

A TUTELA JURÍDICA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS: O CASO HAITIANO E O SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

THE LEGAL PROTECTION OF ENVIRONMENTAL REFUGEES: THE HAITIAN CASE AND THE INTER-AMERICAN SYSTEM OF HUMAN RIGHTS PROTECTION

Cátia Rejane Mainardi Liczbinski¹
Leura Dalla Riva²

RESUMO

Este artigo aborda a problemática envolvendo a tutela das pessoas deslocadas compulsoriamente, em especial os refugiados ambientais, isto é, aqueles que deixam seu local de origem ou residência em virtude de infortúnios ambientais, como desastres ou mudanças climáticas. Apresenta-se, a título exemplificativo, a realidade vivenciada pelos refugiados haitianos, sobretudo no contexto dos desastres ambientais ocorridos após 2010. Além disso, busca-se averiguar se existe e de que forma ocorre a proteção jurídica dessa categoria, destacando-se o papel desempenhado pelo Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, com foco no Sistema Interamericano.

Palavras-chaves: Direitos Humanos. Deslocamento compulsório. Refugiados ambientais. Haiti.

ABSTRACT

This article approaches a problematic that involves the guardianship of compulsorily displaced people, specially the environmental refugees, that is, those who leave their place or origin or residence because of environmental misfortunes, as disasters or climate changes. It is presented, as an example,

¹ Doutora em Ciências Sociais pela UNISINOS. Especialização em Direito Privado e Mestrado em Direito, Desenvolvimento, Gestão e Cidadania pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Graduação em Direito pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Professora nos cursos de Direito, Relações Internacionais e Administração. Professora em cursos de Pós-Graduação, como da FGV. Coordenadora de Grupos de Pesquisa. Pesquisadora. Professora da Universidade Regional de Blumenau - FURB. Email: catia_sarreta@hotmail.com

² Acadêmica de Direito da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Pesquisadora da Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst) e do Grupo de pesquisa "Constitucionalismo, Cooperação e Internacionalização - Constinter" registrado no Diretório Nacional de Grupos de Pesquisa do CNPQ e certificado pela Universidade Regional de Blumenau - FURB, com foco nas linhas de pesquisa: "o patrimônio comum do constitucionalismo democrático e a contribuição da América Latina" e "políticas constitucionais e direitos individuais". Email: leura-d@hotmail.com

the reality lived by Haitian refugees, especially in the context of environmental disasters that happened after 2010. In addition, it's sought to ascertain if legal protection of this category occurs and how, highlighting the role played the International System of Protection of Human Rights, focusing on the Inter-American System.

Keywords: Human Rights; Compulsory Displacement; Environmental refugees; Haiti.

INTRODUÇÃO

O crescimento progressivo dos índices de deslocamento humano é característica marcante do início do século XXI, sobretudo no que diz respeito aos movimentos migratórios de natureza involuntária. Como fatores que contribuem para o aumento do deslocamento compulsório pelo globo destacam-se questões como a facilitação da mobilidade em razão do desenvolvimento tecnológico, a globalização das relações econômicas, além da ocorrência de conflitos armados, tráfico humano e desastres ambientais.

Nesse contexto, a presente pesquisa analisará a tutela jurídica de pessoas deslocadas compulsoriamente em razão de desastres ambientais e alterações climáticas, as quais se enquadrariam na categoria dos refugiados ambientais. Isso porque, a situação envolvendo pessoas obrigadas a se deslocar em razão de infortúnios ambientais pode se tornar uma das principais crises vivenciadas pela humanidade, uma vez que o número de indivíduos deslocados de seu local de origem em razão dos efeitos das mudanças climáticas tende a crescer nas próximas décadas.

Sendo assim, busca-se averiguar como ocorre a proteção normativa dos refugiados, em especial dos refugiados ambientais, em âmbito internacional e no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, o presente trabalho apresentará a definição e diferenciações necessárias do instituto do refúgio com outras categorias, a evolução histórica e os critérios clássicos utilizados para o reconhecimento do *status* de refugiado a um indivíduo, analisando também o surgimento de novas hipóteses elencadas por documentos regionais como a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos adotada pela Organização da Unidade Africana (OUA), a Declaração de Cartagena, de 1984 e Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994.

Em seguida, apresentar-se-á o caso dos refugiados haitianos como caso emblemático de refugiados ambientais que, não sendo reconhecidos pelos ordenamentos como tais, dependem da tutela de normas gerais aplicadas a migrantes voluntários e de

políticas governamentais humanitárias, como a adotada pelo Brasil, sobretudo após os eventos de 2010 que abalaram a ilha caribenha e proporcionaram o surgimento de uma grande onda de refugiados.

Além disso, a presente pesquisa busca averiguar se o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, em especial o sistema Interamericano, é uma via possível para que os refugiados ambientais alcancem a proteção de seus direitos e se existem casos envolvendo a temática que já tramitaram na Comissão e Corte Interamericanas.

Quanto à metodologia, destaca-se que o presente artigo está dividido em introdução, três tópicos de desenvolvimento e considerações finais. Para tanto, será utilizado predominantemente o método dedutivo e bibliográfico, proveniente das principais obras doutrinárias referentes ao tema, jurisprudência e legislação pertinente, bem como artigos e textos jurídicos publicados em revistas especializadas e sítios da internet.

1 ASILO *LATO SENSU*: REFÚGIO

Os fluxos de deslocamento humano, ao contrário do que se imaginava após a Segunda Guerra Mundial, aumentaram significativamente no século XXI, sobretudo no que diz respeito às migrações forçadas. Nesse contexto, o presente artigo abordará o enquadramento jurídico dado aos refugiados, em especial, os que abandonam seu local de origem em virtude de desastre ou condições ambientais, muitas vezes ocasionado ou impulsionado pelas atividades humanas.

Neste primeiro tópico, analisa-se a definição e evolução histórica do instituto acima mencionado, apresentando-se também algumas diferenciações necessárias à elucidação da temática, em especial, a distinção existente entre o refúgio e as seguintes categorias: asilo político, migração voluntária, apátridas e deslocados internos.

1.1 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REFÚGIO

O Refúgio pode ser considerado espécie de asilo *lato sensu* e instituto recente do Direito Internacional que visa, em síntese, proteger indivíduos de situações de perseguição.

O asilo *lato sensu* teria suas origens na Antiguidade Clássica grega, época na qual era considerado um instituto pelo qual o indivíduo que sofresse perseguição de seu Estado de origem poderia ser acolhido em outra região. Mais tarde, durante o período medieval, o asilo passou a ser utilizado como “mecanismo destinado a promover a extinção de determinadas categorias de pessoas, como os hereges, os leprosos e os judeus, os quais, diante da repressão, acabavam por ser isolados da coletividade” (SERRAGLIO, 2014, p. 66-67). Ademais, a secularização do instituto ocorreu apenas após a Reforma Protestante, deixando de ser competência exclusiva da Igreja e passando ao Estado³.

A consagração do direito de asilo *lato sensu* ocorreu, sobretudo, através da internacionalização dos direitos humanos após a Segunda Guerra Mundial e com a edição da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948⁴, podendo ser definido como o “conjunto de institutos que asseguram o acolhimento de estrangeiro que, em virtude de perseguição odiosa (sem justa causa), não pode retornar ao local de residência ou nacionalidade” (RAMOS; RODRIGUES; ALMEIDA, citados por SERRAGLIO, 2014, p. 69), dividindo-se em asilo político e refúgio.

Por hora, mostra-se suficiente estabelecer que o instituto do refúgio é espécie de asilo *lato sensu* assim como o asilo político, mas com este não deve ser confundido. Isso porque, o instituto do Refúgio não é ato discricionário do Estado concessor, mas dever de proteção vinculada ao preenchimento de hipóteses legalmente determinadas.

Com efeito, o asilo político se divide em diplomático e territorial e pode ser definido como “a recepção de estrangeiro, em um Estado diverso de sua nacionalidade, perseguido em decorrência de desavenças políticas, de delitos de opinião, bem como de violação de normas não incluídas nos parâmetros do direito penal comum”, podendo ser considerado como uma faculdade do Estado concedente e destinado exclusivamente aos indivíduos que sofram ataques por razões políticas (SERRAGLIO, 2014, p. 70).

Assim, enquanto o asilo político trata de hipóteses discricionárias de concessão, limitadas a questões políticas e baseadas em uma perseguição existente, o Refúgio abrange hipóteses legalmente definidas, baseadas essencialmente em um fundado temor de perseguição, por motivos de opinião política, raça, religião, nacionalidade ou pertencimento a

³ Tem-se como exemplo a Constituição Francesa de 1793 que instituiu em seu art. 120 o direito de asilo.

⁴ Artigo XIV: 1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países. 2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos objetivos e princípios das Nações Unidas (ONU, 1948).

determinado grupo social. Vale ressaltar, todavia, que ambos os institutos têm como fundamento a solidariedade e cooperação internacionais e possuem caráter humanitário, pois visam à proteção da pessoa humana, a fim de assegurar e garantir os requisitos mínimos de vida e de dignidade.

Apresentada esta diferenciação inicial entre citados institutos, a qual será abordada especificamente mais adiante, passa-se à análise pontual do refúgio.

Em que pese à temática relativa aos refugiados existir desde o século XV, o refúgio se estabeleceu como instituto em 1921, tendo como marco a Liga das Nações, diante do grande contingente de refugiados perseguidos pela – URSS⁵.

Além disso, o refúgio só foi regulamentado em 1951 com a elaboração, pela recém-criada Organização das Nações Unidas – ONU, de um órgão de caráter universal que tutelasse refugiados, dando origem ao Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR. Assim, as primeiras políticas internacionais no âmbito da proteção de pessoas deslocadas forçadamente de seu país de origem surgiram somente após a Segunda Guerra Mundial, sobretudo através da criação do ACNUR pela Convenção de 1951 (revisada posteriormente pelo Protocolo de 1967).

Atualmente, o ACNUR assiste qualquer pessoa que se encontre fora de seu país de origem e não pode ou não quer regressar ao mesmo “por causa de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política [...] conflitos armados, violência generalizada e violação massiva dos direitos humanos” (ACNUR, 2017a).

Todavia, em que pesem as medidas adotadas pela Organização das Nações Unidas, o número de deslocamentos forçados chegou, até o final de 2015, ao total de 65,3

⁵ Segundo Jubilut (2007, p. 44): “[...] o instituto do refúgio surge apenas no início do século XX, sob a égide da Liga das Nações, em face de um contingente elevado de pessoas perseguidas na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Para as quais seria impossível uma qualificação individual, por meio do instituto do asilo, dado que nenhum Estado estaria disposto a, discricionariamente, acolher milhares de pessoas, sendo necessária uma qualificação coletiva que lhes assegurasse a proteção internacional”.

milhões de pessoas, incluídas entre elas: 21,3 milhões de refugiados, 3,2 milhões de solicitantes de refúgio e 40,8 milhões deslocados internos⁶.

1.2 OUTRAS CATEGORIAS DE DESLOCAMENTO HUMANO E DIFERENCIAÇÕES NECESSÁRIAS

Antes de iniciar a abordagem legislativa do instituto do Refúgio e as hipóteses que podem ensejar a concessão do *status* de refugiado a um indivíduo, mostra-se importante estabelecer as diferenças existentes entre o instituto do refúgio e as seguintes categorias: migração voluntária, asilo político (territorial e diplomático) e deslocados internos.

Como exposto inicialmente, o instituto do refúgio é espécie de asilo *lato sensu* assim como o asilo político, mas ambos os institutos não podem ser tidos como sinônimo. Conforme nos ensina Serraglio (2014), o asilo político é regulado, sobretudo, pelo costume internacional e pelos tratados regionais firmados em cada continente, possuindo campo de abrangência e tutela mais restrito que o instituto do Refúgio, o qual teria alcance universal, uma vez que sua proteção emana de órgão pertencente à Organização das Nações Unidas.

Além disso, o asilo político limita-se à proteção de perseguição política e é pautado na urgência, enquanto o refúgio tutela a própria ameaça de perseguição em cinco modalidades que podem ensejar o reconhecimento do *status* de refugiado a um indivíduo, hipóteses estas que serão analisadas detalhadamente no próximo tópico.

Oportuno observar que para que haja a configuração do refúgio é imprescindível que o sujeito esteja fora de seu território de origem ou nacionalidade, requisito que não se exige do asilado político⁷ (diplomático). Contudo, vale frisar novamente que tanto o asilo político quanto o refúgio são institutos de caráter humanitário e carregam em seu fundamento

⁶ Dados fornecidos pelo relatório anual “Tendências Globais” (“Global Trends”), que registra o deslocamento forçado ao redor do mundo com base em dados dos governos, de agências parceiras e do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR.

⁷ Quanto ao asilo político em si, mostra-se relevante destacar que tal instituto se divide em duas subespécies, sendo elas o asilo diplomático e o asilo territorial, sendo este concedido quando o solicitante se encontra dentro do território do estado ao qual solicita proteção e aquele quando o solicitante estiver em extensões do território do Estado solicitado “como, por exemplo, em embaixadas, ou em navios, ou em aviões de bandeira do Estado” (JUBILUT, 2007, p. 37).

a solidariedade e cooperação internacionais, visando à proteção da pessoa humana, a fim de assegurar a dignidade humana.

Jubilut (2007) também observa que ambas as modalidades de asilo político são verificadas principalmente no Direito Internacional Público da América Latina, sobretudo através da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948) e a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969).

Outra diferenciação que se mostra essencial é a que se refere aos migrantes voluntários. O termo “migrante” designa, especialmente, o grupo de pessoas que migra voluntariamente por motivos econômicos, isto é, aqueles que “decidem deslocar-se para melhorar as perspectivas para si mesmos e para suas famílias” (ACNUR, 2017e), assim, “ao passo que a migração voluntária resulta do livre-arbítrio do indivíduo, é oportuno dizer que a mudança forçosa obriga a saída do local de moradia, ou mesmo do país de origem, em razão de fatores externos” (SERRAGLIO, 2014, p. 100). Com efeito, a legislação brasileira, assim como o direito internacional, não considera os migrantes econômicos como refugiados, uma vez que esta categoria seria marcada, essencialmente, pelo aspecto voluntário do deslocamento⁸.

Oportuno destacar também que, em que pese inúmeros apátridas serem enquadrados como refugiados, não se pode confundir as duas categorias. Isso porque, o termo apátrida se refere ao conjunto de pessoas ou povos desprovidos de Estado, ou seja, de nacionalidade (SERRAGLIO, 2014)⁹. Nesse contexto, os apátridas tornaram-se um grupo vulnerável bastante significativo, sobretudo após o término da Segunda Guerra Mundial, pois, uma vez desprovidos de nacionalidade e cidadania, isto é, conforme ensinamentos de Hannah Arendt (ARENDR, citada por LAFER, 1988), destituídos do próprio “direito a ter direitos”, resta-lhes como alternativa o enquadramento na condição de refugiado. Assim, já que não

⁸ O migrante que não se enquadra nas hipóteses de refúgio reconhecidas pelo Brasil, assim, não goza da proteção dispensada ao refugiado e está sujeito à legislação específica, no caso, pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) e pela Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017) a partir de novembro de 2017.

⁹ A Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU (1948) elenca em seu artigo XV que “Todo homem tem direito a uma nacionalidade” e que “Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade”, contudo, o ACNUR estima que, embora não se possa auferir com exatidão o número de apátridas existentes a na atualidade, formalmente, existiriam cerca de 10 milhões de pessoas em dezenas de países desenvolvidos e em desenvolvimento (ACNUR, 2017d).

possuem proteção de qualquer Estado, resta aos organismos e institutos do Direito Internacional tutelar essas pessoas, ainda que por meio do refúgio.

Por sua vez, quanto aos deslocados internos¹⁰, tem-se que estes podem ser definidos como pessoas deslocadas dentro do território de seu país de origem ou nacionalidade. Esta categoria é, por vezes e de maneira equivocada, confundida com refugiados¹¹. Contudo, ao contrário dos refugiados, os deslocados internos não atravessam fronteiras internacionais, permanecendo em seu país de origem. Assim, ainda que a causa do deslocamento seja semelhante às hipóteses ensejadoras do refúgio, os deslocados internos permanecem sob a tutela do ordenamento pátrio e proteção de seu próprio governo, ainda que este seja a causa do deslocamento. Ademais, mantêm sua condição de cidadãos e todos os seus direitos e são protegidos pelo direito dos direitos humanos e o direito internacional humanitário (ACNUR, 2017b).

Destaca-se que, conforme Serraglio (2014, p. 101-102), “Os deslocados internos representam, então, uma categoria de pessoas que, apesar de não cruzar uma fronteira nacional, se obriga a migrar em razão de agressão, perseguição, bem como infortúnios ambientais”. Ademais, “grande parte das vítimas de desastres ambientais não deixa seu país de origem, uma vez que visam retornar ao local afetado o mais breve possível”. Assim, o número de deslocados internos supera, amplamente, o de refugiados que se deslocam internacionalmente pelo globo¹².

¹⁰ Segundo dados fornecidos pelo relatório de “Tendências Globais” do ACNUR (2017c): ao final de 2016, o número de deslocados internos totalizou 40,3 milhões em comparação aos 40,8 milhões no ano anterior, encontrando-se dentre os países com maior deslocamento: Síria, Iraque e Colômbia. Além disso, de um total de 65,6 milhões de pessoas que deixaram seu local de origem involuntariamente, contabilizado ao final de 2016, 10,3 milhões representavam pessoas que foram forçadas a se deslocar pela primeira vez e destes, cerca de 6,9 milhões se deslocaram dentro de seus próprios países. Da mesma forma, dados do International Displacement Monitoring Center informam que o conflito, a violência e os desastres ambientais deslocaram internamente cerca de 27,8 milhões de pessoas em 2015, sujeitando um número recorde de homens, mulheres e crianças ao trauma e a agitação dos deslocamentos forçados dentro de seu próprio país.

¹¹ Com efeito, a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 deixou de englobar os indivíduos que, forçadamente, abandonam seu local de origem e permanecem dentro das fronteiras do Estado em que se encontram.

¹² Sobre o tema, também vale destacar o conjunto de Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos de 1998, elaborado pela ONU, e a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas de 1994, o qual reconheceu que a temática relacionada aos deslocados internos é tema de Direitos Humanos, o qual deve ser objeto de preocupação da comunidade internacional.

2 LEGISLAÇÃO PROTETIVA EM ÂMBITO INTERNO E INTERNACIONAL EM RELAÇÃO AOS REFUGIADOS

A fim de proporcionar uma abordagem abrangente acerca da tutela dos refugiados e, em especial, dos refugiados ambientais, o presente trabalho apresenta a seguir as normas brasileiras e de Direito Internacional aplicáveis ao Refúgio. Além disso, explanam-se os critérios clássicos caracterizadores da condição de “refugiado” e o surgimento de novas hipóteses.

Primeiramente, importante lembrar que o refúgio se estabeleceu como instituto apenas em 1921, tendo como marco a Liga das Nações, e só foi regulamentado em 1951 com a elaboração da Convenção Relativa ao estatuto dos Refugiados de 1951, dando origem ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR, órgão de caráter humanitário, cujas principais funções são “providenciar proteção internacional e buscar soluções para o problema dos refugiados” (JUBILUT, 2007, p. 152).

Destaca-se, no período que antecedeu a criação do ACNUR, criou-se, em 1930, o Escritório Nansen, órgão que se dedicava exclusivamente à questão humanitária dos refugiados, permanecendo sob a direção da Liga das Nações e tendo como principal resultado a Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Refugiados de 1933 que, em que pese o conteúdo limitado, possibilitou o início da positivação do Direito Internacional dos Refugiados e estabeleceu o princípio do *non-refoulement* (SERRAGLIO, 2014), o qual proíbe que indivíduos sejam enviados, contra a sua vontade, para seu território de origem ou outro local no qual possam ser expostos a perseguição ou outro risco.

Com efeito, desde sua configuração, mencionado princípio é de suma importância na tutela dos refugiados ao redor do globo, encontrando-se expressamente previsto pelo artigo 33 da Convenção de 1951 e pelos artigos 36 e 37 do Protocolo de 1967.

Além disso, a Convenção de 1951 foi o primeiro tratado a elencar hipótese que possibilitariam a concessão do status de refugiado a determinado indivíduo, contudo, em sua versão original, apresentava cláusula de reserva temporal e espacial, limitando-se a tutelar os indivíduos que tiveram de deixar seus locais de origem em virtude de acontecimentos

anteriores a 1º de janeiro de 1951 – II e II Guerra Mundial – e ocorridos no continente europeu:

Art. 1º - Definição do termo "refugiado": A. Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa: [...] 2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

Essa limitação geográfica e espacial se deu porque, à época, acreditava-se que a problemática envolvendo apátridas e refugiados poderia ser solucionada, motivo pelo qual se estabeleceu mandato por prazo determinado ao ACNUR.

Contudo, diante do crescimento incessável dos fluxos de deslocamento humano forçado no século XX, o ACNUR se estabeleceu como órgão permanente e as hipóteses previstas inicialmente pela Convenção de 1951 foram ampliadas pelo Protocolo elaborado em 1967, de modo que a limitação geográfica e temporal foi retirada da definição de refugiado, passando a abranger qualquer pessoa que, temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, busca abrigo em qualquer outro país.

2.1 CRITÉRIOS CLÁSSICOS PARA CONCESSÃO DO REFÚGIO

Destacam-se como critérios clássicos para a concessão do refúgio a perseguição ou fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas.

Conforme Jubilit (2007, p. 115-116), “o conceito de raça provém da biologia e tem por fim designar um grupo que apresenta certa homogeneidade no conjunto de aspectos genéticos particulares, hereditariamente transmitidos de geração a geração”. Segundo a mesma autora, “foi de uma dessas deturpações do estudo das raças humanas, e principalmente com o intuito de classificá-las hierarquicamente, que surgiu o racismo”.

Conforme prevê o art. 1º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial a expressão “discriminação racial” abrange:

[...] toda distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha por objeto ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício em um mesmo plano (em igualdade de condição) de direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro campo da vida pública(ONU, 1968).

Assim, diante da existência de perseguições por motivos raciais e buscando o equilíbrio nas relações internacionais e a proteção do ser humano, a ONU passou a debater o tema e estabeleceu que a perseguição de um ser humano por motivo de raça é critério para o reconhecimento do *status* de refugiado.

A perseguição por intolerância religiosa também é motivo capaz de ensejar o reconhecimento do *status* de refugiado a um indivíduo, uma vez que afronta a liberdade de religião, vista como fenômeno baseado numa fé em algo transcendente, e de culto, isto é, a liberdade de praticar determinada religião, manifestada através de símbolos e ritos.

Já a nacionalidade seria o vínculo político e jurídico existente entre o indivíduo e um determinado Estado, podendo também ser vislumbrado como laço de identidade existente entre sujeitos de um mesmo país (assemelhando-se à ideia de nação) ou ainda, instituto que possibilita o exercício de direitos (JUBILUT, 2007). Nesse sentido, o ACNUR também promove a proteção das pessoas destituídas de nacionalidade ou apátridas, destacando-se o disposto no já citado art. XV da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

Quanto ao pertencimento a determinado grupo social, vale destacar que se trata de critério sem definição precisa, de modo que proporciona uma maior abrangência do conceito de refugiado. Contudo, pode-se afirmar que pertencer a determinado grupo social significa “o reconhecimento de um sujeito como integrante de um subgrupo da comunidade” (JUBILUT, 2007, p. 132), tomando a título de exemplo, conforme observado por Serraglio (2014), a discriminação sofrida pelos homossexuais.

Por fim, como último critério clássico capaz de ensejar a concessão de refúgio, tem-se a opinião política ou pública, pautada no direito à liberdade de expressão e pensamento e consagrada pelo art. XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Além desses critérios, Jubilut (2007) afirma serem três os elementos necessários a definição de refúgio: a perseguição, o bem fundado temor ou justo temor e a

extraterritorialidade. A existência de perseguição pode ser resumida na “possibilidade de lesão à vida ou à liberdade individual, isto é, qualquer ameaça aos direitos que compõe a proteção da dignidade da pessoa humana” (SERRAGLIO, 2014, p. 82). O bem fundado temor ou justo temor seria averiguado através de condições objetivas do Estado de proveniência do solicitante e a relação dessas com cada indivíduo e, por fim, a extraterritorialidade é o fato de o solicitante se encontrar fora de seu país de origem ou de residência.

2.2 REFUGIADOS AMBIENTAIS: NOVOS CRITÉRIOS PARA A CONCESSÃO DE REFÚGIO

Com efeito, a Convenção da ONU de 1951 e o Protocolo de 1967 formam a base positiva universal do Direito Internacional dos Refugiados. Contudo, a proteção aos refugiados também foi ampliada em contextos regionais, conforme exemplos que serão abordados a seguir.

Em 1969 foi aprovada a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos adotada pela Organização da Unidade Africana (OUA), adotando a chamada definição ampliada de refugiado, pois criou novas hipóteses ou critérios para o reconhecimento do *status* de refugiado com base em desastres causados pelo homem, tendo como fundamento o perigo generalizado ou problemas em uma parcela do território de um Estado. Destaca-se o inciso II do art. 1º de mencionado diploma:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.

Outro documento importante que ampliou a definição de refugiado foi a Declaração de Cartagena, de 1984, adotada no Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá, cujo texto dispõe que:

[...] a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização a região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos

humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Com efeito, a inovação mais relevante apresentada por ambos os documentos acima citados é caracterizado pela introdução da violência generalizada ou violação maciça de direitos humanos como motivo para o reconhecimento do *status* de refugiado a determinado indivíduo, sendo um critério deveras flexível que busca corrigir as limitações dos documentos antecedentes, assim:

A partir dessa ampliação a violação de quaisquer direitos humanos e não somente dos direitos consagrados como civis e políticos, retomando a indivisibilidade dos direitos humanos, pode ensejar a proteção de alguém na condição de refugiado, assegurando-se, de tal modo, o efetivo gozo dos direitos humanos pelos indivíduos (JUBILUT, 2007, p. 135).

Por sua vez, a Declaração de São José da Costa Rica sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994, reafirmou os princípios contidos na Declaração de Cartagena que previa definição de refúgio ampla, abarcando aqueles que abandonam seus territórios de origem ou residência em razão de violação de garantias fundamentais, conflitos internos, ofensivas estrangeiras ou situações que abalem a ordem pública¹³.

Contudo, o alargamento da definição de refugiado proporcionada pelos documentos Americano e Africano não se mostrou, por óbvio, suficiente para proporcionar a plena proteção de novas categorias de refugiados, uma vez que os documentos internacionais contendo normas de proteção humanitária, em que pese serem considerados por alguns doutrinadores como *jus cogens* e contar com sanções internacionais para sua violação, ainda depende da vontade dos Estados em efetivá-los (JUBILUT, 2007).

Nesse contexto, destaca-se o surgimento de debate acerca da proteção dos chamados Refugiados Ambientais. Conforme Serraglio (2014, p.90), é inviável o enquadramento dessa nova categoria de refugiados nos critérios clássicos previstos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967, uma vez que “a devastação do meio ambiente não pode ser qualificada como perseguição, muito menos ser encaixada em um dos motivos legais que configuram o instituto do refúgio”.

¹³ Outros documentos internacionais relevantes sobre o tema seriam: a Declaração de São José sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, a Declaração e Plano de Ação do México e a Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano.

Sendo assim, internacionalmente, não haveria como enquadrar a categoria “Refugiados Ambientais” nos critérios clássicos para concessão de refúgio, ficando tais indivíduos sujeitos às normas atinentes à migração em geral ou eventual enquadramento em dispositivos de proteção regional a refugiados como a Declaração de São José da Costa Rica sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994 que prevê a hipótese de concessão de refúgio em caso de “violação maciça dos direitos humanos” ou “outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”.

Com efeito, a situação envolvendo os refugiados ambientais, isto é, pessoas obrigadas a se deslocar em razão de infortúnios ambientais – aqui entendidos como desastres naturais ou mudanças climáticas, intensificados ou não pela ação humana – pode-se tornar uma das principais crises vividas pela humanidade, uma vez que o número de indivíduos deslocados de seu local de origem em razão dos efeitos das mudanças climáticas tende a crescer nas próximas décadas¹⁴. Consoante o International Displacement Monitoring Center, no período entre 2008 e 2013, a média anual de deslocados ambientais no globo era de 27 milhões de pessoas e, em 2015, registrou-se cerca de 19,2 milhões de novos deslocamentos dessa categoria¹⁵.

Conforme Kälin e Schrepfer (citados por LUCHINO e RIBEIRO, 2016), podem ser considerados como cenários que ensejam deslocamentos ambientais forçados:

1. Desastres Repentinos, tais como inundações, tempestades de vento (furacões/tufões/ciclones) ou deslizamentos de terra causados por fortes chuvas podem provocar grandes deslocamentos: as pessoas são evacuadas ou deixam seus lares antes dos desastres ou precisam deixar seus lares devido à destruição de suas casas, infraestrutura e serviços.
2. Processos de Lenta Degradação Ambiental causados pelo aumento do nível do mar, aumento de salinização dos solos, efeitos de longa duração derivados de recorrentes inundações, degelo das calotas do Polo Norte, assim como as secas e a desertificação e outras formas de redução dos recursos hídricos, são previstos como impactos negativos em longo prazo da mudança climática.

¹⁴ Nesse sentido, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente estima que, aproximadamente 4,5 bilhões de hectares ao redor do globo, isto é, 35% da superfície de terras secas do planeta, já se encontram em processo de desertificação (RAIOL, 2009).

¹⁵ Traduzido a partir de “19.2 million new displacements by disasters in 113 countries in 2015”. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/#ongrid03>>. Acesso em 12 out. 2017.

3. Os Pequenos Estados Insulares com terras baixas representam um caso especial dos desastres de evolução lenta. Como consequência do aumento do nível do mar e de sua topografia de baixa altitude, estas áreas podem se tornar cada vez mais inabitáveis, o que provoca a emigração a outros países, as pessoas perdem a fé de que haja um futuro para elas em sua terra natal. A degradação ambiental será um processo muito lento.

4. Como consequência da mudança climática, os governos designam áreas proibidas de serem habitadas por pessoas.

5. Por último, os sérios distúrbios da ordem pública, a violência ou inclusive conflitos armados que perturbam gravemente, podem ser provocados, ao menos parcialmente, pela diminuição dos recursos essenciais devido à mudança climática (como a água, as terras de cultivo ou pastos).

Assim, pode-se estabelecer que qualquer mudança física, biológica ou química de um ecossistema, apta a torná-lo inadequado para a manutenção da vida humana, temporária ou definitivamente, pode ser considerada como perturbação ambiental capaz de ensejar o enquadramento de um indivíduo que sofreu com tais modificações como refugiado.

Por outro lado, Karla Hatrick (citada por JUBILUT, 2007) afirma que seriam cinco as principais causas de refúgio ambiental, sendo elas: (1) a degradação da terra agricultável; (2) os desastres ambientais; (3) destruição de ambientes pela guerra; (4) deslocamento involuntário na forma de reassentamento; e (5) as mudanças climáticas.

Importante mencionar que, em 2005, cientistas se reuniram em Limoges, na França, e elaboraram um documento chamado Apelo de Limoges, o qual apresentou as bases legais para uma posterior institucionalização dos refugiados ambientais, definindo-os como:

Indivíduos, famílias e comunidades que enfrentam uma ruptura aguda ou gradual de seu ambiente natural, afetando, inevitavelmente, as condições básicas de sobrevivência e forçando-os, em face da situação de emergência, a deixar seus locais habituais de residência, conduzindo-os à reinstalação ou reassentamento em local diverso (SERRAGLIO, 2014, p. 99).

Fala-se ainda em uma diferenciação entre “refugiados ambientais” e “refugiados ambientais do clima”, sendo estes conceituados como “qualquer pessoa, ou grupo de pessoas, que deixa o local de residência habitual como resultado de um evento que, mesmo sendo um

fenômeno natural, será desencadeado e agravado em razão da ação humana” (CAMBRÉZY e LASSAILLY-JACOB, citados por SERRAGLIO, 2014, p. 108).

Outrossim, a expressão “refugiados ambientais climáticos” designaria, para Serraglio (2014), exclusivamente as pessoas que se deslocam, voluntária ou forçadamente, de modo permanente ou temporário, em virtude de mudanças climáticas ocasionadas pelo aquecimento global, isto é, oriundas da ação humana, excluindo-se qualquer outro tipo de degradação ambiental ou desastres não relacionados às atividades humanas, cujas vítimas devem ser tuteladas através de instituto diverso. O autor ainda propõe a restrição do conceito de “refugiado ambiental climático” para vítimas de três consequências diretas e indiscutíveis do aquecimento global, sendo elas a desertificação, o aumento do nível do mar e o derretimento das geleiras.

Vale esclarecer, desde já, que para o presente trabalho será adotada a expressão “refugiados ambientais” em sentido amplo, abarcando as hipóteses de enquadramento elencadas por Kälín e Schrepfer (citados por LUCHINO e RIBEIRO, 2016).

Destaca-se ainda a existência de outras categorias de pessoas que também não se enquadram nos critérios clássicos ou regionais de refugiados, como os chamados refugiados econômicos, isto é, “qualquer grupo perseguido em razão de rápido processo de desenvolvimento econômico verificado nas últimas décadas, sendo marginalizado por razões políticas, econômicas, sociais, culturais, assim como legais e institucionais” (SERRAGLIO, 2014, p. 93).

Assim, o autor defende a essencialidade da ampliação do conceito de refugiado a fim de viabilizar a tutela daqueles que se deslocam forçosamente, devendo-se realizar uma interpretação ampliativa das normas de proteção internacional a fim de abarcar o surgimento de novas categorias como os refugiados ambientais ou econômicos.

2.3 A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O Brasil foi o primeiro país do Cone Sul a integrar o Alto Comissariado das Nações Unidas, fazendo parte do Conselho Executivo do ACNUR desde 1958 e tendo ratificado e recepcionado a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, respectivamente, em

1961 e 1972, adotando inicialmente a concepção de refugiado restrita a pessoas de origem europeia, consagrando a chamada “reserva geográfica” da Convenção de 51.

Apenas a partir da redemocratização brasileira, com o advento da Constituição Federal de 1988 e promulgação do Decreto 98.602, é que a cláusula de reserva geográfica foi retirada, possibilitando o acolhimento de refugiados de qualquer parte do globo.

O ACNUR celebrou acordo com Brasil em 1977, estabelecendo um escritório no Rio de Janeiro. O ACNUR celebrou acordo com Brasil em 1977, estabelecendo um escritório no Rio de Janeiro, o qual foi posteriormente transferido para Brasília (1989). Além disso, fato importantíssimo para a atuação do ACNUR em território brasileiro foi a parceria de entidades como as Cáritas Arquidiocesana, organizações sem fins lucrativos ligada à Igreja Católica e que atua mundialmente em projetos sociais, dentre eles o tratamento humanitário aos refugiados em 21 países.

Em 1997, foi aprovada a Lei 9.474 que passou a regulamentar especificamente a temática dos refugiados no Brasil, adotando oficialmente definição mais ampla que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, acolhendo, além das hipóteses clássicas, pessoas em situação de vulnerabilidade por graves e generalizadas violações de direitos humanos.

Assim, o ordenamento jurídico brasileiro, no que diz respeito à tutela dos refugiados, passou a contar, além dos documentos internacionais com os quais o Brasil se comprometeu, com dois pilares básicos (JUBILUT, 2007): A Constituição Federal de 1988 e a Lei 9.474/1997, sendo que o texto constitucional estabelece indiretamente os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio, sobretudo através do princípio da dignidade da pessoa humana, consagrado no art. 1º da Constituição, da prevalência dos direitos humanos e da concessão de asilo como princípios relativos às relações internacionais do Brasil (art. 4º, II e X).

Quanto à Lei 9.474/1997, trata-se de norma específica que estabeleceu os critérios e procedimento para o reconhecimento do *status* de refugiado e criou o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão administrativo vinculado ao Ministério da Justiça e ao Ministério das Relações Exteriores, competente pela expedição de Resoluções Normativas acerca de questões práticas relativas aos refugiados e também competente pelo reconhecimento ou não, em primeira instância, do *status* de refugiado a determinado indivíduo.

Com efeito, a Lei 9.474/1997 adotou o “espírito de Cartagena” consagrando a definição ampliada de refugiados. Contudo, deve-se destacar que, em que pese mencionada definição ser mais ampla que a da Convenção de 1951 (reformada pelo Protocolo de 1967), a legislação brasileira permaneceu mais restrita que a da Declaração de Cartagena, englobando apenas pessoas que fogem de graves e generalizadas violações de direitos humanos (JUBILUT, 2007).

Além disso, a legislação brasileira abarca o princípio do *non-refoulement*, impossibilitando a deportação do solicitante de refúgio, além de ignorar se a entrada em território brasileiro se deu de forma irregular, possibilitando que os procedimentos criminais e administrativos decorrentes de eventual entrada ilegal permaneçam suspensos até a conclusão do pedido de refúgio (art. 10, *caput* e §§ 1º e 2º da Lei 9.474/1997). Destaca-se que a norma brasileira assegura a proteção ao refugiado, fornecendo-lhe os meios para que possa trabalhar, estudar e exercer os mesmos direitos de qualquer cidadão estrangeiro legalizado no país (Lei n. 9.474/1997).

A lei 9.474/1997 ainda prevê os direitos e deveres dos refugiados, além de estipular as hipóteses de perda e cessação do *status*. Assim, caso o pedido seja negado ou se a condição de refugiado cesse, o indivíduo passa a ser tutelado pelas normas gerais de permanência de estrangeiro em território brasileiro, o que significa que a partir de novembro de 2017 essas pessoas serão tuteladas pela Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017) e não mais pelo Estatuto do Estrangeiro.

Quanto aos refugiados ambientais, deve-se salientar que não há no ordenamento pátrio qualquer legislação que regule as categorias especificamente¹⁶, em que pese o Brasil ter adotado definição ampla de refugiado, conforme Declaração de Cartagena e de São José da Costa Rica. Assim, as vítimas de deslocamento compulsório em virtude de infortúnios ambientais são enquadradas como migrantes voluntários, sujeitando-se às normas aplicadas a essa categoria, como o Estatuto do Estrangeiro ou a nova Lei da Migração.

Aliás, em que pese a nova Lei da Migração brasileira superar alguns paradigmas conservadores do Estatuto do Estrangeiro elaborado durante o período ditatorial no Brasil, a

¹⁶ A diferença existente entre deslocados internos e refugiados ambientais, nesse aspecto, é que aos deslocados internos se aplicam normas de proteção internacional, enquanto os refugiados ambientais não possuem qualquer regulamentação internacional específica.

tutela de refugiados ambientais por normas aplicadas à migração em geral não condiz com a situação de vulnerabilidade daquela categoria.

3 SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS E A TUTELA DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

Pelo exposto acima, o presente tópico busca abordar as hipóteses existentes para tutela de refugiados ambientais, apresentando a título de exemplo o caso dos refugiados haitianos e abordando o funcionamento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, em especial, o sistema interamericano e seus casos de maior relevância sobre o tema.

3.1 O CASO DOS REFUGIADOS HAITIANOS: VISTO HUMANITÁRIO NO BRASIL

Com efeito, desde sua independência, quando resolveu adotar uma economia de cunho sustentável e estancar a produção de açúcar que lhe permitia competir no mercado internacional, o Haiti enfrenta uma economia estagnada que gerou severos reflexos para o País, como as precárias condições sociais. Além disso, os impasses políticos e naturais vividos pela ilha no decorrer de sua história, levaram a população haitiana à grande onda migratória vivenciada no século XXI.

De fato, desde 2010, o fluxo de haitianos que deixam o país em busca de condições mais dignas de vida em muito se intensificou, sendo o Brasil um dos destinos. Isso porque, em 2010 um terremoto de magnitude 7.2 na escala Richter atingiu o Haiti e, em apenas 35 segundos, mais de 300 mil prédios ruíram, incluindo quase todas as instituições de governo e a sede das Nações Unidas, deixando mais de 200 mil mortos (entre eles, 102 funcionários da ONU) e 1,5 milhão de desabrigados, sendo o pior já registrado nas Américas (ONU, 2017). No mesmo ano, o país também foi atingido por um surto de cólera que matou mais de 8.000 pessoas. Em 2012, sofreu com dois furacões, Issac e Sandy. Em outubro de 2016, foi atingido pelo Furacão Matthew, o qual deixou mais de 175 mil pessoas desalojadas e, em 2017, enfrentou reflexos dos Furacões Irma e Maria.

O país caribenho é formado por uma população de aproximadamente 10.711.067 habitantes (IBGE, 2017), contudo, estima-se¹⁷ que, em 2011, aproximadamente 10% da população do país teria emigrado, totalizando aproximadamente 1.009.400 pessoas. Ademais, de acordo com o Ministério das Relações Exteriores, apenas no período entre janeiro e setembro de 2013, ingressaram em território brasileiro cerca de oito mil haitianos, sendo mais de quinze mil desde 2010. Além disso, o Brasil é atualmente o único país do continente que adota política migratória especial de caráter humanitário para nacionais do Haiti. Segundo o Conselho Nacional de Imigração – CNIg¹⁸, entre 2010 e 2014 foram 35.213 solicitações de refúgio dos haitianos, tendo ocorrido um aumento de 2.600% dessas solicitações nesse período.

Visto que o ordenamento jurídico brasileiro não prevê a ocorrência de desastres ambientais como critério capaz de ensejar o reconhecimento do *status* de refugiado a um indivíduo, a tutela aos haitianos que chegaram a solo brasileiro logo após os eventos de 2010 se deu pelas regras gerais aplicadas aos estrangeiros, até que, posteriormente, o Estado brasileiro adotasse uma política migratória acolhedora e o Conselho Nacional de Imigração – CNIg passando, então, a reconhecer a entrada desses imigrantes através da concessão de um visto de permanência humanitário aos haitianos que solicitavam refúgio.

Assim, embora não tenham sido reconhecidos como refugiados, ainda que sob a vigência da Lei n. 9.474 e da Declaração de Cartagena, que apresentam definição mais abrangente que a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, os haitianos conseguiram um tipo de visto de permanência humanitário dado pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelo Conselho Nacional de Imigração – CNIg, o qual lhes possibilitou obter carteira de identidade e de trabalho, além de acesso aos serviços públicos de saúde e educação em território brasileiro (BARBOZA e FERREIRA, 2015).

Em seguida, o Brasil adotou uma política de facilitação da entrada, através da concessão de vistos humanitários expedidos nas embaixadas brasileiras de Porto Príncipe, no Haiti, e de Quito, no Equador. Isso se deu, principalmente, porque o fluxo migratório se intensificou nos anos de 2011 e 2012 devido às vias ilegais de tráfico humano.

Estas vias, no entanto, caracterizam-se pela submissão dos viajantes a condições desumanas e também à exploração realizada por coites e autoridades, o que fragiliza ainda

¹⁷ Dados fornecidos pelo Projeto “Estudos sobre a Migração Haitiana ao Brasil e Diálogo Bilateral”.

¹⁸ Ata da I reunião ordinária 2015 da CNIg

mais a condição dos deslocados. Sendo assim, a facilitação da entrada de haitianos pelo governo brasileiro também teve como finalidade acabar com o tráfico ilegal, proporcionando condições seguras de viagem aos refugiados.

Destaca-se que, em que pese bem sucedida a política humanitária adotada pelo governo brasileiro, não há que se falar em voluntariedade no caso dos migrantes haitianos, pois, de fato, devem ser tratados como refugiados ambientais, merecendo reconhecimento e proteção através de instituto específico a ser criado para proteção de pessoas deslocadas compulsoriamente em razão de infortúnios ambientais.

3.2 O SISTEMA GLOBAL E O SISTEMA INTERAMERICANO: ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO

Mostra-se essencial para se averiguar de que modo ocorre a tutela jurídica dos refugiados, em especial refugiados ambientais, analisar como se deu o surgimento da noção contemporânea de Direitos Humanos, além de esclarecer como é estruturado e de que modo se dá o funcionamento Sistema Internacional e Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.

Conforme nos ensina Hannah Arendt, os direitos humanos não são um dado da natureza, mas uma invenção humana que permanece em constante processo de construção e reconstrução (citada por LAFER, 1988). Com efeito, a Declaração da ONU de 1948 introduziu essa concepção contemporânea de Direitos Humanos no âmbito internacional, sendo reiterada pela Declaração de Viena de 1993 e levando à internacionalização desses direitos que passaram a ser considerados essenciais ao ser humano não apenas pelos ordenamentos jurídicos internos, mas também pela ordem internacional.

Destaca-se que tal internacionalização se deu como respostas às atrocidades vivenciadas durante a era nazista (PIOVESAN, 2015b), uma vez que o totalitarismo gerou a ruptura da Filosofia do Direito e também dos Direitos Humanos, através da negação do valor da pessoa humana como valor-fonte do próprio Direito (LAFER, 1988).

Assim, a aceção contemporânea inaugurada pela Declaração de 1948 serviu como instrumento para reconstrução dos valores e direitos do homem e como referencial ético a orientar a ordem jurídica internacional, marcado, essencialmente, pela primazia da dignidade humana e por uma pretensão de universalidade – porque busca proteger todo ser

humano, em todas as épocas e todos os lugares – e indivisibilidade – porque pretende garantir direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais.

Nesta conjuntura, foi delineado o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos como “vertente de um constitucionalismo global, vocacionado a proteger direitos fundamentais e a limitar o poder do Estado, mediante a criação de um aparato internacional de proteção de direitos” (PIOVESAN, 2015b, p. 47).

Nota-se que o Direito Internacional dos Direitos Humanos *lato sensu* é analisado em três vetores distintos de proteção, sendo eles: (1) o Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu*, consagrado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948; (2) o Direito Internacional Humanitário, o qual possui como foco a atuação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, instituição responsável pela elaboração e aplicação de normas humanitárias, como em caso de conflitos armados; e (3) o Direito Internacional dos Refugiados, formado essencialmente pelo Estatuto do ACNUR.

Oportuno mencionar que, conforme lições de Jubilut (2007, p. 60), o Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu*¹⁹ e o Direito Internacional dos Refugiados apresentam o mesmo objeto, método, sujeitos, princípios e finalidades²⁰, motivo pelo qual a autora concluiu que o primeiro, por ter maior aplicabilidade e escopo de proteção, engloba as garantias do segundo.

O Brasil, por estar situado no continente Americano, faz parte do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos (consagrado através do Pacto de San José da Costa Rica de 1969), o qual conta, dentre os mecanismos de monitoramento e implementação dos Direitos Humanos, com a Comissão e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

¹⁹ Especificamente quanto ao Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos *stricto sensu*, tem-se que este é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética do pós-guerra, tendo sido instituído através do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, sendo dividido em um Sistema Global e outros Sistemas Complementares, dos quais se destacam o Sistema Interamericano, o Europeu e o Africano, os quais buscam internacionalizar os direitos humanos nos planos regionais.

²⁰ Segundo a autora, ambos buscam a proteção da pessoa humana na ordem internacional através de regras internacionais que visem assegurar essa proteção, possuindo como sujeitos o ser humano enquanto beneficiário e o Estado enquanto destinatário e obrigado principal, além de estarem pautados na dignidade da pessoa humana.

A Comissão tem como principal função promover a observância e a proteção dos direitos humanos no continente americano, cabendo-lhe, dentre outras atribuições, elaborar estudos, relatórios e recomendações aos Estados-partes acerca de medidas necessárias à proteção dos direitos previstos pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos, além de solicitar aos governos informações acerca da implementação da Convenção e submeter relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (PIOVESAN, 2015b).

Cabe também à Comissão examinar as comunicações encaminhadas por indivíduo, grupos de indivíduos ou entidade não governamental que denunciem violação a direito consagrado pela Convenção por algum Estado-parte, realizando juízo de admissibilidade com base nos requisitos estabelecidos no art. 46 da Convenção²¹, solicitando informações dos Estados denunciados, podendo, conforme o caso, arquivar a comunicação ou realizar investigação.

Uma vez apurada a violação a direito consagrado pela Convenção e não havendo solução amistosa com o Estado denunciado, a Comissão produzirá um relatório, do qual devem constar os fatos, conclusões sobre o caso e recomendações ao Estado-parte. Não tendo sido solucionado pelas partes dentro de três meses, o caso pode ser encaminhado pela Comissão à Corte Interamericana de Direitos Humanos, órgão jurisdicional do sistema regional que possui competência consultiva e contenciosa, sendo composto por juízes nacionais de países membros da OEA e eleitos pelos Estado-partes.

Quanto à atribuição consultiva da Corte, Piovesan (2015a, p. 351) destaca que “qualquer membro da OEA — parte ou não da Convenção — pode solicitar o parecer da Corte relativamente à interpretação da Convenção ou de qualquer outro tratado relativo à proteção dos direitos humanos aplicável aos Estados americanos”. Além disso, a Corte pode

²¹ Artigo 46. “1. Para que uma petição ou comunicação apresentada de acordo com os artigos 44 ou 45 seja admitida pela Comissão, será necessário: a. que hajam sido interpostos e esgotados os recursos da jurisdição interna, de acordo com os princípios de direito internacional geralmente reconhecidos; b. que seja apresentada dentro do prazo de seis meses, a partir da data em que o presumido prejudicado em seus direitos tenha sido notificado da decisão definitiva; c. que a matéria da petição ou comunicação não esteja pendente de outro processo de solução internacional; e d. que, no caso do artigo 44, a petição contenha o nome, a nacionalidade, a profissão, o domicílio e a assinatura da pessoa ou pessoas ou do representante legal da entidade que submeter a petição”.

apresentar parecer acerca da compatibilidade entre legislações nacionais e instrumentos internacionais, efetuando, assim, o chamado controle da convencionalidade das leis.

Já no plano contencioso, destaca-se que a competência da Corte abrange, como já mencionado, o exame de casos que envolvam violação de direito protegido pela Convenção por parte de um Estado-parte. Destaca-se que para que haja julgamento pela Corte é essencial que os Estados tenham reconhecido a jurisdição da Corte através da Convenção de 1969.

Caso reconheça a violação à direito previsto na Convenção, a Corte determinará ao Estado a adoção de medidas necessárias à restauração do direito violado, podendo, inclusive, condenar o Estado a pagar uma compensação à vítima, decisão esta considerada como título executivo perante o ordenamento jurídico interno, já que as decisões das Cortes tem força jurídica vinculante e obrigatória, devendo o Estado realizar seu cumprimento imediato (PIOVESAN, 2015a).

Nota-se que a Corte Interamericana de Direitos Humanos poderá analisar somente casos submetidos pela Comissão Interamericana ou por algum Estado-parte, não havendo previsão de legitimidade de indivíduos, os quais poderão apresentar suas denúncias perante a Comissão, nos termos dos artigos 46, 48 e 61 da Convenção Americana.

Quanto a análise de casos envolvendo refugiados ambientais frente ao Sistema Interamericano vale destacar que a Declaração de São José da Costa Rica sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas, de 1994, reafirmou os princípios contidos na Declaração de Cartagena permitindo, assim, incluir os refugiados ambientais ao proteger aqueles que se deslocam em virtude de “grave e generalizada violação de direitos humanos” ou “situações que abalam a ordem pública”.

Contudo, conforme destaca Serraglio (2014, p. 128), “em razão dos embates políticos e econômicos na sociedade contemporânea, ainda parece haver pouco espaço para a utilização e devida aplicabilidade desse conceito [refugiados ambientais climáticos] no Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos”.

Em termos de tutela jurídica de refugiados ambientais climáticos, especificamente, isto é, aqueles deslocados em virtude de mudanças climáticas decorrentes do processo de aquecimento global, destacam-se os casos abordados por Serraglio (2014) de Tuvalu, Maldivas e Shishmaref, nos quais o ambiente se tornou ou tornará inabitável em decorrência dos efeitos do aquecimento global o que ocasionou o surgimento de milhares de

refugiados. O autor também destaca que o primeiro caso envolvendo refugiados ambientais climáticos, intitulado *Inuits x Estados Unidos da América*, ocorreu no Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Destaca-se que todos os casos envolvendo refúgio tramitaram perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, não tendo sido apreciados pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, ou seja, foram analisados somente na primeira instância decisória (JUBILUT, 2007).

Vale destacar que em âmbito de proteção junto ao Sistema Internacional, o caso de maior relevância no Sistema Americano de Direitos Humanos envolvendo a temática dos refugiados diz respeito ao caso n. 10.675, envolvendo refugiados haitianos que foram impedidos de entrar nos Estados Unidos – EUA, pois o país impediu que os barcos que transportavam os refugiados entrassem em seu mar territorial alegando que, nessa hipótese, não haveria ofensa ao princípio do *non-refoulement*, uma vez que os refugiados sequer chegaram ao território americano (JUBILUT, 2007).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos apresentou parecer favorável aos refugiados haitianos, concluindo que os EUA, de fato, violaram o princípio do *non-refoulement*, dentre os direitos essenciais à pessoa humana, contudo, a decisão não se mostrou efetiva diante da histórica abstenção de referido País na proteção internacional dos Direitos Humanos (JUBILUT, 2007).

Isso porque, as decisões do Sistema Interamericano, assim como a proteção do Direito Internacional Humanitário, como já mencionado anteriormente neste artigo, não obstante ser considerada *jus cogens* por alguns doutrinadores e contar com sanções internacionais para sua violação, dependem da vontade dos Estados ou das partes em conflito para que haja o pleno cumprimento (JUBILUT, 2007).

Assim, a precária proteção jurídica internacional dada aos Refugiados ambientais somada ao irrisório número de ações sobre o tema julgadas pelo Sistema Interamericano, demonstram que a tutela dessa categoria de deslocados necessita de aprimoramento, sobretudo através da ampliação da definição de refugiado no âmbito das Nações Unidas, dos Sistemas Regionais e das legislações internas dos estados-partes.

Além disso, visto que a problemática envolvendo refugiados ambientais pode vir a ser uma das maiores crises a serem enfrentadas nos próximos séculos, conforme mencionado

inicialmente neste artigo, mostra-se essencial um maior comprometimento dos Estados na efetivação dos tratados e convenções internacionais acerca da proteção dos direitos humanos das pessoas deslocadas e também no cumprimento das decisões do Sistema Internacional de proteção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo demonstrou que o refúgio se estabeleceu como instituto apenas em 1921, tendo como marco a Liga das Nações, e só foi regulamentado em 1951 com a elaboração da Convenção Relativa ao estatuto dos Refugiados de 1951, dando origem ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR. Além disso, a definição clássica de refúgio, a qual ainda permanece vigente na ordem internacional, protege qualquer pessoa que se encontre fora de seu país de origem e não pode ou não quer regressar ao mesmo “por causa de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política [...] conflitos armados, violência generalizada e violação massiva dos direitos humanos” (ACNUR, 2017a)

Demonstrou-se também que essa proteção foi ampliada em contextos regionais, como pela Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos adotada pela Organização da Unidade Africana (OUA) e Declaração de Cartagena, de 1984, adotada no Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá.

Concluiu-se que, em que pese o alargamento da definição de refugiado proporcionada por documentos regionais, deve-se observar que o Direito Internacional ainda não fornece proteção a pessoas deslocadas em decorrência de desastres ou mudanças ambientais. Da mesma maneira, não há no ordenamento jurídico brasileiro qualquer legislação que regule essa categoria especificamente. Assim, os refugiados ambientais dependem, sobretudo, da proteção do Direito Internacional dos Direitos Humanos *stricto sensu* e do Direito Internacional dos Refugiados.

Nesse contexto, analisou-se o caso dos refugiados haitianos como exemplo de refugiados ambientais que, não recebendo proteção específica, ficam sujeitos às normas

aplicadas aos migrantes voluntários e políticas governamentais, como a adotada pelo Brasil, após os eventos ocorridos na ilha caribenha em 2010, que geraram o surgimento de um grande movimento emigratório de haitianos.

Além disso, em que pese bem sucedida a política humanitária adotada pelo governo brasileiro e apesar de não serem enquadrados como refugiados, não há que se falar em voluntariedade no caso dos migrantes haitianos, pois, de fato, devem ser tratados como refugiados ambientais, merecendo reconhecimento e proteção através de instituto específico a ser criado para proteção de pessoas deslocadas compulsoriamente em razão de infortúnios ambientais.

Analisou-se também o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, em especial o sistema Interamericano, como via possível para que os refugiados ambientais alcancem a proteção de seus direitos, a exemplo do caso n. 10.675, envolvendo refugiados haitianos que foram impedidos de entrar nos Estados Unidos – EUA.

Por fim, concluiu-se que a proteção jurídica internacional e interna (brasileira) dada aos Refugiados ambientais ainda é muito precária. Além disso, é irrisório o número de ações sobre o tema julgadas pelo Sistema Interamericano, demonstrando-se que a tutela dos refugiados ambientais demanda, com urgência, a ampliação dos critérios clássicos para a concessão do Refúgio, tanto no âmbito das Nações Unidas, como nos Sistemas Regionais e nas legislações internas dos Estados, o que incluiu uma reforma na legislação brasileira.

Além disso, visto que a problemática envolvendo refugiados ambientais pode vir a ser uma das maiores crises a serem enfrentadas nos próximos séculos, conforme mencionado inicialmente neste artigo, mostra-se essencial um maior comprometimento dos Estados na efetivação dos tratados e convenções internacionais acerca da proteção dos direitos humanos das pessoas deslocadas e também no cumprimento das decisões do Sistema Internacional de proteção.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Breve histórico do ACNUR**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>>. Acesso em 05/12/2017. ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Deslocados internos**. Disponível em:

<<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>> Acesso em: 06 out. 2017.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Estatísticas**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas/>>. Acesso em 06/10/2017c.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Quem são e onde estão os apátridas**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/apatridas/quem-sao-e-onde-estao-os-apatridas/>>. Acesso em: 06/10/2017d.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. **Refugiados**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/quem-ajudamos/refugiados/>>. Acesso em: 06/10/2017e.

BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; FERREIRA, Priscila Andreoti. A proteção dos refugiados no Brasil e o procedimento para a concessão de refúgio. In: PRONER, Caroline; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz; GODOY, Gabriel Gualanode. **Migrações: Políticas e Direitos Humanos sob as perspectivas do Brasil, Itália e Espanha**. Curitiba: Juruá, 2015. P. 167

FERNANDES, Duval (coord.). **Projeto “estudos sobre a migração haitiana no Brasil e diálogo bilateral”**, Belo Horizonte: fev. 2014. Disponível em: <http://obs.org.br/cooperacao/download/34_7a099729afe2d4aaf109503e6daf3908>. Acesso em 05 dez. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Haiti**. Disponível em: <<https://paises.ibge.gov.br/#/pt/pais/haiti/info/sintese>>. Acesso em 05/12/2017.

JUBILUT, Liliana Lyra. **O direito internacional dos refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LUCHINO, María Mercedes Rodríguez Fontán; RIBEIRO, Wagner Costa. **Refugiados ambientais e a atuação do ACNUR como organismo internacional de proteção**. Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria, RS, v. 11, n. 3, p. 890-914, out. 2016. ISSN 1981-3694 Disponível em:

<<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/22071/pdf>>. Acesso em 07 out. 2017.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **I reunião ordinária do Conselho Nacional de Imigração**. Brasília: fev. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção relativa ao estatuto dos refugiados**, 1951. Disponível em:

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados>. Acesso em 05/12/2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**, 1968. Disponível em:

<<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/comite-brasileiro-de-direitos-humanos-e-politica-externa/ConvIntElimTodForDiscRac.html>>. Acesso em: 08/10/2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**.

Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br>>. Acesso em: 08/10/2017.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICADA. **Convenção relativa aos aspectos específicos dos refugiados africanos**, 1969. Disponível em:

<http://www.refugiados.net/cid_virtual_bkup/asilo2/2couaapr.html>. Acesso em 05 dez. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2015a.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e justiça internacional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015b.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando fronteiras: a proteção jurídica dos refugiados ambientais**. 2009. 313 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém, 2009. Programa de Pós-Graduação em Direito. Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/7284>>. Acesso em 12/10/2017.

SERRAGLIO, Diogo Andreola. **A proteção dos refugiados ambientais pelo direito internacional: Uma leitura a partir da Teoria da Sociedade de Risco**. Curitiba: Juruá, 2014. 180 p.

Submetido em 07.12.2017

Aceito em 02.05.2018