma pequena porcentagem do planeta atualmente habitado se tornará inabitável. Além disso, afirma que, se as pessoas são capazes de se deslocar com segurança dentro de seu próprio Estado, não haveria razão para oferecer proteção em outro Estado. Ademais, haveria outro fator relevante, de que as pessoas poderiam ser relutantes a deixarem seus próprios Estados, culturas, idiomas, amigos, e assim por diante.

A proteção das PDIs está relativamente mais desenvolvida em nível normativo do que a proteção aos refugiados climáticos. Os Princípios Orientadores das Nações Unidas relativos aos Deslocados Internos, de 1998, tem como escopo pessoal de aplicação pessoas forçadas a fugir ou deixar suas casas por motivos de desastres naturais ou provocados pelo homem. Tais princípios identificam os direitos e as garantias relevantes para proteção das pessoas contra a deslocação forçada e a sua proteção e assistência durante o seu deslocamento, bem como enquanto durarem a sua reinstalação e reintegração.

A tentativa de não aplicação do termo “refúgio climático” é feita, inclusive, por alguns instrumentos internacionais. Em 2020, a ACNUR emitiu Considerações Legais para orientar a interpretação e orientar a discussão internacional sobre tais reivindicações. Independentemente disso, o termo "refugiado climático" não é endossado pela ACNUR, de modo que a mesma

afirma ser mais adequado se referir a "*peças deslocadas no contexto de desastres e mudanças climáticas*", ainda que a ACNUR tenha afirmado, por meio de seu Conselheiro Especial para a Ação Climática, que a mudança climática é a crise de nosso tempo e impacta também os refugiados, além de destacar que o aquecimento global está levando ao deslocamento forçado e que uma ação decisiva neste momento deva ser reforçada.³

Apesar disso, ainda que a conceituação de refúgio climático não recaia sobre os requisitos da Convenção de 1951 (temor bem fundado de ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opinião política), há uma falta de vontade política atual em expandir a proteção dos refugiados para abarcar novas categorias, conforme Rajamani e Peel (2021).

3.2 Não enquadramento do refugiado climático como pessoa deslocada (*displaced person*) ou PDI

De início, fica evidente a diferenciação entre refúgio, climático ou não, e PDI. Enquanto o primeiro é caracterizado pela necessidade de assistência e proteção por um terceiro Estado, necessariamente por meio do cruzamento de fronteira e saída do Estado em que havia condições degradantes para sua existência, o segundo ocorre por meio de um deslocamento interno, com a alteração de estados ou cidades, dentro do próprio Estado, por circunstâncias alheias a sua vontade. Os Princípios Orientadores de 1998 citados acima caracterizam os PDIs como:

peças, ou grupos de peças, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado. (ACNUR, 1998)

As peças deslocadas (*displaced persons*), por sua vez, teve sua noção inicialmente introduzida para lidar com duas áreas problemáticas, mas relacionadas. Primeiro, ela era dirigida à situação de Estados divididos de fato, mas não de forma normativa (como Estados divididos pela guerra civil, como o Sudão, ou o Vietnã e, em menor grau, o Laos antes de 1975). Na sequência, o conceito de peças deslocadas surge como uma sucessora dos "bons ofícios" que, na época, acabava por significar uma elegibilidade *prima facie* para proteção, de acordo

³ Disponível em <https://www.acnur.org/portugues/2020/12/10/a-mudanca-climatica-e-a-crise-de-nosso-tempo-e-impacta-tambem-os-refugiados/>. Acessado em 10 de outubro de 2022.

com Goodwin-Gill e McAdam (2021), enquanto o termo "pessoas deslocadas" viria para descrever a ação da ACNUR no território (prestando assistência humanitária aos deslocados dentro de Estados divididos, pelos efeitos da guerra civil ou insurgência).

Deste modo, a categoria de pessoas deslocadas surgiria a partir da necessidade de uma abordagem humanitária à época, de forma que o refugiado também não se enquadra como pessoa deslocada, uma vez que sua proteção decorre de outra natureza dentro do Direito Internacional.

3.3 Conceito de Refúgio Climático

De acordo com Lister (2014), a definição de refugiado pela Convenção de 1951 não é capaz de cobrir, de forma plausível, as pessoas que fogem de suas casas devido a perturbações ambientais, incluindo perturbações causadas pela mudança climática. O autor afirma que tais pessoas não são plausivelmente considerados como sendo perseguidos e, portanto, não podem ter um medo bem fundamentado de perseguição. Em geral, o perigo causado pela mudança climática seria indiscriminado, de modo que o perigo enfrentado não seria causado por um dos "motivos protegidos" - raça, religião, nacionalidade, filiação a um determinado grupo social ou opinião política. Dado isto, faltam dois elementos essenciais da definição de refugiado no caso daqueles que fogem do impacto da mudança climática.

Mesmo com a referida ressalva, o autor defende que o status de refugiado, e com ele o direito ao *non-refoulement* e a uma solução duradoura, devem ser fornecidos às pessoas deslocadas em razão de alterações climáticas ou outras perturbações ambientais de duração prevista indefinida, onde o movimento internacional é necessário, e onde a ameaça não é apenas a um modo de vida favorecido ou tradicional, mas à possibilidade de uma vida decente.

O autor argumenta que o status de refugiado deve ser reconhecido para pessoas frente a problemas climáticos de duração indefinida, e não para aquelas com uma causa climática que acarrete em um deslocamento temporário. Isto posto, se um problema ambiental é de duração temporária (danos típicos de um furacão, terremoto ou inundação), Lister (2014) afirma ser razoável esperar que as pessoas retornem a suas casas uma vez que o perigo tenha passado, pelo menos se for concedida ajuda para restaurar as comunidades aos níveis de funcionamento, uma vez que alguma forma de proteção temporária geralmente será suficiente para aqueles forçados a sair de suas casas por causa de problemas ambientais.

O refúgio seria aplicado, assim, quando houvesse uma ameaça de extensão indefinida, sendo necessárias uma maior proteção e soluções duradouras para o problema. Dentre os exemplos elencados pelo autor, estão os casos de ilhas de baixa altitude que enfrentam a elevação do nível do mar e a rápida diminuição do acesso à água doce.

Por fim, Lister (2014) defende que as alterações climáticas devem causar uma ameaça à possibilidade do indivíduo (ou grupo) viver uma vida decente para que o status de refugiado seja concedido. Dessa forma, um distúrbio menos relevante que implique a vida tradicional, ou favorecida, das pessoas não seria um motivo suficiente para a concessão.

Para Hinnawi (1985), especialista do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), por sua vez, os refugiados ambientais são definidos como aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, devido a uma marcada perturbação ambiental (natural e/ou desencadeada por pessoas) que prejudicou sua existência e/ou afetou seriamente a qualidade de sua vida. Neste caso, “perturbação ambiental” seria entendida como qualquer mudança física, química e/ou biológica no ecossistema (ou na base de recursos) que o torne, temporária ou permanentemente, inadequado para suportar a vida humana.

O autor divide os refugiados ambientais em três grandes categorias. Primeiro, há aqueles que foram temporariamente deslocados por causa de um estresse ambiental. Uma vez terminada a perturbação ambiental e a área for reabilitada ao seu estado original, estes deslocados retornam ao seu habitat, como no caso de perigos naturais, como terremotos ou ciclones ou um acidente ambiental temporário. A segunda categoria compreende aqueles que precisam se deslocar permanentemente e recolocados em um novo local devido a mudanças ambientais permanentes, geralmente causadas pelo homem, que afetam seu habitat original.

A terceira e última categoria de refugiados ambientais é caracterizada por indivíduos ou grupos que migram de seu habitat original, temporária ou permanentemente, para um novo dentro de suas próprias fronteiras nacionais, ou para o exterior, em busca de uma melhor qualidade de vida. O principal motivo para esta migração seria que a base de recursos em seu habitat original se deteriorou a tal ponto que não pode mais atender às suas necessidades básicas.

Hinnawi (1985) defende que, independentemente da categoria de refugiados climáticos, uma série de problemas ambientais, socioeconômicos e culturais são gerados. Esses problemas

afetam os ambientes físicos naturais inclusive das áreas para as quais os refugiados possam migrar, além de afetarem a qualidade de vida dos próprios refugiados e dos demais habitantes.

A partir destas definições, é possível defender uma terceira abordagem, da aplicação d refúgio para uma gama mais ampla de pessoas, de modo a reconhecer que a mudança climática não só representa uma ameaça ao causar danos imediatos às pessoas e à infraestrutura local, como também é um perigo a longo prazo que pode lentamente desestabilizar sociedades e economias, tornando-as mais vulneráveis a outras ameaças. Tendo isso em vista, a situação dos refugiados pode se agravar à medida que os riscos climáticos estão interligados, acarretando em um efeito dominó.

3.4 Critérios para o enquadramento do refúgio climático

Ante o exposto, a ACNUR emitiu, em outubro de 2020, considerações legais relativas a pedidos de proteção internacional feitos no contexto dos efeitos adversos das mudanças climáticas e dos desastres, com aplicações jurídicas do Direito Internacional e regional dos refugiados e dos direitos humanos no caso de deslocamentos transfronteiriços. O documento resume a aplicação dos requisitos do refúgio no âmbito ambiental.

3.4.1 Temor bem fundamentado de perseguição

De acordo com o documento mencionado, as mudanças climáticas e os desastres podem afetar o gozo dos direitos humanos devido à exposição humana e à vulnerabilidade a seus impactos, bem como à capacidade e disposição dos Estados em proporcionar proteção. As mudanças climáticas e os desastres podem limitar o acesso e o controle sobre a terra, os recursos naturais, a subsistência, os direitos individuais, as liberdades e as vidas, o que pode ameaçar uma série de direitos, como a integridade física, um padrão de vida adequado, a saúde, água, saneamento e a própria vida. Tanto a curto como a longo prazo, as populações afetadas podem ser expostas a um risco de violações dos direitos humanos que, para a ACNUR, equivalem a perseguição, na acepção da Convenção de 1951.

Além disso, destaca que, mesmo que as mudanças climáticas e os desastres impactem grupos grandes de pessoas, ou ainda comunidades inteiras, este fato não deve prejudicar a validade da reivindicação de nenhum membro individual. Tendo em vista que o requisito para o status de refúgio é o temor à perseguição bem fundamentado, não há obste ao pedido quando este é realizado por um número relevante de pessoas. É importante ressaltar, inclusive, que

outras causas de refúgio, como guerras ou mudanças políticas, acabam, de forma semelhante, por causar grandes levas de refugiados. Não obstante, em alguns casos, os efeitos adversos das mudanças climáticas e dos desastres em toda uma comunidade podem fortalecer, em vez de enfraquecer, as evidências que justificam o temor de um indivíduo ser perseguido.

Uma avaliação sobre o temor bem fundamentado de um requerente do status de refúgio requer uma análise prospectiva de todos os fatos e circunstâncias relevantes de cada caso. Ao avaliar o risco de ser perseguido no contexto de mudanças climáticas ou desastres, cumpre entender que os impactos podem surgir de forma repentina ou gradual, se sobrepor temporal e geograficamente e variar em intensidade, magnitude e frequência. Paralelamente, podem existir os impactos positivos da redução do risco de desastres, bem como esforços nacionais e internacionais para mitigar os efeitos adversos das mudanças climáticas e dos desastres que devem ser levados em consideração.

No contexto dos efeitos adversos das mudanças climáticas, conforme elucidado adiante, e dos desastres, pode surgir um temor bem fundamentado de ser perseguido, especialmente por pessoas que já são marginalizadas ou vulneráveis. Dependendo das circunstâncias políticas, religiosas e socioeconômicas locais, pessoas que já apresentam uma vulnerabilidade social, como mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiências, grupos minoritários e povos indígenas, e pessoas que vivem em áreas rurais que dependem de recursos naturais para sua subsistência, estarão especialmente em risco. Outra hipótese para um temor bem fundamentado pode se apresentar para defensores do meio ambiente, ativistas ou jornalistas, que são alvo de defesa, conservação e informação sobre ecossistemas e recursos.

3.4.2 Critérios perante a Convenção da OUA e a Declaração de Cartagena

Conforme mencionado anteriormente, a Convenção da OUA de 1969 oferece proteção à toda pessoa que, devido a eventos que perturbem seriamente a ordem pública, em parte ou em todo seu Estado de origem ou nacionalidade, seja obrigada a deixar seu local de residência habitual para procurar refúgio em outro lugar fora do Estado. A Declaração de Cartagena, da mesma maneira, recomenda que os refugiados incluam pessoas que fugiram de seu Estado porque sua vida, segurança ou liberdade foram ameaçadas, incluindo por circunstâncias que perturbaram gravemente a ordem pública.

Ao incluir situações que perturbem a ordem pública como critério para a concessão do refúgio, estes instrumentos regionais têm o objetivo proteger os direitos humanos fundamentais

dos indivíduos, mesmo quando eventos fora de seu controle os atingem. Desse modo, as normas já abordavam, ainda que de forma incidental, as perturbações causadas por mudanças climáticas.

Conforme estabelecido pela ACNUR, o conceito de “ordem pública” abarca o nível predominante da ordem administrativa, social, política e moral, avaliado de acordo com o funcionamento efetivo do Estado em relação a sua população e baseado no respeito ao Estado de direito e à dignidade humana, de forma a proteger a vida, a segurança e a liberdade das pessoas. Uma “perturbação da ordem pública” ocorreria, neste caso, em situações de perturbação no funcionamento efetivo, normal e estável desta ordem, já o limiar “grave” pode abranger tanto dimensões quantitativas quanto qualitativas e deve ser avaliado de acordo com o caso, considerando a natureza e a duração da perturbação e suas consequências para a segurança e estabilidade do Estado e da sociedade.

A avaliação sobre os efeitos da mudança climática ou dos desastres, para averiguar se são suficientemente graves para obrigar uma pessoa a sair e buscar proteção em outro Estado, irá depender das circunstâncias e evoluções do caso, bem como a respectiva resposta do Estado ao problema criado. Conforme elencado pela ACNUR, embora um desastre possa, por definição, perturbar seriamente a ordem pública, ele só garantirá o status de refugiado quando o Estado, inclusive com assistência internacional, for incapaz ou não estiver disposto a tratar de seus impactos sobre a população e a ordem estatal. Logo, após um desastre, o Estado deve ser capaz de demonstrar sua vontade de enfrentar o impacto do desastre e de mobilizar ajuda e assistência para estabilizar a situação da forma mais rápida possível.

3.5 Efeitos adversos das alterações climáticas

Em 2018, foi adotado pela ONU o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular, ratificado pela maioria dos Estados membros das Nações Unidas e endossado pela Assembleia Geral em dezembro do mesmo ano. Foi o primeiro acordo negociado entre Estados abrangendo todas as dimensões da migração internacional de forma abrangente, demonstrando o compromisso com a cooperação internacional com o tema.

Tendo isso em vista, o Pacto afirma que um dos fatores que causam deslocamentos de pessoas, especialmente em larga escala, seriam os impactos adversos da mudança climática e da degradação ambiental, o que inclui desastres naturais, desertificação, degradação da terra, seca e elevação do nível do mar. Para estes migrantes forçados a deixar seus Estados de origem

devido à degradação ambiental, o pacto afirma que os governos devem trabalhar para proteger os refugiados climáticos nos Estados de sua chegada, elaborando opções planejadas de realocação e vistos se o retorno para seus Estados de origem não for possível.

De acordo com as considerações legais da ACNUR supracitadas, os efeitos adversos mudanças climáticas e dos desastres podem incluir a crescente prevalência, propagação e gravidade de doenças novas e reemergentes, insegurança alimentar e fome, terras habitáveis e água potável cada vez mais escassas, exposição à exploração e ao tráfico, perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais, incluindo perda de renda, casas, meios de subsistência e até mesmo de vidas.

Além disso, afirma que estes efeitos são frequentemente exacerbados por outros fatores, tais como má governança, minando a ordem pública, recursos naturais escassos, ecossistemas frágeis, mudanças demográficas, desigualdade socioeconômica, xenofobia e tensões políticas e religiosas, em alguns casos levando à violência. Como resultado desses impactos negativos, combinados com vulnerabilidades sociais mencionadas anteriormente, as pessoas podem ser obrigadas a deixar seu Estado e buscar proteção internacional.

De acordo com a Agência, a avaliação das reivindicações de proteção internacional feitas no contexto dos efeitos adversos às mudanças climáticas não deve se concentrar estritamente no evento ou desastre da mudança climática como único ou principais riscos naturais. Com um enfoque estreito as características sociais e políticas dos efeitos da mudança climática, os impactos dos desastres ou sua interação com outros motores de deslocamento podem não ser reconhecidos. A partir disso, afirma:

Mais amplamente, as mudanças climáticas e os desastres podem ter efeitos adversos significativos nas estruturas estatais e sociais e no bem-estar individual e no gozo dos direitos humanos. Se for adotada uma visão estreita dos efeitos das mudanças climáticas e dos desastres, existe o risco de que os tomadores de decisão possam decidir que o direito dos refugiados é inaplicável e negar acesso à determinação do status de refugiado (DER). Os desafios na avaliação dos pedidos de proteção internacional neste contexto surgem de uma compreensão limitada dos efeitos das mudanças climáticas e dos desastres e das complexidades na aplicação das definições de refugiado, seja o Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 ou os critérios regionais para refugiados incluídos no Artigo I(2) da Convenção da OUA de 1969 e Conclusão III(3) da Declaração de Cartagena de 1984. (ACNUR, 2020, p. 3)

Por conseguinte, a ACNUR determina que as pessoas que procuram proteção internacional no contexto dos efeitos adversos da mudança climática ou de desastres podem ter pedidos válidos para a obtenção do status de refugiado. Elas podem ter um temor bem fundamentado de perseguição nos termos do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951, ou serem obrigadas a buscar proteção fora de seu próprio Estado devido a eventos que perturbem seriamente a ordem pública nos termos do Artigo I(2) da Convenção da OUA de 1969 e da Conclusão III(3) da Declaração de Cartagena de 1984.

Não obstante, podem existir motivos para a proteção internacional sobre o direito internacional geral dos direitos humanos, inclusive sobre os direitos humanos relacionados ao direito ambiental, incluindo o próprio direito à vida. Tal assistência é de suma importância principalmente em regiões onde a Convenção da OUA e a Declaração de Cartagena não se aplicam.

3.5.1 Relação com conflitos e/ou violência

Dentre os efeitos adversos das mudanças climáticas estão as situações de conflitos e violência, que podem ocasionar em um pedido válido de concessão de refúgio. Os efeitos adversos podem exacerbar a violência, ou vice-versa, e tornar o Estado incapaz de proteger as vítimas de tal violência, resultando em um temor bem fundamentado de ser perseguido por um ou mais motivos da Convenção de 1951. Ideologias políticas ou religiosas e diferenças sociais e étnicas por trás dos adventos climáticos também podem criar ou exacerbar um temor bem fundamentado de ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, filiação a um determinado grupo social ou opinião política.

O papel da mudança climática na crise é altamente específico do contexto do Estado em questão, incluindo a capacidade da sociedade e do governo de administrar choques e tensões climáticas. Os impactos mais severos da mudança climática não são necessariamente em áreas expostas às maiores mudanças climáticas, mas em lugares onde faltam as capacidades das pessoas para lidar com essas mudanças, de modo que a vulnerabilidade das pessoas da região é um dos fatores que determinam o padrão da crise humanitária.

Essa posição é defendida tanto por Bahadur (2015) quanto por Peters, Mayhew, Slim, Aalst e Arrighi (2019), membros da Cruz Vermelha, argumentando que aqueles mais vulneráveis às mudanças climáticas não estão necessariamente vivendo em lugares onde a exposição a riscos da mudança seja maior, mas sim onde as capacidades individuais e sociais

para antecipar, absorver e adaptar-se a essas mudanças são menores. Estas situações incluem contextos em que os governos podem não estar fornecendo as proteções necessárias aos cidadãos, onde as instituições e os mecanismos de governança não permitem uma gestão eficaz dos riscos de crise.

Para Peters, Mayhew, Slim, Aalst e Arrighi (2019), a interseção de conflitos e riscos climáticos coloca uma pressão adicional sobre os sistemas locais e nacionais, frequentemente com impactos devastadores sobre a subsistência, segurança e bem-estar de comunidades já pobres. Estas pressões, por sua vez, podem alimentar ainda mais algumas crises e situações de violências. O relatório da ACNUR sobre Tendências Globais em Deslocamentos Forçado, de 2020, demonstra que 95% de todos os deslocamentos de conflitos em 2020 ocorreram em Estados vulneráveis ou altamente vulneráveis às mudanças climáticas, confirmando o cenário exposto acima.

3.6 Caso Teitiota

Em 2015, Ioane Teitiota, nacional de Quiribati, nação insular no Pacífico Sul que corre o risco de perder suas terras devido à elevação do nível do mar, solicitou o status de refugiado climático junto ao governo da Nova Zelândia. Com a rejeição do pedido, Teitiota foi repatriado para seu Estado de origem. Em 2016, no entanto, ele apresentou uma reclamação ao Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, alegando que, ao repatriá-lo para Quiribati, a Nova Zelândia teria violado seu direito à vida nos termos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e de seu Protocolo Facultativo, ratificado pelo Estado.

O artigo violado nos termos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos seria o 6(1), que dispõe o direito à vida é inerente à pessoa humana, devendo ser protegido pela lei, de forma que ninguém poderá ser arbitrariamente privado de sua vida. Os artigos mencionados do Protocolo Facultativo, similarmente, determinam:

Artigo 1º. Os Estados Partes do Pacto que se tornem partes do presente Protocolo reconhecem que o Comitê tem competência para receber e examinar comunicações provenientes de indivíduos sujeitos à sua jurisdição que aleguem ser vítimas de uma violação, por esses Estados Partes, de qualquer dos direitos enunciados no Pacto. O Comitê não receberá nenhuma comunicação relativa a um Estado Parte no Pacto que não seja no presente Protocolo.

Artigo 2º. Ressalvado o disposto no artigo 1º os indivíduos que se considerem vítimas da violação de qualquer dos direitos enunciados no

Pacto e que tenham esgotado todos os recursos internos disponíveis podem apresentar uma comunicação escrita ao Comitê para que este a examine. (ONU, 1966)

O Comitê, ainda que tenha apoiado a decisão do governo da Nova Zelândia, afirmando que Teitiota não estava enfrentando uma ameaça iminente à sua vida, reconheceu que “*os efeitos da mudança climática*”, como a elevação do nível do mar, no presente caso, “*representam uma séria ameaça ao direito à vida das pessoas que vivem em Estados como Quiribati*”. O Comitê concluiu os tribunais devem levar isso em consideração ao desafiar a repatriação de migrantes para seus Estados de origem.

A decisão sustentou que as pessoas que enfrentam impactos da mudança climática que violam seu direito à vida não podem ser repatriadas para seu Estado de origem, em sentido, ainda que de forma não explícita, semelhante ao do *non-refoulement*. Assim, mesmo que o Comitê não tenha concedido o status de refugiado, este emitiu a primeira decisão de um órgão internacional a reconhecer os efeitos das alterações climáticas e direitos às populações que enfrentam estas crises ambientais, ainda que estas pessoas precisem de proteção específica à sua categoria.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, observa-se que o arcabouço jurídico fornecido pelo Direito Ambiental e pelo Direito Internacional são capazes de auxiliar e de prover as bases para a construção do conceito de refúgio aplicado às transformações climáticas, além de amparar estas pessoas em situação de vulnerabilidade.

A relação entre pessoas e ambientes vulneráveis e desastres naturais demonstra, assim, que as melhorias nas condições humanas e ambientais devem ocorrer, idealmente, de forma conjunta. Esta melhoria poderia ser capaz de mitigar maiores complicações decorrentes destas alterações climáticas, sendo causadas ou não pelo homem. Portanto, redução da exposição de indivíduos à perigos ambientais e de grandes ondas de refugiados climáticos são, também, questões de gestão ambiental, estatal e internacional. Dessa forma, tais providências seriam parte da solução para os deslocamentos.

Apesar disso, estes desastres não são sempre evitáveis, de modo que a migração forçada seria essencial para preservar a vida humana. Casos recentes, como o de Teitiota, levantam o questionamento sobre o efetivo reconhecimento do refúgio climático em cortes nacionais e internacionais frente a ausência de uma norma internacional sobre o tema. Verifica-se que, mesmo com a existência de instrumentos regionais, sua aplicação é, majoritariamente, limitada ao continente africano e à América Latina.

Frente a este contexto, algumas regiões acabam tratando sobre o assunto apenas com normas internas, como no caso da Ásia e Oceania. Tal conjuntura se torna especialmente delicada considerando que estes são os continentes onde estão localizadas a maioria das ilhas de baixa altitude que sofrem o risco de desaparecerem com a elevação dos níveis do mar.

A partir disso, medidas específicas poderiam ser utilizadas para preencher as lacunas jurídicas deixadas, sobretudo, pela Convenção de 1951 e pelo Direito Ambiental Internacional, haja vista que, ainda que haja previsões protetivas às pessoas fugidas de desastres ambientais, e de perturbações sérias à ordem pública (conforme as normas regionais mencionadas), não há uma norma unificada que garanta o amparo dessa população.

Por fim, deve-se lembrar que a origem da concessão do status de refugiado remete à assistência e integração daqueles que fugiam de situações de vulnerabilidade, como maneira de garantir o desenvolvimento dos direitos humanos e liberdades fundamentais dos refugiados,

principalmente o direito à vida. Nesse sentido, reconhecer o refúgio ambiental significa reconhecer o caráter social, climático e humanitário deste problema, não apenas com o propósito de proteção para esta população, mas como forma de assegurar que os Estados realizem o que estiver dentro de suas capacidades para resguardá-la e para impedir maiores, e piores, desdobramentos ambientais e sociais.

Referências:

AHLBORN, Christiane. The development of international refugee protection through the practice of the UN Security Council. **Graduate Institute Publications**, Genebra, 2010. DOI 10.4000/books.iheid.161. Disponível em: <https://books.openedition.org/iheid/161>. Acesso em: 5 set. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Climate change and disaster displacement**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html>. Acesso em: 21 set. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Dados sobre Refúgio**, 2022. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/dados-sobre-refugio/#:~:text=Quantos%20refugiados%20existem%20no%20mundo,t%C3%AAm%20menos%20de%2018%20anos>. Acesso em: 9 ago. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Global Trends in Forced Displacement – 2020**. Copenhagen: [s. n.], 2020. Disponível em: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/60b638e37/global-trends-forced-displacement-2020.html>. Acesso em: 4 out. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS, **Legal considerations regarding claims for international protection made in the context of the adverse effects of climate change and disasters**, de 1 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/5f75f2734.html>. Acesso em: 10 de out. de 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**. Genebra, dez. 2011. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_determina%C3%A7%C3%A3o_da_condi%C3%A7%C3%A3o_de_refugiado.pdf. Acesso em: 11 jul. 2022.

ALTO-COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos**, de 1998. Nova York, 1998.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução da Sessão 71**, de 19 de setembro de 2016.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução nº 482 (V), que institui o Estatuto do ACNUR**, de 14 de dezembro de 1950.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução nº 2398 (XXIII)**, de 1968.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Resolução nº 2039 (XX)**, de 1965.

BANCO MUNDIAL. **Relatório Anual 2018**. Disponível em: [8https://openknowledge.worldbank.org](https://openknowledge.worldbank.org). Acesso em: 2 maio 2022.

BERCHIN, Issa; VALDUGA, Isabela; GARCIA, Jéssica; GUERRA, José Baltazar. Climate change and forced migrations: An effort towards recognizing climate refugees. **Geoforum**, Florianópolis, v. 84, p. 147-150, 29 jun. 2017. DOI <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2017.06.022>. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718517301732#!>. Acesso em: 14 maio 2022.

BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol. **Environment: Science and Policy for Sustainable Development**, [S. l.], v. 50, n. 6, p. 8-17, 20 maio 2022. DOI 10.3200/ENVT.50.6.8-17. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.3200/ENVT.50.6.8-17>. Acesso em: 17 maio 2022.

BLACK, Richard. Fifty Years of Refugee Studies: From Theory to Policy. **Center for Migration Studies of New York**, Sussex, v. 35, n. 1, p. 57-78, 1 maio 2001.

BODANSKY, Daniel; BRUNNÉE, Jutta; RAJAMANI, Lavanya. **International Climate Change Law**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2017. 363 p. DOI 10.1093/law/9780199664290.001.0001. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/9780199664290.001.0001/law-9780199664290>. Acesso em: 13 maio 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988.

COLÓQUIO SOBRE A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DE REFUGIADOS NA AMÉRICA CENTRAL, MÉXICO E PANAMÁ, CARTAGENA DE ÍNDIAS, COLÔMBIA. **Declaração de Cartagena sobre Refugiados**, de 22 de novembro de 1984.

COMISSÃO ECONÔMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EUROPA. **Convenção de Aarhus sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental**, de 25 de junho de 1998.

COMITÊ AD HOC SOBRE APATRIDIA E PROBLEMAS RELACIONADOS, **Status de Refugiados e Apátridas**, de 1950. Nova York, 1950.

Geral. Disponível em: <http://www.unhcr.org/3ae68c280.html>. Acesso em: 18 ago. 2015.

COMITÊ DE DIREITOS HUMANOS DAS NAÇÕES UNIDAS. Decisão de 7 de janeiro de 2020. **Ioane Teitiota v. New Zealand**, 2020. Disponível em: <https://www.refworld.org/cases,HRC,5e26f7134.html>. Acesso em: 7 out. 2022.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Convenção Relativa à Proteção das Pessoas Civis em Tempo de Guerra**, de 1949. Genebra, 1949.

COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. **Tratado que institui a Comunidade Econômica Europeia**, de 25 de março de 1957. Roma, 1957.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção Europeia dos Direitos Humanos**, de 4 de novembro de 1950. Roma, 1950.

CONSELHO DA EUROPA. **Diretiva 2001/55/CE**, relativa a regras em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros da União Europeia, de 7 de agosto de 2001.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Parecer Consultivo, de 15 de novembro de 2017**. Parecer Consultivo 23 sobre Meio Ambiente e Direitos Humanos. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/infografia-por.pdf>. Acesso em: 14 set. 2022.

COSTELLO, Cathryn; FOSTER, Michelle; MCADAM, Jane. **The Oxford Handbook of International Refugee Law**. 1. ed. Oxford: Oxford University Press, 2021. 1252 p. DOI 10.1093/law/9780198848639.001.0001. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/9780198848639.001.0001/law-9780198848639?rskey=ZjJJJJ&result=2&prd=OPIL>. Acesso em: 13 maio 2022.

DE SOUZA, Renato Rosario. **Historic UN Human Rights case opens door to climate change asylum claims**. Genebra, 21 jan. 2020. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2020/01/historic-un-human-rights-case-opens-door-climate-change-asylum-claims>. Acesso em: 11 maio 2022.

DRAPER, Jamie. Climate Change and Displacement: Towards a Pluralist Approach. **European Journal of Political Theory**, Oxford, p. 1-21, 3 maio 2022. DOI <https://doi.org/10.1177/14748851221093446>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/14748851221093446>. Acesso em: 13 maio 2022.

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. **The Refugee in International Law**. 4. ed. Oxford: Oxford University Press, 2021.

HINNAWI, Essam E. **Environmental refugees**. United Nations Environment Programme, Quênia, p. 1-50, 1965.

IDA, Tetsuji. Climate refugees – the world’s forgotten victims. Em: WORLD ECONOMIC FORUM, 18 jun. 2021. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2021/06/climate-refugees-the-world-s-forgotten-victims/>. Acesso em: 30 set. 2022.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Working Group III das Nações Unidas. **Climate Change 2022: Impacts of Climate Change**. [S. l.], 2022. Disponível em:

https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FinalDraft_FullReport.pdf. Acesso em: 14 maio 2022.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Working Group III das Nações Unidas. **Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change**. [S. l.], 2022. Disponível em:

https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_FinalDraft_FullReport.pdf. Acesso em: 14 maio 2022.

KALIN, Walter. **The Oxford Handbook of International Environmental Law**. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, Agosto 2021. 1103 p. ISBN 9780198849155. DOI 10.1093/law/9780198849155.001.0001. Disponível em: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law/9780198849155.001.0001/law-9780198849155>. Acesso em: 17 maio 2022.

LISTER, Matthew. Climate Change Refugees. **Critical Review of International Social and Political Philosophy**, Filadélfia, v. 17, n. 5, p. 618-634, 20 maio 2014. DOI 10.1080/13698230.2014.919059. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13698230.2014.919059>. Acesso em: 17 maio 2022.

MCADAM, Jane. **Climate Change, Forced Migration, and International Law**, 1 ed. Oxford: Oxford University Press, Fevereiro, 2012.

NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris**, de 11 de dezembro de 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**, de 26 de junho de 1945. São Francisco, 1945.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção do Clima**, de 10 de dezembro de 2010. Cancún, 2010.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**, de 9 de maio de 1992. Nova York, 1992.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado**, de 10 de agosto de 1951. Genebra, 1951.

NAÇÕES UNIDAS. **Convenção sobre Diversidade Biológica**, de 5 de junho de 1992. Rio de Janeiro, 1992.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Nova York para Refugiados e Migrantes**, de 19 de setembro de 2016. Nova York, 2016.

NAÇÕES UNIDAS. **Desastres naturais foram responsáveis por 45% de todas as mortes nos últimos 50 anos, mostra OMM**, 1 jul. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/142679-desastres-naturais-foram-responsaveis-por-45-de-todas-mortes-nos-ultimos-50-anos-mostra-omm#:~:text=De%201970%20a%202019%2C%20os,tilh%C3%B5es%20de%20d%C3%B3lares%20em%20perdas>. Acesso em: 15 ago. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Mudanças climáticas impulsionam migrações e deslocamentos forçados**, 8 nov. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/157286-mudancas-climaticas-impulsionam-migracoes-e-deslocamentos-forcados>. Acesso em: 15 ago. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular**, de 10 de dezembro de 2018. Marraquexe, 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Global sobre os Refugiados**, de 17 de dezembro de 2018. Nova York, 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados**, de 31 de janeiro de 1967. Nova York, 1967.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos**, de 27 de julho de 1981. Banjul, 1981.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA. **Convenção Relativa aos Problemas dos Refugiados na África**, de 10 de setembro de 1969. Campala, 1969.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Declaração de Estocolmo**, de 1 de junho de 1972. Declaração sobre o ambiente humano.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **The State of the Environment 1985: Environmental Aspects of Emerging Agricultural Technologies – Population and the Environment**, de 1985. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/28291>. Acesso em: 27 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana dos Direitos Humanos**, de 22 de novembro de 1969.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Protocolo Adicional à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**, de 1988.

ORGANIZAÇÃO METEOROLÓGICA MUNDIAL. **State of the Global Climate 2021**. [S. l.], 2021. Disponível em: https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=11178. Acesso em: 13 maio 2022.

PETERS, Katie; MAYHEW, Leigh; SLIM, Hugo; AALST, Maarten van; ARRIGHI, Julie. **Double vulnerability: The humanitarian implications of intersecting climate and conflict risk**. Cruz Vermelha, Londres, p. 1-18, mar. 2019. Disponível em: https://www.icrc.org/sites/default/files/topic/file_plus_list/double_vulnerability_0.pdf. Acesso em: 4 out. 2022.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Global Environment Outlook – GEO-6: Healthy Planet, Healthy People**. Cambridge University Press, Cambridge, 1 maio 2019. DOI <https://doi.org/10.1017/9781108627146>. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/global-environment-outlook-geo6-healthy-planet-healthy-people/8FE2F127F310561C679B620F1D2EDBA6>. Acesso em: 27 set. 2022.

REIS, Rosana Rocha; MENEZES, Thais Silva. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 22, ed. 49, p. 61-83, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/BncG9hS9vWZwzgwnMs7twCd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 maio 2022.