

Liliana Lyra Jubilut  
Érika Pires Ramos  
Carolina de Abreu Batista Claro  
Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville  
**Organizadoras**

## “Refugiados Ambientais”

Amanda Allgayer  
André de Lima Madureira  
Andrea Cristina Godoy Zamur  
Andrea Pacheco Pacífico  
Andrew Toshio Hayama  
Angela Limongi Alvarenga Alves  
Beatriz Eugenia Sánchez Mojica  
Beatriz Felipe  
Bruno de Oliveira Biazatti  
Camila Sombra Muiños de Andrade  
Carolina de Abreu Batista Claro  
Christian Sommer  
Délton Winter de Carvalho  
Diogo Andreola Serraglio  
Emika Tokunaga  
Fabiano Lourenço de Menezes  
Fernanda Dalla Libera Damacena  
Fernanda de S. Cavedon-Capdeville  
Fernando Cardozo Fernandes Rei  
Flávia Thomaz Soccol  
Jared Ferrie  
Jean-Marc Lavieille  
João Carlos Jarochinski Silva  
José Carlos Loureiro da Silva

Julia Dörr  
Lilian Yamamoto  
Liliana Lyra Jubilut  
Lucia Maria Machado Bógus  
Luciana Diniz Durães Pereira  
Magdalena García Elorrio  
Marcelo Kokke  
Michel Prieur  
Miguel Esteban  
Rafael Vivian Levy  
Réginaldo Alves Lins de Araújo Neto  
Ricardo Burrattino Félix  
Ricardo Ojima  
Robin Bröner  
Sônia Reis Pinto  
Stéfanie A. G. Jarochinski Silva  
Susana Borràs  
Suzane de Alencar Vieira  
Tatiana Mendonça Cardoso  
Tiago Carlos Lima do Nascimento  
Victor Marchezini  
Vivian Holz hacker  
Viviane Mozine Rodrigues  
Yamile E. Najle



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA - UFRR

**REITOR**

Jefferson Fernandes do Nascimento

**VICE-REITOR**

Américo Alves de Lyra Júnior

**EDITORA DA UFRR**

**Diretor da EDUFRR**

Cezário Paulino B. de Queiroz

**CONSELHO EDITORIAL**

Alexander Sibajev

Edlauva Oliveira dos Santos

Cássio Sanguini Sérgio

Guido Nunes Lopes

Gustavo Vargas Cohen

Lourival Novais Néto

Luis Felipe Paes de Almeida

Madalena V. M. do C. Borges

Marisa Barbosa Araújo

Rileuda de Sena Rebouças

Silvana Túlio Fortes

Teresa Cristina E. dos Anjos

Wagner da Silva Dias



Editora da Universidade Federal de Roraima  
Campus do Paricarana - Av. Cap. Ene Garcez, 2413,  
Aeroporto - CEP.: 69.310-000. Boa Vista - RR - Brasil  
e-mail: [editora@ufr.br](mailto:editora@ufr.br) / [editoraufrr@gmail.com](mailto:editoraufrr@gmail.com)

Fone: + 55 95 3621 3111

A Editora da UFRR é filiada à:



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA

*Liliana Lyra Jubilut*  
*Érika Pires Ramos*  
*Carolina de Abreu Batista Claro*  
*Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville*  
**Organizadoras**

## **“Refugiados Ambientais”**

*Amanda Allgayer*  
*André de Lima Madureira*  
*Andrea Cristina Godoy Zamur*  
*Andrea Pacheco Pacífico*  
*Andrew Toshio Hayama*  
*Angela Limongi Alvarenga Alves*  
*Beatriz Eugenia Sánchez Mojica*  
*Beatriz Felipe*  
*Bruno de Oliveira Biazatti*  
*Camila Sombra Muñoz de Andrade*  
*Carolina de Abreu Batista Claro*  
*Christian Sommer*  
*Délton Winter de Carvalho*  
*Diogo Andreola Serraglio*  
*Emika Tokunaga*  
*Fabiano Lourenço de Menezes*  
*Fernanda Dalla Libera Damacena*  
*Fernanda de S. Cavedon-Capdeville*  
*Fernando Cardozo Fernandes Rei*  
*Flávia Thomaz Soccol*  
*Jared Ferrie*  
*Jean-Marc Lavieille*  
*João Carlos Jarochinski Silva*  
*José Carlos Loureiro da Silva*

*Julia Dörr*  
*Lilian Yamamoto*  
*Liliana Lyra Jubilut*  
*Lucia Maria Machado Bógus*  
*Luciana Diniz Durães Pereira*  
*Magdalena García Elorrio*  
*Marcelo Kokke*  
*Michel Prieur*  
*Miguel Esteban*  
*Rafael Vivian Levy*  
*Réginaldo Alves Lins de Araújo Neto*  
*Ricardo Burrattino Félix*  
*Ricardo Ojima*  
*Robin Brönen*  
*Sônia Reis Pinto*  
*Stéfanie A. G. Jarochinski Silva*  
*Susana Borràs*  
*Suzane de Alencar Vieira*  
*Tatiana Mendonça Cardoso*  
*Tiago Carlos Lima do Nascimento*  
*Victor Marchezini*  
*Vivian Holz hacker*  
*Viviane Mozzine Rodrigues*  
*Yamile E. Najle*



EDUFRR

Boa Vista - RR  
2018

Copyright © 2018  
Editora da Universidade Federal de Roraima

Todos os direitos reservados ao autor, na forma da Lei.  
A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei n. 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Revisão Ortográfica**

Autores

**Projeto Gráfico**

Derick Lucas B. Figueiredo

**Diagramação**

Derick Lucas B. Figueiredo

**Capa**

Derick Lucas B. Figueiredo

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)  
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

R332

“Refugiados Ambientais”/Liliana Lyra Jubilut, ... [et al.] organizadoras;  
Amanda Allgayer ... [et al.]. – Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

932 p. : il.

ISBN: 978-85-8288-147-7

Inclui bibliografia.

1 - Migrantes. 2 - Refugiados. 3 - Direitos humanos. 4 - Meio ambiente.  
5 - Migrações. 6 - Geografia humana. I - Título. II - Jubilut, Liliana  
Lyra (org.). III - Allgayer, Amanda (co-autora).

CDU - 325.14

Bibliotecária responsável: Shirdoill Batalha de Souza CRB11-573

A exatidão das informações, conceitos e opiniões é  
de exclusiva responsabilidade dos autores

# SUMÁRIO

**APRESENTAÇÃO.....11**

## **Parte 1 – Aspectos Conceituais**

Refúgio e Soberania Estatal: “Refugiados Ambientais” .....16  
*Angela Limongi Alvarenga Alves*

O Conceito de Refugiado no Direito Internacional.....42  
*Vivian Holzacker*

O Conceito de “Refugiado Ambiental” .....69  
*Carolina de Abreu Batista Claro*

## **Parte 2 – Formas e Desafios de Proteção**

Las Migraciones Ambientales: un Análisis de las Actualizaciones  
Jurídico-políticas.....102  
*Susana Borràs e Beatriz Felipe*

Os Desafios dos Fluxos Migratórios Mistos.....142  
*João Carlos Jarochinski Silva*  
*Lucia Maria Machado Bógus*  
*Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski Silva*

Aspectos Principiológicos acerca da Necessidade de Proteção  
dos “Refugiados Ambientais”: Por uma Nova Hermenêutica do  
Sistema Jurídico Internacional.....167  
*Bruno de Oliveira Biazatti*  
*Luciana Diniz Durães Pereira*

O Projeto de Convenção de Limoges sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais.....198

*Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville*

*Michel Prieur*

*Jean-Marc Lavieille*

¿Pájaros a punto de Volar? La Respuesta a la Movilidad Humana vinculada a Desastres Ambientales y Cambio Climático en América Latina.....230

*Beatriz Eugenia Sánchez Mojica*

Proteção Complementar e Deslocados Ambientais: Itinerários, Limites e Possibilidades.....292

*Liliana Lyra Jubilut*

*André de Lima Madureira*

*Rafael Vivian Levy*

### **Parte 3 – Grupos, Regiões e Situações Específicos**

**“Refugiados Ambientais” decorrentes das Mudanças Climáticas.....323**

Pequenos Estados Insulares.....324

*Lilian Yamamoto*

*Miguel Esteban*

Tuvalu: Atlântida Contemporânea.....363

*José Carlos Loureiro da Silva*

*Fernando Cardozo Fernandes Rei*

Bangladesh: Vulnerabilidade Ambiental e a Vida Humana.....406

*Ricardo Burrattino Felix*

Guiding Principles of Climigration: a Human Rights Approach  
to Climate-forced Community Relocation in Alaska.....426

*Robin Bronen*

La Patagónica Argentina y el Desplazamiento Ambiental.....462

*Christian Sommer*

*Magdalena García Elorrio*

*Yamile E. Najle*

Os Deslocados Ambientais do Sertão do Nordeste Brasileiro.....494

*Andrea Pacheco Pacífico*

*Reginaldo Alves Lins de Araújo Neto*

Desastres e Desterritorializações: Desafios à Proteção dos Deslocados  
frente a Eventos de Inundações e Deslizamentos.....535

*Victor Marchezini*

Mudanças Climáticas e Migração em Massa: uma Crescente  
Ameaça à Segurança Global.....566

*Jared Ferrie*

**“Refugiados Ambientais” decorrentes de Causas  
Combinadas.....573**

The Rights of Disaster Victims: the Fukushima Nuclear  
Disaster Six Years On.....574

*Emika Tokunaga*

**“Refugiados Ambientais” decorrentes da criação de  
Unidades de Conservação.....607**

Comunidades Caiçaras da Ilha do Cardoso, Conflitos  
Socioambientais e Refugiados da Conservação.....608

*Andrew Toshio Hayama*

*Tatiana Mendonça Cardoso*

**“Refugiados Ambientais” em decorrência de  
Projetos e Obras de Desenvolvimento.....639**

Os Deslocados Ambientais da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a  
Violação de Direitos em Projetos de Desenvolvimento.....640

*Diogo Andreola Serraglio*

*Flávia Thomaz Soccol*

Deslocamentos Populacionais Compulsórios em Áreas Urbanas  
Brasileiras: a Materialização da Desigualdade Social.....681

*Ricardo Ojima*

*Tiago Carlos Lima do Nascimento*

**“Refugiados Ambientais” em decorrência de Desastres  
Ambientais de causas antropogênicas.....707**

Reflexões acerca do Desastre Antropogênico, suas  
Vulnerabilidades Constitutivas e Consequências: um Olhar  
sobre Chernobyl.....708

*Délton Winter de Carvalho*

*Fernanda Dalla Libera Damacena*

*Amanda Allgayer*

*Julia Dörr*

Goiânia Blues e as Ressonâncias da Catástrofe Radiológica com o  
Césio-137: Desdobramentos no Espaço e no Tempo.....744

*Suzane de Alencar Vieira*

O Desastre de Mariana: Vulnerabilidades Jurídicas e Sociais.....779

*Marcelo Kokke*



**“Refugiados Ambientais” decorrentes de Desastres de causas não antropogênicas: o caso dos Haitianos no Brasil.....820**

Haiti: uma História de Emigração e Vulnerabilidades anteriores ao Terremoto de 2010.....821

*Sônia Reis Pinto*

A Migração de haitianos para o Brasil no contexto do terremoto de 2010.....849

*Viviane Mozzine Rodrigues*

Imigração Haitiana para o Brasil após o Terremoto de Janeiro de 2010 e a Resposta Humanitária: Breve Reflexão acerca do Discurso do Governo Brasileiro.....880

*Fabiano Lourenço de Menezes*

Os Aspectos Jurídicos da Migração Haitiana para o Brasil.....902

*Andrea Cristina Godoy Zamur*

*Camila Sombra Muiños de Andrade*

*A Todas as Pessoas que Migram por Causas Ambientais*

## APRESENTAÇÃO

O tema dos deslocamentos humanos decorrentes de fatores ambientais se mostra atual e complexo devido à abrangência do tema, à conjuntura mundial e à rapidez com que questões ambientais têm influenciado as migrações humanas.

A questão é abrangente pois envolve: (i) deslocamentos internos ou internacionais cujo gatilho são as questões ambientais, (ii) com causas que podem ser naturais, decorrentes da ação humana ou da combinação entre ambas, (iii) a partir de eventos súbitos ou de processos de degradação lenta do meio ambiente e (iv) cujas consequências podem ser temporárias ou permanentes. Além destes fatores, é preciso considerar que se trata de um fenômeno multicausal: mesmo se o elemento ambiental desempenha um papel preponderante como fator de deslocamento, este fator dificilmente aparece de forma isolada, mas, sim, interage com outras causas de ordem econômica, cultural, social, dentre outras capazes de interferir na decisão do movimento migratório.

A questão depende da conjuntura mundial, pois são necessárias respostas coordenadas pautadas pela cooperação internacional. Estas respostas devem estabelecer padrões de proteção e direitos aos “refugiados ambientais” para sanar a lacuna normativa existente<sup>1</sup>, levando em con-

---

<sup>1</sup> Sobre a necessidade de proteção internacional para os “refugiados ambientais” cf. RAMOS, Érika Pires. *Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo em 2011 e CLARO, Carolina de Abreu Batista. *A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo em 2015.

ta suas vulnerabilidades específicas e seus direitos humanos e equilibrando a acolhida entre as necessidades dos seres humanos e os interesses dos Estados.

Tal proteção é a tônica que inspira e permeia a realização da presente obra. Em função disso, decorre a opção epistemológica das Organizadoras de intitular a obra “Refugiados Ambientais”. Acredita-se que tal expressão, pela força retórica da palavra “refugiado”, destaca (i) a premência da necessidade de proteção aos “refugiados ambientais”, (ii) o caráter forçado de sua migração e (iii) a realidade de suas vulnerabilidades. Por não se tratar de expressão consensual, e a fim de evitar suposições sobre a defesa da inserção dos “refugiados ambientais” no regime internacional existente de proteção aos refugiados, opta-se por sempre utilizar a expressão entre aspas. Assim, espera-se ressaltar a necessidade de proteção aos “refugiados ambientais”.

A proteção desses migrantes e seus direitos é uma necessidade atual tanto em função do agravamento e da intensificação das alterações do meio ambiente, quanto do número de pessoas afetadas por estas alterações ambientais adversas e que precisam utilizar a migração como estratégia de sobrevivência e de adaptação face aos riscos e impactos ambientais. Estima-se que em 2008 20 milhões de pessoas eram “refugiados ambientais”<sup>2</sup>, número que

---

<sup>2</sup> LACZKO, Frank; AGHAZARM, Christine (Eds.). Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence. Geneva: IOM, UNU and Institute for Environment and Human Security, 2009. p. 5.

aumentou para 22 milhões em 2013<sup>3</sup>, e que pode chegar a 200 milhões em 2050<sup>4</sup>.

Esta obra foi organizada, a partir do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades”, com a intenção de contribuir e aprofundar os debates sobre o tema, promover sua divulgação e compreensão e incentivar a pesquisa e as ações visando a proteção dos “refugiados ambientais” a partir de uma abordagem pautada nos direitos humanos.

Buscando ser ao mesmo tempo detalhada e abrangente, e contando com a contribuição de jovens pesquisadores e renomados especialistas nacionais e internacionais, a obra “Refugiados Ambientais” está estruturada em 3 sessões. Inicialmente são abordados aspectos conceituais, objetivando identificar e delimitar os “refugiados ambientais” como objeto de estudo e sujeitos de direitos. Na sequência, trata-se dos desafios, possibilidades e iniciativas de proteção aos “refugiados ambientais”. Finaliza-se com a exposição de casos e grupos específicos para contextualizar os deslocamentos humanos cujos gatilhos são os fatores ambientais e exemplificar as questões conceituais e de proteção tratadas nas sessões anteriores.

Analisa-se casos nacionais e internacionais, históricos e atuais, envolvendo: (i) deslocamentos no contexto de desastres nucleares como Chernobyl e Fukushima, e de catástrofes radiológicas como o Césio-137 em Goiânia; (ii)

---

<sup>3</sup> De acordo com dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Disponíveis em: <<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c10a.html>>.

<sup>4</sup> LACZKO, Frank; AGHAZARM, Christine (Eds.). Op. cit.

deslocamentos provocados por desastres naturais, como o terremoto de 2010 no Haiti e casos no Brasil de secas e enchentes, ou (iii) por desastres tecnológicos, a exemplo do desastre de Mariana; (iv) deslocamentos resultantes de grandes projetos de desenvolvimento, como o caso da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, ou de obras urbanas; (v) deslocamentos resultantes de políticas e medidas de proteção ambiental, como a criação de unidades de conservação; (vi) deslocamentos relacionados com os efeitos adversos da mudança climática, como na Argentina (Patagônia), em Bangladesh, no Alaska, e nos Pequenos Estados Insulares. As escolhas desses casos se justifica por se tratarem de exemplos emblemáticos que representam a diversidade e a complexidade de causas e respostas aos deslocamentos humanos por fatores ambientais, assim como da proteção das pessoas deslocadas face às situações de urgência ou aos processos de degradação lenta do meio ambiente.

Espera-se que a obra demonstre e sensibilize para a importância e a urgência do tema e da necessidade de se buscar meios de prevenção e soluções duradouras para os deslocamentos humanos por fatores ambientais. Dessa forma, estará contribuindo para o desenvolvimento, ou aperfeiçoamento, de instrumentos para o reconhecimento e as garantias dos direitos dos “refugiados ambientais”, a fim de assegurar níveis adequados e suficientes de proteção em função das peculiaridades e vulnerabilidades específicas desses migrantes.

As Organizadoras

## **Parte 1 - Aspectos Conceituais**

# Refúgio e Soberania Estatal: “Refugiados Ambientais”

Angela Limongi Alvarenga Alves\*

## Introdução

A questão dos “refugiados ambientais” demanda atenção da comunidade internacional. Os deslocamentos humanos forçados por causas ambientais, naturais ou antrópicas, embora atinjam determinados grupos de pessoas em espaços geográficos mais ou menos definidos, dizem respeito a todos os Estados. Muito embora as questões ambientais, danos e desastres sejam um desafio comum para a ordem internacional, já que têm origens e consequências para além dos territórios dos Estados, ainda há resistências para o reconhecimento dessa categoria de pessoas, deslocadas de seus locais de origem.

O refúgio decorrente de causas ambientais não alcança consensualidade. Muitos Estados, no âmbito de suas soberanias, se recusam a reconhecer os “refugiados ambientais”, a acolher e a protegê-los em seus territórios, ante a ausência de normativa nacional e internacional específica.

Assim, propõe-se um estudo do instituto do refúgio, a mais recente categorização de “refugiados ambientais” em contraponto com a soberania estatal e a territorialida-

---

\* Angela Limongi Alvarenga Alves é Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo, Mestre em Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas, Especialista em Gênero e Diversidade pela Universidade Federal de Lavras e em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Foi Bolsista CAPES/MEC/UFLA.



de, para então analisar a viabilidade da construção de (novos) sentidos para a proteção aos “refugiados ambientais” frente à soberania estatal, paradigma que só se legitima a partir do princípio da dignidade humana.

## 1. Direito ao refúgio e deslocamentos forçados por causas ambientais

De acordo com a *Convenção Relativa ao Status dos Refugiados*<sup>1</sup>, de 1951 (Convenção de 51), refugiados são pessoas obrigadas a fugirem ou deixarem seus países, individualmente, em grupo ou em massa, por questões de ordem política, religiosa, militar ou em razão de outros problemas<sup>2</sup>.

O *Protocolo Relativo ao Status dos Refugiados* de 1967 (Protocolo de 67) ampliou os limites de abrangência da Convenção de 51, que inicialmente se limitava a proteger refugiados europeus, após a Segunda Guerra Mundial referente a fatos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951<sup>3</sup>,

---

<sup>1</sup> A Convenção de 51 está disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>.

**N.O.:** Utiliza-se nessa obra a padronização “*Convenção Relativa ao Status dos Refugiados*” para intitular a Convenção de 1951. Sobre o tema cf. JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 42-43.

<sup>2</sup> Conforme artigo 1º, alínea “c” da Convenção de 51. A Convenção de 51 está disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>.

<sup>3</sup> SOUZA, José Fernando Vidal. Os “refugiados ambientais” no Brasil: uma leitura sobre a construção de barragens, geração de energia, restauração da dignidade e cidadania. In: Anais, CONPEDI, 2012.

para remover os limites geográficos e temporais, expandindo o escopo da Convenção. Assim, o artigo 1º da Convenção de 51, devidamente emendada pelo Protocolo de 67, define refugiado.

como toda pessoa que devido a fundados temores de ser perseguida por raça, religião, nacionalidade, por pertencer a determinado grupo social e por suas opiniões políticas, se encontre fora do país de sua nacionalidade e não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira recorrer a proteção de tal país; ou que, carecendo de nacionalidade e estando, em consequência de tais acontecimentos, fora do país onde tivera sua residência habitual, não possa ou, por causa dos ditos temores, não queira a ele regressar<sup>4</sup>.

Paralelamente, a *Declaração de Cartagena*, de 1984, considera refugiadas pessoas que tenham fugido de seus países porque sua vida, segurança ou liberdade se encontram ameaçadas pela violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham afetado gravemente a ordem pública.

No Brasil, o direito ao refúgio é regulamentado pela Lei 9.474/97, que decorre do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996<sup>5</sup>, muito embora o país já tivesse

<sup>4</sup> Redação dada pelo artigo 1º, parágrafo 2º do Protocolo de 67. O Protocolo de 67 está disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo\\_de\\_1967\\_Relativo\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>.

<sup>5</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. O procedimento de concessão de refúgio no Brasil. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/services/.../FileDownload.EZTSvc.asp?...F3F9...>>. Acesso em: 23 Jan 2014.

ratificado e incorporado ao direito interno a Convenção de 51 e o Protocolo de 67<sup>6</sup>, o que expressou a vontade do Brasil em se inserir na ordem internacional como protetor dos direitos dos refugiados.

A legislação protetiva de refugiados no Brasil é produto de um intenso trabalho, fincado e construído a partir do princípio da dignidade humana, compartilhado pelo Estado Brasileiro, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e pela sociedade civil brasileira<sup>7</sup>. Essa tríade fundada na filosofia que confere máxima relevância ao Direito Internacional dos Refugiados, fez com que essa legislação se tornasse uma das mais avançadas do mundo<sup>8</sup>.

A Lei 9.474/97 define, em seu artigo 1º, as condições em que se pode fazer jus ao refúgio:

- I - qualquer pessoa que devido a fundado temor de perseguição por motivo de raça, religião, nacionalidade, grupo social, opinião política que se encontre fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira se recolher à proteção de tal país;
- II - não tendo a nacionalidade e estando fora do país onde antes teve a sua residência habitual, não possa ou não queira a ele regressar, em função dessas circunstâncias;

---

<sup>6</sup> A Convenção de 51 foi promulgada no Brasil pelo Decreto 50.215, de 28 de janeiro de 1961 e o Protocolo de 1967 o foi pelo Decreto 99.757, publicado no Diário Oficial da União de 4 de Dez. de 1990.

<sup>7</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Memória anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). S/d. Documento online. p. 5-7 Disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5405.pdf?view=1>> Acesso em: 27 Jan 2014.

<sup>8</sup> Ibid, p. 5-7.

e que,  
III - devido a grave violação dos direitos humanos seja obrigada a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país<sup>9</sup>.

A proteção ao refugiado se dá em níveis político, social e sociológico, extensível, inclusive aos membros do grupo familiar<sup>10</sup>. A perda de proteção no país de origem aliada à vinculação conceitual “perseguição consubstanciada e/ou fundado temor de perseguição”<sup>11</sup> convola a ideia de que essa perseguição não se restrinja aos agentes que compõem o corpo político do Estado de origem, muito embora seja essa a ocorrência mais frequente. Também poderá advir dos diversos atores que compõem a tessitura social na qual o indivíduo esteja enfronhado, como por exemplo, guerrilha, paramilitares, narcotraficantes ou de segmentos da população que não respeitam os padrões estabelecidos na lei do país em causa, como por exemplo, a intolerância religiosa que se equipara à perseguição num país em que, apesar de laico, frações significativas da população não respeitam as convicções religiosas dos outros<sup>12</sup>. Os alvos

---

<sup>9</sup> A possibilidade de reconhecimento da condição de refugiado pela violação grave e generalizada de direitos humanos é inovação da lei brasileira, inspirada em dois instrumentos regionais de proteção a refugiados: a *Convenção relativa aos Aspectos dos Refugiados Africanos*, de 1969 e a *Declaração de Cartagena*, da Organização dos Estados Americanos, de 1984. JUBILUT, Líliliana Lyra. Op. cit.

<sup>10</sup> A extensão do refúgio ao grupo familiar encontra-se prevista no artigo 2º da Lei 9.474/97.

<sup>11</sup> A perseguição ou seu fundado temor são elementos condicionantes para o reconhecimento da condição de refugiado, sem as quais o reconhecimento da condição de refugiado não ocorre, de acordo com a Lei 9.474/97.

<sup>12</sup> ACNUR. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da*

potenciais de perseguição, por sua vez, compõem diversos segmentos sociais, como, exemplificativamente, líderes comunitários de várias naturezas (sindicalistas, políticos, líderes religiosos), formadores de opinião (escritores, professores, jornalistas, músicos, intelectuais), grupos tradicionalmente minoritários (mulheres, crianças, homossexuais, afrodescendentes, povos originários<sup>13</sup>, dentre outros), integrantes de determinados segmentos sociais (agricultores, empresários, produtores rurais, dentre outros)<sup>14</sup>, de forma a corroborar cenários de evidente violação dos seus direitos humanos, forçando, outrossim, esses indivíduos a se deslocarem para outros Estados<sup>15</sup>.

Deve-se distinguir também a perseguição da punição pela prática de crimes comuns. As pessoas que fogem de processos criminais que tramitam em seus Estados de

---

*condição de refugiado: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. S/d. Documento online. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf?view=1)>*

Acesso em: 31 Mar 2014. p. 17.

<sup>13</sup> Prefere-se a expressão “povos originários” para designar “povos ou populações indígenas”, adotando o entendimento de Enrique Dussel, no sentido de que já existiam povos nas regiões conquistadas, sobretudo pela Europa, no século XV, contrariando a idéia de que esses territórios tenham sido “descobertos”, mas conquistados, cf. DUSSEL, Enrique. 1492: *o encobrimento do outro (a origem do mito da modernidade)*. Conferências de Frankfurt. Trad. Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 1993.

<sup>14</sup> LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Op. cit., p. 22.

<sup>15</sup> O deslocamento interno e o refúgio são fenômenos correlatos e essencialmente de mesma natureza, distinguindo-se pelo cruzamento de uma fronteira internacional (no caso do refúgio) ou não (no caso do deslocamento interno).

origem ou da execução de pena imposta por esses, em geral, não são refugiadas. O refugiado é vítima efetiva ou potencial da injustiça e não alguém que foge da justiça. Pode ocorrer, no entanto, que o processo judicial seja utilizado para fins de perseguição, sendo necessário avaliar se as leis do país em questão estão em conformidade com os padrões aceitos em matéria de direitos humanos<sup>16</sup>.

Situação diversa ocorre com as vítimas de desastres ambientais, naturais ou antrópicos que se veem obrigadas a se deslocarem<sup>17</sup> para outros Estados<sup>18</sup>. Ante a ausência de inclusão de deslocamentos forçados em razão de situações desse talante nos textos normativos atuais, nacional e internacionais, dá-se a falta de consenso<sup>19</sup> sobre o tema, apesar de tão premente e relevante. O ACNUR não reconhece essa categoria de pessoas, por falta de um sistema internacional protetivo<sup>20</sup>. Apenas em situações excepcionais o ACNUR presta assistência a deslocados em outras

---

<sup>16</sup> Como por exemplo, procedimentos judiciais por ofensa à “ordem pública” por distribuição de panfletos de conteúdo político ou religioso. ACNUR. Op. cit., p. 15-16.

<sup>17</sup> Até o momento não se firmou uma terminologia específica para o trato da questão, tampouco uma conceituação que dê conta do sentido que o tema comporta. Adota-se aqui a expressão “refugiados ambientais” para designar as pessoas que se deslocam por causas ambientais.

<sup>18</sup> Muito embora a literatura do Direito Internacional reconheça a existência dos deslocamentos internos e de sua efetiva proteção, cuida-se nesse trabalho apenas dos deslocamentos externos, ou seja, em que ocorre a transposição de fronteiras internacionais.

<sup>19</sup> RAMOS, Erika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*. Tese de Doutorado apresentada à USP, 2011. p. 67.

<sup>20</sup> Ibid, p. 86.

situações de risco, como as catástrofes naturais, como por exemplo, o tsunami no Oceano Índico em 2004, o terremoto que ocorreu no Paquistão em 2005, o Ciclone *Nargis* que atingiu Myanmar em 2008, o furacão que atingiu o Haiti em 2010 e o tufão Haiyan nas Filipinas em 2013<sup>21</sup>. Como se vê, a questão dos “refugiados ambientais” levanta importante discussão sobre a abrangência do sistema internacional de proteção aos refugiados e se apresenta como desafio e possibilidade de aperfeiçoamento do referido sistema<sup>22</sup>.

## 2. O reconhecimento do refúgio: soberania e territorialidade

Apesar da Convenção de 51 e do Protocolo de 67 prescreverem normativas gerais sobre o direito dos refugiados, compete aos Estados o respectivo procedimento de reconhecimento.

O reconhecimento do refúgio, como ato inerente aos Estados, compreende, assim, procedimento próprio de cada país, demarcado, portanto, por esferas legiferantes distintas, próprias de cada Estado. Há em comum, entretanto, normativas internacionais acerca do seu reconhecimento, já que o Estado exerce sua soberania ao se comprometer com o regime internacional sobre o refúgio.

No Brasil, os pedidos de refúgio são analisados pelo

---

<sup>21</sup> Dados disponíveis no sítio do ACNUR, disponíveis em <<http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/deslocados-internos/>>, <<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c146.html>> e <[ttp://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/resposta-a-emergencias/emergencia-nas-filipinas/](http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/resposta-a-emergencias/emergencia-nas-filipinas/)>. Acesso em: 26 de Mai. 2014.

<sup>22</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 167.

Comitê Nacional para Refugiados (CONARE)<sup>23</sup>, no âmbito do Ministério da Justiça, que contém integrantes de outros Ministérios e da sociedade civil, na forma da Lei 9.474/97, contando ainda com a participação de outros organismos e da sociedade civil em outras etapas do processo de refúgio quando do ingresso no território brasileiro, como a Caritas Arquidiocesana<sup>24</sup>, Departamento de Polícia Federal e o ACNUR.

A Lei 9.474/97, em seu artigo 7º, prevê que o estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento da condição de refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira, a qual proporcionará as informações necessárias quanto ao procedimento formal cabível. Após a instrução prevista nos artigos 23 e 24, e em conformidade com os artigos 28 e 29, o pedido pode ter decisão positiva ou negativa, essa última passível de recurso.

A análise do caso concreto e o seu deferimento ou indeferimento (decisão positiva ou negativa, respectivamente) fazem concluir que o reconhecimento do refúgio é ato próprio de cada Estado e, portanto, corolário da soberania estatal.

---

<sup>23</sup> Órgão ligado ao Ministério da Justiça, que, em conformidade com o artigo 14 da Lei 9.474/97 é constituído por um representante do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação e do Desporto, do Departamento de Polícia Federal e de organização não governamental que se dedique a atividades de assistência e proteção de refugiados no país.

<sup>24</sup> A Caritas Arquidiocesana é uma entidade não governamental ligada à Igreja Católica que atua em diversos projetos sociais, dentre eles, a acolhida aos refugiados no Brasil.



A soberania, por sua vez, constitui-se de conceito polissêmico, admitindo, outrossim, diversos significados. Tema situado entre o jurídico e o político, sujeito às influências do meio social e dos fatores econômicos, capaz de influenciar e ser influenciado pelos diversos valores daí decorrentes, permite um sem-número de abordagens distintas<sup>25</sup>.

O tema, apesar de muito estudado, permanece ainda enevoado e envolto por ambiguidades<sup>26</sup>. As teorias desenvolvidas sobre a soberania, sob a perspectiva do Direito Público, remontam inevitavelmente às construções clássicas, mormente à teorização levada a cabo por Jean Bodin no século XVI. Nela, o poder uno, indivisível e incontrastável de autogoverno do Estado pertencia ao soberano, figura essa que se confundia com o próprio Estado<sup>27</sup>.

Essa construção, entretanto, devido à confluência estabelecida entre soberania e soberano foi superada por construções teóricas mais condizentes com um ideal abstrato de Estado, para então conceber a soberania como atributo próprio do Estado<sup>28</sup>. Em razão disso, a teorização de Hans Kelsen em que a soberania é entendida como propriedade do poder do Estado tornou-se paradigmática

<sup>25</sup> MÔNACO, Gustavo Ferraz de Campos. A globalização entre o passado e o futuro da soberania. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, volume especial, 2008, p. 45.

<sup>26</sup> KRITSCH, Raquel. *Soberania: a construção de um conceito*. São Paulo: Humanitas, 2002. p. 7.

<sup>27</sup> BODIN, Jean. *Os seis livros da república*. Trad. José Carlos Orsi Morel. São Paulo: Ícone, 2011. p. 77.

<sup>28</sup> RANIERI, Nina. Estado e nação: novas relações. *Política Externa*, v. 13, n.1, Jun./Ago. 2004, p. 31.

para o Direito Público<sup>29</sup>. Em sua teoria normativista, Hans Kelsen sustenta que o Estado (e não o povo, a nação ou o príncipe) é que titulariza o poder soberano, sendo a soberania a qualidade de uma ordem normativa<sup>30</sup>.

Sob a perspectiva dos direitos humanos, entretanto, a soberania é vista para além da ótica estatal. Isto porque ao se definir a soberania como o poder de uma determinada comunidade e de optar-se por entender esta como territorialmente localizada, se estabelece que tal poder possui duas faces: uma face interna e uma face internacional<sup>31</sup> que se passa a analisar. A face interna corresponde ao direito de autogoverno, sem a interferência de agentes outros fora do âmbito de dada comunidade política.

Como poder político, o fundamento da soberania deriva do primado da independência fundamental do Estado<sup>32</sup>. Como poder jurídico, corresponde ao poder originário e exclusivo do Estado de declarar a sua normatividade e assegurá-la por meios próprios<sup>33</sup>.

Fixada no Estado, a soberania se entrelaça a outros elementos que o compõem: povo e território. O elemento “povo”, assim como a própria soberania, é cercado de ambiguidades, dada a polissemia de que se reveste. Admi-

---

<sup>29</sup> Ibid, p. 31.

<sup>30</sup> KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes 1995. p. 67.

<sup>31</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; MÔNACO, Gustavo Ferraz de Campos. *Direito Internacional Público*. Coleção Sínteses Jurídicas. São Paulo: Lex, 2010. p. 43.

<sup>32</sup> RANIERI, Nina. *Op. cit.*, p. 84.

<sup>33</sup> Ibid, p. 84.

te diversas abordagens distintas, nem sempre coesas e, a bem das vezes, utilizado como figura de retórica<sup>34</sup>.

O elemento “território” pode ser entendido como base física<sup>35</sup>, o espaço geográfico do Estado, constituindo a delimitação e a abrangência do próprio ordenamento jurídico e, em grande medida, a base fundante da própria estatalidade, calcada primordialmente na territorialidade, também para fixar limites e competências. Essa noção, todavia, não é estática:

A territorialidade se constrói e se modifica ao longo do tempo e pode projetar-se além das fronteiras nacionais. A noção de território tampouco é absoluta; um dos mais importantes fenômenos políticos e jurídicos da contemporaneidade está, justamente, na crescente permeabilidade das fronteiras nacionais. Isso se deve ao desenvolvimento populacional, à expansão da globalização econômica e da regionalização (...) e ao contínuo aprimoramento de tecnologias

---

<sup>34</sup> A questão do povo tem diversas acepções. Em acorde com Friedrich Müller, o povo assume *status* ativo, quando titular de nacionalidade, de acordo com as prescrições normativas do texto constitucional. Assume a condição de instância global de atribuição de legitimidade quando compreendido através de uma estrutura de legitimação permeada pelas instituições e aparelhos estatais, podendo também ser tomado como destinatário de prestações civilizatórias do Estado. E pode ser um ícone se considerado como intocável, como uma imagem abstrata e discursivamente construída como una e indivisível. Não diz respeito a nenhum cidadão ou grupo de pessoas. Pelo contrário. É um povo que “não existe” na vida real. E é exatamente este povo – o povo ícone – a figura invocada como justificação a um discurso oficial nem sempre representativo da vontade geral. Cf. MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 17-22.

<sup>35</sup> RANIERI, Nina. *Teoria do estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Manole, 2013. p. 115.

de informação e comunicação que, ao relativizarem as tradicionais percepções de tempo e distância, vêm dando causa ao que se convencionou chamar “espaço mundial”<sup>36</sup>.

A noção de espaço mundial, por sua vez, não é jurídica, mas sociológica. Essa noção representa não apenas uma constatação, mas uma aspiração, que vem sendo empregada para ilustrar o estágio atual do princípio da territorialidade, relativizado pela consciência das inter-relações sociais, culturais e políticas entre todos os continentes, especialmente em matéria de desenvolvimento, segurança e direitos humanos. A interconexão entre as três áreas define o espaço mundial: o que afeta um Estado, afeta todos, independentemente de fronteiras nacionais<sup>37</sup>.

A concepção de soberania tem, em grande medida, como objetivo estratégico a consolidação da territorialidade do Estado, tornando-o seu elemento chave<sup>38</sup>. A habilidade e a capacidade de governar fixariam o exercício do poder do soberano geograficamente, nos planos nacional e internacional<sup>39</sup>, convergindo autogoverno e autodeterminação dos povos fixados em bases geograficamente delimitadas.

A face externa da soberania corresponde à noção de independência no que diz respeito à condução de seus assuntos internacionais, sem depender de outras entidades

<sup>36</sup> Ibid, p. 115.

<sup>37</sup> Ibid, p. 120.

<sup>38</sup> LAFER, Celso. Os dilemas da soberania. *Jornal da Tarde*, 22 de Out. de 1977. p. 2,

<sup>39</sup> Ibid, p. 2.

equivalentes e também sem ingerências estranhas a sua própria vontade<sup>40</sup>. A ideia de independência forma a base da atuação internacional da soberania<sup>41</sup>.

Com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1945, cria-se a ideia de desenvolvimento de valores e instituições democráticos do ponto de vista interno e de responsabilização internacional dos Estados a partir de valores humanitários e de direitos humanos<sup>42</sup>. Trata-se de uma limitação da soberania internacional a partir da transposição de valores já consagrados internamente – direitos fundamentais – para o cenário internacional, que cria uma nova esfera de proteção aos direitos humanos a partir de sua internacionalização<sup>43</sup>. Assim, como o Estado internamente deve respeitar direitos fundamentais baseados na dignidade humana, deve também fazê-lo no cenário internacional; o que limita suas possibilidades de ação e, portanto, seu poder<sup>44</sup>.

Dessa forma, a soberania ganha novos contornos, passando a ser vista não como um direito em si, mas como responsabilidade. Nas palavras de Kofi Annan, ex-Secretário-geral da ONU: “A soberania estatal, em seu sentido mais básico, está sendo redefinida – nomeadamente pelas forças da globalização e da cooperação internacional. Es-

---

<sup>40</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. O conceito de soberania: modificações e responsabilidade. In: FRANCA FILHO, Marcílio Toscano; MIALHE, Jorge Luís; JOB, Ulisses da Silveira (Org.). *Epitácio Pessoa e a Codificação do Direito Internacional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2013. p. 247.

<sup>41</sup> Ibid, p. 247.

<sup>42</sup> DENG, Francis et al apud Ibid, p. 247.

<sup>43</sup> Ibid, p. 247.

<sup>44</sup> Ibid, p. 247.

tados atualmente são amplamente entendidos como instrumentos a serviço de seus povos, e não o contrário<sup>45</sup>.

A atualidade da ideia de soberania como responsabilidade constitui uma delimitação da mesma por meio do Direito a fim de proteger por um lado os Estados – como na noção clássica que o Direito Público atribui à temática – mas, por outro, proteger também os indivíduos que o compõe e que devem ser servidos por este<sup>46</sup>.

Em razão disso, a ideia de que a soberania objetiva o exercício de poder em dado espaço territorial, fixando, artificialmente, os limites de atuação, poder e proteção de um Estado resulta insuficiente para o trato da questão dos “refugiados ambientais”, já que os deslocamentos forçados em razão de causas ambientais não se restringem aos espaços geográficos de um único Estado. Esse argumento toma relevância principalmente quando as causas e problemas ambientais possuem efeitos transfronteiriços, como é o caso do aquecimento global.

A falta de previsão legal para o reconhecimento do refúgio aos “refugiados ambientais” e a construção artificializada de fronteiras territoriais revelam novo desafio para os direitos humanos e para a proteção efetiva da dignidade humana.

### 3. Soberania estatal e proteção aos “refugiados ambientais”: construção de sentidos

Em que pese o reconhecimento da condição de refugiado por dado Estado e os limites (e a permeabilidade)

---

<sup>45</sup> ANNAN, Kofi apud Ibid, p. 247.

<sup>46</sup> Ibid, p. 247.

da sua territorialidade, no caso do “refúgio ambiental” a questão ganha maior relevo, tendo em vista que o meio ambiente saudável também constitui um direito.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado constitui direito de todos, para as presentes e as futuras gerações<sup>47</sup>. O reconhecimento do direito a um meio ambiente equilibrado configura, *prima facie*, extensão do direito à vida, sob o viés da própria existência humana e da dignidade dessa existência<sup>48</sup>. Os danos e os desastres ambientais, naturais ou antrópicos desequilibram esse ambiente e, a depender do grau de comprometimento dessa existência, podem acarretar deslocamentos forçados de pessoas, que não se cingem às fronteiras territoriais de determinado país.

O Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento<sup>49</sup>, intitulado “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como Relatório Brundtland<sup>50</sup>, aponta que o meio ambiente não conhece limites e não se cinge às fronteiras territoriais de determinado Estado, mas se constitui de um espaço comum<sup>51</sup>:

Até recentemente, o planeta era um grande mundo no qual as atividades humanas

---

<sup>47</sup> MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 2 ed. São Paulo: RT, 2001. p. 66.

<sup>48</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Caçado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993. p. 76.

<sup>49</sup> Comissão criada pela ONU na década de 1980. Possui vínculo com governos e com o sistema da ONU, mas não se sujeita a seu controle.

<sup>50</sup> Referência à presidenta da Comissão Gro Harlem Brundtland.

<sup>51</sup> ONU. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991. p. 2-5.

e seus efeitos estavam nitidamente confinados em nações, setores (energia, agricultura, comércio) e amplas áreas de interesse (ambiental, econômico, social). Esses compartimentos começaram a se diluir. Isso se aplica em particular às várias “crises” globais que preocuparam a todos, sobretudo nos últimos 10 anos. Não são crises isoladas: uma crise ambiental, uma crise de desenvolvimento, uma crise energética. São uma só<sup>52</sup>.

A ideia de espaços comuns da humanidade é reforçada pela noção de espaço mundial, que tem como pressuposto a proteção ao meio ambiente e a garantia de direitos aos que por ele sejam afetados. Se o meio ambiente é comum, portanto, de *todos*, por qual razão atribuir à soberania de *um* Estado o reconhecimento (ou não) da condição de refugiado ambiental? Essa questão ganha ainda mais importância se considerado o fato de que não há consensualidade acerca da proteção internacional aos “refugiados ambientais”, existindo até mesmo os que negam a sua existência. A ausência de previsão específica em instrumentos internacionais<sup>53</sup> leva alguns teóricos a entender que a categoria de “refugiados ambientais” não existe, além dos teóricos “minimalistas”, que não reconhecem a expressão “refugiados ambientais” em razão da impropriedade técnica dessa designação<sup>54</sup>.

Paradoxalmente, o reconhecimento do refúgio ambiental encontra-se fortemente atrelado à territorialidade (elemen-

---

<sup>52</sup> Ibid, p. 4-5

<sup>53</sup> RAMOS, Erika Pires. Op cit. p. 94.

<sup>54</sup> Há teóricos que defendem ser a designação “refugiados ambientais” própria da literatura ambiental, negando que a expressão tenha algum significado para o Direito Internacional. KEANE, David apud Ibid. p. 96.



to conexo à soberania, própria de cada Estado), em situações em que a necessidade de refúgio se dá por razões de extraterritorialidade, já que o meio ambiente, bem como os danos e degradações perpassam todos os espaços geográficos.

O meio ambiente considerado e compartilhado por todos os Estados demanda proteção e esforços internacionais para a sua preservação<sup>55</sup>. Trata-se de objetivo comum, para um futuro que também é comum. Por igual razão, os “refugiados ambientais”, deslocados em razão de catástrofes ambientais também o são. O desafio que se impõe é a fixação de parâmetros e critérios mínimos de proteção, por parte de todos os Estados.

A proteção aos “refugiados ambientais”, premente, pode ser sinalizada em duas frentes. A primeira, considerando o instituto do refúgio como corolário da soberania, no sentido de que o instituto do refúgio seja estendido aos refugiados por causas ambientais, através de reconhecimento formal dessa categoria<sup>56</sup>. Com a firmação de instrumentos internacionais definidores da categoria ambiental aos refugiados, estende-se a compreensão de refúgio para além da condicionante “perseguição consubstanciada e/ou fundado temor de perseguição”, construindo novos sentidos e ampliando a proteção aos refugiados de maneira a incluir a proteção aos “refugiados ambientais”.

A segunda, considerando o meio ambiente como comum a todos os Estados, a firmação de um compromisso global para com a questão, envolvendo os diversos atores

<sup>55</sup> ONU. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Op. cit. p. 2.

<sup>56</sup> RAMOS, Erika Pires. Op cit. p. 132.

sociais no âmbito interno de cada Estado, como, por exemplo, setores econômicos, sociais, de saúde, de educação e meio ambiente, bem como a sociedade internacional como um todo, num novo *ethos* de afirmação e proteção da dignidade humana, afinal, pouco adiantam as marcos legislativos nacionais e internacionais se não há prioridade na proteção da dignidade humana como valor universal.

A partir dessa segunda proposta, que não necessariamente exclui a primeira, os próprios Estados, no exercício de suas soberanias poderão, sem receio, se posicionar favoravelmente quanto ao reconhecimento da categoria de “refugiados ambientais”, independentemente da criação legislativa específica, em reconhecimento ao princípio da dignidade humana.

Sobre a dignidade humana, recorre-se a Kant para explicar que a moralidade a ela imanente abrange o Direito. Segundo esse raciocínio, toda lei impõe deveres, mas o seu cumprimento pode ou não ser coercitivamente exigido, residindo aí, o liame entre as leis do Direito e as da Moral. Uma não implica necessariamente a outra. Todavia, *idealmente*, pode se supor que ambas se superponham, importando assinalar que, para Kant, a lei moral assume a forma de imperativo categórico, fundamento da própria dignidade humana<sup>57</sup>.

Nesse sentido, há que se pontuar que o princípio da dignidade humana é norma de aplicabilidade imediata. E, para tanto, faz-se necessário assinalar, a verdadeira

---

<sup>57</sup> ANDRADE, Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a república. In: WEFFORT, Francisco. *Os clássicos da política*, v. II, São Paulo: Ática, 2001 .p. 52-54.

revolução defendida por alguns juristas quanto ao entendimento da teoria da norma – considerando os princípios como normas -, tanto em aspectos intrínsecos como extrínsecos<sup>58</sup>. Atualmente, desenvolve-se a ideia de que princípio compõe a legalidade, não havendo precedência<sup>59</sup>. E mais, seria norma com eficácia imediata. Até meados do século passado, os princípios não eram encarados como espécie normativa, mas tão-somente como fundamento e inspiração de outras normas. E, na pior das hipóte-

---

<sup>58</sup> ALVES, Angela Limongi Alvarenga. Projeto de Lei nº 166/2010: neoprocessualismo ou protagonismo judicial? *Revista CEJ*, v.15, 2011. p. 56.

<sup>59</sup> Interessante assinalar: “(...) torna-se necessário compreender a origem da diferença entre regra e princípio porque nela – na diferença (e não da cisão) – está novamente a questão que é (ou deve ser) recorrente em qualquer teoria que se pretenda crítica e que objetive transformar o direito em um saber prático: pela regra fazemos uma justificação de subsunção (portanto, um problema hermenêutico-filosófico), que no fundo é uma relação de dependência, de subjugação, e, portanto, uma relação de objetivação (portanto um problema exurgente da predominância do esquema sujeito-objeto); já por intermédio do princípio não operamos mais a partir de dados ou quantidades objetiváveis, isto porque, ao trabalhar com os princípios, o que está em jogo não é mais a comparação no mesmo nível de elementos, em que um elemento é causa e o outro é efeito, mas, sim, o que está em jogo é um acontecer daquilo que resulta do princípio, que pressupõe uma espécie de ponto de partida, que é um processo compreensivo. Esse é o estado da arte do modo interpretativo que ainda domina o imaginário jurídico prevalente em parcela considerável da doutrina praticada no Brasil. Trata-se, fundamentalmente, de um problema paradigmático, bem representado por aquilo que venho denominando ‘baixa constitucionalidade’ e ‘crise de dupla face’, ambos caudatários de uma espécie de acoplamento do Tribunal de Münchhausen ao mundo jurídico brasileiro.” STRECK, Lenio Luiz. Uma abordagem hermenêutica acerca do triângulo dialético de Canotilho ou de como ainda é válida a tese da constituição dirigente (adequada a países de modernidade tardia. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. (Coord.). *Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J.J. Gomes Canotilho*. São Paulo: RT, 2009. p. 61.

ses, eram utilizados para suprimento de lacunas *ex lege*. Exemplo disso é a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que prescreve que o julgador deve primeiro observar, em ordem hierárquica, a lei, e, diante de lacuna, analogia, para daí por diante basear-se em costumes e, na falta desses, por derradeiro, os princípios. A aceitação da eficácia normativa dos princípios na atual fase do pensamento jurídico rechaça *la bouche de la loi*<sup>60</sup>.

Assim, defende-se a criação de normativas nacionais e internacionais específicas para a regulamentação do “refúgio ambiental” simultaneamente à construção de novo *ethos* de proteção a essa categoria a partir da aplicabilidade imediata do princípio da dignidade humana apenas para conferir um grau máximo de proteção à categoria dos “refugiados ambientais”, que, na formulação kantiana, abranje a normatividade moral e jurídica, sem que se lhe pareça pleonasm<sup>61</sup>, já que o descumprimento da norma principiológica da dignidade humana vem ocorrendo como escusa

---

<sup>60</sup> Expressão utilizada por Montesquieu, designativa da posição subalterna ocupada pelo Judiciário face à precedência da produção normativa levada a cabo pelo Legislativo, durante a fase paradigmática do Estado Liberal, onde o juiz era mera boca da lei. Cf. MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

<sup>61</sup> A menção ao pleonasm refere-se à dupla proteção a ser conferida aos direitos humanos nos planos internacional e nacionais, em analogia ao pensamento de Eduardo Ramalho Habenhorst, para quem a própria ideia de direitos humanos é carregada de pleonasm, pois que, o que se convencionou chamar de direitos humanos são os direitos correspondentes à dignidade dos seres humanos, pelo simples fato de se possuir a condição humana, por mais pleonástico que possa parecer. Essa ideia congrega a noção de que os direitos humanos estão vinculados à essencialidade humana e não a concessões ou decisões estatais. Essas, se existirem, apenas conferem dupla proteção ao direito. Cf. HABENHORST, Eduardo Ramalho. *O que são direitos humanos?* Brasília: Brasília Jurídica, 2001. p. 24.

da falta de regulamentação sobre essa temática. A soberania, como exercício do poder do Estado legitimado pela ordem jurídica, não se coaduna com ilegalidades ou proposituras contrárias ao Direito<sup>62</sup>. Seu exercício não se perfaz unicamente pela territorialidade, muito embora esteja para com ela fortemente atrelado. A soberania, por se imiscuir em contextos político e jurídico, admitindo, assim, vários significados, demanda colmatação de sentido e o seu exercício só se legitima e se justifica se, e somente se, estiver em acorde para com a dignidade humana<sup>63</sup>.

## Conclusão

O instituto do refúgio e o seu reconhecimento a pessoas que sofrem perseguição consubstanciada e/ou fundado temor de perseguição encontra-se sedimentado no âmbito do Direito Internacional dos Refugiados. Em relação ao refúgio decorrente de causas ambientais, a questão é controversa, sob a justificativa de falta de instrumentos normativos nacionais e internacionais que deem conta da questão.

O entendimento acerca de refúgio e de ambiência urge ampliação. Não se defende aqui a criação pura e simples de instrumentos normativos definidores do refúgio ambiental. O princípio da dignidade humana, por si só, tem força normativa e deve, portanto, ser cumprido no âmbito da soberania dos Estados. A simultaneidade de ambas as vias ora propostas ocorre apenas para conferir

---

<sup>62</sup> ALVES, Angela Limongi Alvarenga. Constitution and Social Sovereignty. *Actes du Congrès Mondial RCSL-ISA*. Toulouse: Université de Toulouse, 2013. p. 75.

<sup>63</sup> *Ibid*, p. 77.

um espectro ainda mais amplo, sob a ótica da maior proteção possível aos “refugiados ambientais”.

O meio ambiente, comum a todos, deve ser entendido para além das fronteiras e espaços territoriais de determinados Estados, além do que, o refúgio ambiental também tem causas e efeitos comuns, e, portanto, responsabilidades co-implicadas.

A proteção aos “refugiados ambientais” é medida que se impõe a toda comunidade internacional e deve ocorrer no âmbito de todos os Estados. O cumprimento e a proteção ao princípio normativo da dignidade humana como novo *ethos* é medida premente como norma e valor universal, bem como dever imanente da própria soberania estatal.

## Referências

ACNUR. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*: de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. S/d. Documento online.

ALVES, Angela Limongi Alvarenga. Constitution and Social Sovereignty. *Actes du Congrès Mondial RCSL-ISA*. Toulouse: Université de Toulouse, 2013. p. 66-100.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei nº 166/2010: neoprocessualismo ou protagonismo judicial? *Revista CEJ*, v.15, p.55-61, 2011.

ANDRADE, Regis de Castro. Kant: a liberdade, o indivíduo e a república, In: WEFFORT, Francisco. *Os clássicos da política*, v. II, São Paulo: Ática, 2001.

BODIN, Jean. *Os seis livros da república*. Trad. José Carlos Orsi Morel. São Paulo: Ícone, 2011.

DUSSEL, Enrique. *1492: o encobrimento do outro (a origem do mito da modernidade)*. Conferências de Frankfurt. Trad. Jaime A. Clasen. Petrópolis: Vozes, 1993.

HABENHORST, Eduardo Ramalho. *O que são direitos humanos?* Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação do ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

\_\_\_\_\_. *O procedimento de concessão de refúgio no Brasil*. S/d. Documento online.

\_\_\_\_\_. O conceito de soberania: modificações e responsabilidade. In: FRANCA FILHO, Marcílio Toscano; MIALHE, Jorge Luís; JOB, Ulisses da Silveira. (Org.). *Epitácio Pessoa e a Codificação do Direito Internacional*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2013. p. 247-270.

JUBILUT, Liliana Lyra; MÔNACO, Gustavo Ferraz de Campos. *Direito Internacional Público*. Coleção Sínteses Jurídicas. São Paulo: Lex, 2010.

KELSEN, Hans. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

KRITSCH, Raquel. *Soberania: a construção de um conceito*. São Paulo: Humanitas, 2002.

LAFER, Celso. Os dilemas da soberania. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 22 de Out. de 1977.

LEÃO, Renato Zerbini Ribeiro. Memória anotada, comentada e jurisprudencial do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). S/d. Documento online.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 2 ed. São Paulo: RT, 2001.

MÔNACO, Gustavo Ferraz de Campos. A globalização entre o passado e o futuro da soberania. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, volume especial, p.45-53, 2008.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O espírito das leis*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1998.

ONU. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1991.

RAMOS, Erika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*. Tese de Doutorado apresentada à USP, 2011.

RANIERI, Nina. *Teoria do estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito*. São Paulo: Manole, 2013.

\_\_\_\_\_. Estado e nação: novas relações. *Política Externa*, v. 13, n. 1, p. 29-38. Jun./Ago. 2004.

SOUZA, José Fernando Vidal. Os “refugiados ambientais” no Brasil: uma leitura sobre a construção de barragens, geração de energia, restauração da dignidade e cidadania. In: *ANAIS, CONPEDI*. 2012.



STRECK, Lênio Luiz. Uma abordagem hermenêutica acerca do triângulo dialético de Canotilho ou de como ainda é válida a tese da constituição dirigente (adequada a países de modernidade tardia. In: LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang. (Coord.). *Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J.J. Gomes Canotilho*. São Paulo: RT, 2009. p. 50-78.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelos dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: Fabris, 1993.

# O Conceito de Refugiado no Direito Internacional

Vivian Holzhacker\*

## Introdução

A definição do termo “refugiado” não é tarefa simples e possui variações no tempo e espaço. Segundo Goodwin-Gill, “o propósito principal de qualquer definição ou descrição de classes de refugiados é facilitar e justificar a assistência e a proteção”<sup>64</sup>.

As primeiras legislações nacionais relativas a refugiados datam do século XVII<sup>65</sup>. No entanto, os instrumentos internacionais que buscam definir o termo “refugiado” surgiram apenas no início do século XX. Segundo Hathaway, ao analisar tais instrumentos internacionais, verificam-se distintas abordagens. Entre 1920 e 1935, predomina a abordagem “jurídica”, na qual uma pessoa pode ser considerada refugiada por seu pertencimento a um grupo efetivamente privado da proteção formal do governo de seu país de origem.

Entre 1935 e 1939, os instrumentos internacionais adotam uma abordagem “social”, na qual refugiados são ví-

---

\* Vivian Holzhacker é Mestre em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela *University of Connecticut*. Foi Advogada no Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e Coordenadora de Proteção do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo. Atualmente é Oficial de Elegibilidade do ACNUR em Moçambique.

<sup>64</sup> GOODWIN-GILL, Guy, *The Refugee in International Law*, p. 2, apud HADDAD, Emma. *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 29.

<sup>65</sup> *Ibid*, p. 30.

timas indefesas de eventos sociais ou políticos. A essência dessa definição era continuar a assistir pessoas que não possuem a proteção legal de seus países, mas também proteger vítimas de eventos sociais ou políticos que resultavam em falta de proteção legal *de facto*. Por fim, a terceira abordagem, adotada após 1938, possui perspectiva individualista, devendo ser analisado o mérito de cada solicitação<sup>66</sup>.

Nesse contexto, adotada em 1951, a *Convenção Relativa ao Status dos Refugiados*<sup>67</sup> (Convenção de 51), adotou a abordagem individualista, ao definir que refugiado é qualquer pessoa que:

[T]emendo 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 conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele<sup>68</sup>.

A Convenção de 51 traz limitações temporais e territoriais, ao determinar sua aplicação apenas a fatos ocorridos antes de 1951, no continente europeu. Tais limitações decorreram da vontade dos Estados europeus, que encaravam os refugiados como uma problemática pontual e almejavam a redistribuição da massa de refugiados

<sup>66</sup> HATHAWAY, James C. *The Law of Refugee Status*, Butterworths Canada, 1991. p. 2-5.

<sup>67</sup> A Convenção de 51 foi adotada em 28 de junho de 1951 e está em vigor desde 22 de abril de 1954. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados)>. Acesso em: 10 Ago. 2014.

<sup>68</sup> Convenção de 51, artigo 1 (A) (2).

presentes em seus territórios ao final da Segunda Guerra Mundial<sup>69</sup>.

No entanto, com o surgimento de novos conflitos, percebeu-se a necessidade de suprimir a limitação temporal e geográfica imposta pela Convenção de 51, compatibilizando-se os textos legais com o mandato universal de proteção aos refugiados do ACNUR. Assim, a abolição das reservas deu-se por meio do *Protocolo Relativo ao Status dos Refugiados*, de 1967 (Protocolo de 67). Referido Protocolo, no entanto, não foi assinado pela totalidade dos Estados signatários da Convenção de 51<sup>70</sup>.

Além da Convenção de 51 e o Protocolo de 67, documentos regionais também adotam uma definição própria de refugiado, com o objetivo de incluir perspectivas locais de proteção.

Em 1984 foi adotada na América Latina a *Declaração de Cartagena*, a qual apresenta perspectiva ampliada do conceito de refugiado, que parte não do indivíduo, mas da situação

---

<sup>69</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007. p. 84 e 85.

<sup>70</sup> A Turquia pode ser mencionada como exemplo de Estado que, apesar de ser signatário da Convenção de 51, não adotou o Protocolo de 1967. Como consequência, este Estado mantém a reserva geográfica prevista na mencionada Convenção, reconhecendo como refugiado apenas aqueles que fogem de eventos ocorridos em território europeu. As pessoas que são consideradas merecedoras de proteção internacional, mas não são europeias, são reconhecidas como refugiadas sob a condição de reassentamento a um terceiro país. Após o início do conflito na Síria em 2011 e o aumento do número de deslocados desse país, as autoridades turcas criaram uma terceira categoria, a “Proteção Temporária”. ANISTIA INTERNACIONAL. Turkey: No safe refuge: Asylum seekers and refugees denied effective protection in Turkey, 3 de Jun. de 2016.

objetiva do país de origem da pessoa que busca refúgio<sup>71</sup>.

A lei brasileira de refúgio<sup>72</sup>, adotada em 1997, ao estabelecer o conceito de refugiado no Brasil, adota tanto a perspectiva individualista trazida pela Convenção de 51, como a perspectiva trazida pela Declaração de Cartagena.

Assim, o objetivo do presente capítulo é apresentar o conceito de refugiado conforme as hipóteses previstas pela Convenção de 51 e a abordagem trazida pela Declaração de Cartagena.

## 1. Definição geral da Convenção de 51

Como visto, a definição de refugiado trazida pela Convenção de 51 parte de uma perspectiva individualista e visa proteger pessoas com fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opiniões políticas<sup>73</sup>. Nesse sentido, a Convenção de 51 visa proteger eminentemente direitos civis e políticos, mas não garante a proteção a direitos econômicos e sociais. Conforme Hathaway, referida restrição ao escopo de proteção foi resultado da preocupação dos países ocidentais, que visavam condenar políticas do bloco soviético, admitindo seus dissidentes ideológicos

---

<sup>71</sup> Declaração de Cartagena, adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf)>. Acesso em: 18 Set. 2016

<sup>72</sup> Lei 9.474, de 1997.

<sup>73</sup> Convenção de 51, artigo 1 (A) (2).

e, ao mesmo tempo, evitar a exposição das vulnerabilidades dos países ocidentais com relação aos direitos econômicos e sociais<sup>74</sup>.

Assim, observa-se que, para ser reconhecida como refugiada, a pessoa deve estar fora de seu país de nacionalidade ou do país onde possui residência habitual, e demonstrar possuir bem fundado temor de perseguição em razão dos motivos anteriormente citados. A expressão “bem fundado temor de perseguição” exige a presença de um requisito subjetivo, que deve ser considerado a partir da pessoa e avaliado por suas declarações, bem como um requisito objetivo, analisado conforme a situação do país de origem daquele que solicita refúgio<sup>75</sup>.

Segundo o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado, do ACNUR:

Dada a importância que a definição atribui ao elemento subjetivo, uma avaliação da credibilidade das declarações é indispensável quando o caso não for suficientemente claro a partir dos fatos já registrados. Deve-se considerar os antecedentes pessoais e familiares do solicitante, a sua relação com certo grupo racial, religioso, nacional, social ou político, a sua própria interpretação da situação e a sua experiência pessoal<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> HATHAWAY, James C. Op. cit. p. 7.

<sup>75</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado de Acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 Relativos ao Estatuto dos Refugiados, Brasília: ACNUR, 2014. p. 12.

<sup>76</sup> Ibid. p. 13.

O termo “perseguição”, por sua vez, não possui uma definição estabelecida e aceita universalmente. Segundo Hathaway, a perseguição é a violação de direitos humanos básicos, reconhecidos pela comunidade internacional, de forma contínua e sistêmica, como demonstrativo da falha do Estado em proteger<sup>77</sup>.

Nesse sentido, a ameaça ou a violação a direitos humanos fundamentais, como a vida, a integridade física ou a liberdade, podem ser caracterizadas como perseguição, desde que acarretem danos graves.

Além disso, o refugiado pode ter sofrido medidas que, isoladas, não constituiriam em perseguição. Entretanto, quando combinadas a outros fatores, como a insegurança ou instabilidade generalizada no país, podem justificar o fundado temor de perseguição. Nesse contexto, a discriminação, caracterizada pelo tratamento distinto de pessoas de forma injusta ou prejudicial, por motivos de raça, cor, sexo, *status* social, idade, entre outros<sup>78</sup>, nem sempre é considerada perseguição para fins de reconhecimento da condição de refugiado.

No entanto, a discriminação pode equivaler à perseguição de que trata a Convenção de 51 “quando as medidas discriminatórias tiverem consequências de natureza substancialmente prejudicial à pessoa em questão, como, por exemplo, sérias restrições ao seu direito de exercer uma profissão, de praticar a sua religião, ou de acesso aos estabelecimentos de ensino disponíveis à população em geral”<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> HATHAWAY, J. Op. cit. p. 112. Cf. Hathaway, “the sustained or systemic violation of basic human rights demonstrative of a failure of state protection in relation to one of the core entitlements which has been recognised by the international community”.

<sup>78</sup> Dicionário do Aurélio em Português. Publicado em: 2016-09-24, revisado em: 2017-02-27.

<sup>79</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Op. cit., p. 15.

Nesse sentido, a discriminação pode, por si só, constituir em grave violação. Da mesma forma, a discriminação pode ser um fator que intensifica a gravidade de um dano, por exemplo no acesso discriminatório à proteção policial, ou ser o fator que determina a falha na proteção estatal, quando o Estado protege certos grupos e não outros<sup>80</sup>.

Ainda que a discriminação não seja resultado direto das ações de um dado Estado, se este não assegura determinados direitos ou a proteção contra graves violações, essa discriminação pode configurar perseguição.

Assim, o agente perseguidor pode ser um agente estatal, como a polícia ou um membro do exército, ou um agente não estatal, como um grupo de oposição, ou a comunidade em que o refugiado está inserido. Nesse caso, deve ser demonstrada a grave violação, ou o temor que esta ocorra, bem como a incapacidade ou a indisponibilidade do Estado em proteger<sup>81</sup>.

Por fim, o fundado temor de perseguição deve ocorrer com base em um ou mais dos motivos estabelecidos pela Convenção de 51, quais sejam raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou por possuir determinada opinião política.

### 1.1. Perseguição por motivos de raça

O conceito de raça se aplica a todos os grupos de seres vivos e tem por objetivo categorizar diferentes populações de uma mesma espécie biológica, levando-se em

---

<sup>80</sup> UNITED KINGDOM. ASYLUM AND IMMIGRATION TRIBUNAL/ IMMIGRATION APPELLATE AUTHORITY. Immigration Appellate Authority (UK): Asylum Gender Guidelines, 1 de Nov. de 2000.

<sup>81</sup> Ibid.



consideração aspectos genéticos particulares. Entre os seres humanos, em face da miscigenação pela qual passou a humanidade, o conceito de raça perdeu seu valor científico, tendo apenas valor sociológico/antropológico<sup>82</sup>.

Segundo Kabengele Munanga, o conceito de raça e etnia não se confundem, sendo o primeiro de conteúdo morfo-biológico e o segundo sócio-cultural, histórico e psicológico<sup>83</sup>. Para Munanga:

Um conjunto populacional dito raça “branca”, “negra” e “amarela” pode conter em seu seio diversas etnias. Uma etnia é um conjunto de indivíduos que, histórica ou mitologicamente, têm um ancestral comum, têm uma língua em comum, uma mesma religião ou cosmovisão; uma mesma cultura e mora geograficamente num mesmo território<sup>84</sup>.

Considerando-se o contexto em que a Convenção de 51 foi elaborada, o conceito de raça deve ser entendido em seu sentido sociológico mais amplo e incluir todos os grupos étnicos e grupos sociais específicos de origem comum<sup>85</sup>.

Historicamente, o mau uso de estudos sobre raça aplicados a seres humanos tem levado a atos de discriminação e intolerância, a partir do juízo de valor de que determinada raça é superior a outra<sup>86</sup>. Referido juízo de valor dá origem

<sup>82</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit.. p. 115 e 116.

<sup>83</sup> MUNANGA, Kabengele, Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/Geraaufms/uma-abordagem-conceitual-das-noes-de-raca-racismo?related=1>>. Acesso em: 10 Ago. 2014.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Op. cit. p. 17.

<sup>86</sup> BOBBIO, Norberto, Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 494.

ao racismo, embasado na crença que uma raça superior, por essa qualidade, tem o direito de explorar raça inferior<sup>87</sup>.

A discriminação por razões de raça, cor ou origem étnica é internacionalmente condenada como sendo uma das mais graves violações aos direitos humanos. Nos termos da *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*,

[A] expressão “discriminação racial” significará qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anula ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano, (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de sua vida<sup>88</sup>.

Nesse contexto, a discriminação racial ou étnica constituirá uma perseguição nos termos da Convenção de 51 quando “a dignidade humana da pessoa é afetada de tal modo a ponto de se tornar incompatível com os direitos humanos mais elementares e inalienáveis”<sup>89</sup>.

Exemplo de perseguição em razão da etnia ocorreu na Província de Ninewa, no Iraque, onde pessoas da comunidade Yezidi sofreram perseguição de grupos armados

---

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial está em vigor desde 4 de janeiro de 1969. Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/conv\\_int\\_eliminacao\\_disc\\_racial.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/conv_int_eliminacao_disc_racial.htm)>. Acesso em: 10 Ago. 2014.

<sup>89</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Op. cit. p. 17.

em razão de sua diferença étnica e religiosa<sup>90</sup>. Também é frequente a perseguição sofrida por pessoas da etnia *Peulh* (também conhecidos como Fula, Foulah, Pohl, Peul, Fulfulde, Fulani ou Fulbe) após a eleição do presidente Alpha Condé, apoiado pela etnia *Maliké*, na Guiné Conacri. Conforme relatório do International Crisis Group, além da violência sofrida pela população de etnia *Peulh*, as desigualdades entre etnias em Guiné Conacri também podem ser constatadas nos diferentes níveis de acesso dessas à educação, a cargos públicos e a oportunidades comerciais<sup>91</sup>.

## 1.2. Perseguição em razão de religião

A liberdade de consciência e de religião é prevista no artigo 12 da *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* (CADH), que estabelece: “toda pessoa tem direito à liberdade de consciência e de religião. Esse direito implica a liberdade de conservar sua religião ou suas crenças, ou de mudar de religião ou de crenças, bem como a liberdade de professar e divulgar sua religião ou suas crenças, individual ou coletivamente, tanto em público como em privado”<sup>92</sup>.

Não existe conceito universalmente aceito para o termo “religião”, devendo ser compreendido em seu sentido

---

<sup>90</sup> UN NEWS SERVICE. UN warns of “humanitarian tragedy” as militants seize town in northern Iraq. 3 de Ago. de 2014.

<sup>91</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). Guinée: remettre la transition sur les rails. Rapport Afrique n. 178, 23 de Set. de 2011.

<sup>92</sup> Convenção Americana sobre Direitos Humanos, Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <[http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 10 Ago. 2014.

amplo, abrangendo a liberdade de pensamento, consciência e credo<sup>93</sup>. Assim mesmo, a perseguição por motivos religiosos inclui-se não apenas as religiões tradicionais institucionalizadas, como o hinduísmo, o judaísmo, o budismo, o catolicismo ou o islamismo, mas também inclui sistemas novos e menos frequentes de crenças ou práticas que assumem papel similar na vida de seus praticantes, independentemente da existência ou não de um deus ou vários deuses<sup>94</sup>.

Como exemplo de perseguição religiosa, pode-se citar, além de situações mais conhecidas, como aquela sofrida por cristãos que vivem no norte da Nigéria e são perseguidos pelo grupo fundamentalista Boko Haram, circunstâncias que envolvem pessoas obrigadas a integrar grupo e participar de cultos pertencentes à religião tradicional africana, que muitas vezes envolve rituais de sacrifício ou mutilação genital<sup>95</sup>.

Assim, solicitações de refúgio podem envolver a religião enquanto crença, identidade ou estilo de vida. Nos

---

<sup>93</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Op. cit. p. 129.

<sup>94</sup> NOLO. Law for All - Qualifying for Asylum Based on Persecution for Your Religion. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.nolo.com/legal-encyclopedia/qualifying-asylum-based-persecution-your-religion.html>>. Acesso em: 12 Jun 2017.

<sup>95</sup> Exemplo de perseguição a pessoas que se negam a adotar religião tradicional africana ocorre em Serra Leoa, praticadas pelo grupo Bondo. Cf. mais informações em FANTHORPE, Richard. Sierra Leone: the influence of the secret societies, with special reference to female genital mutilation. London: Writenet - independent analysis, 2007.

## termos do Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado, do ACNUR,

As “crenças” podem assumir a forma de convicções ou valores sobre a realidade divina ou suprema ou sobre o destino espiritual da humanidade. Os solicitantes podem vir a ser considerados hereges, apóstatas, maníacos, pagãos ou supersticiosos até mesmo pelos demais seguidores da sua tradição religiosa e serem perseguidos por essa razão.

“Identidade” não é tanto uma questão de crenças teológicas, mas de pertencimento a uma comunidade que segue ou está interligada por crenças compartilhadas, rituais, tradições, etnia, nacionalidade ou por antepassados comuns. Um solicitante pode se identificar, ter um senso de pertencimento, ou ser identificado por outros como pertencente a um grupo ou comunidade específica. Em vários casos, os agentes de perseguição tendem a voltar-se contra grupos religiosos diferentes do seu próprio grupo porque eles vêem aquela identidade religiosa como uma ameaça à sua própria identidade ou legitimidade.

Para alguns indivíduos, a “religião” é um aspecto vital do seu “estilo de vida” e da forma pela qual eles se relacionam com o mundo, seja total ou parcialmente. A religião pode se manifestar em atividades como o uso de roupas diferenciadas ou a observância de práticas religiosas específicas, o que inclui feriados religiosos e dietas alimentares especiais<sup>96</sup>.

A perseguição em razão da religião pode assumir diversas formas, tal como a conversão forçada, a proibição

<sup>96</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Op. cit. p. 129.

contra a filiação a uma comunidade religiosa, ao culto coletivo em público ou em privado e à instrução religiosa, ou a imposição de medidas discriminatórias graves contra indivíduos em razão da sua prática religiosa, pertencimento ou identificação com uma comunidade religiosa específica, bem como porque mudaram de religião<sup>97</sup>.

Solicitações de refúgio fundadas na religião frequentemente envolvem discriminação. Exemplo de discriminação que pode equivaler a perseguição ocorre com nacionais do Sudão que adotam a religião cristã e, por esse motivo, são proibidos de exercer certas profissões, devem pagar impostos mais elevados que nacionais do mesmo país que adotam religião muçulmana, são obrigados a estudar religião islâmica na escola e sofrem com a constante ameaça de conversão forçada de meninas e sequestro para a prática de casamentos forçados<sup>98</sup>.

### 1.3. Perseguição por nacionalidade

*A Declaração Universal dos Direitos Humanos*, em seu artigo 10, trata do direito à nacionalidade, estipulando que: “(1) Todo homem tem direito a uma nacionalidade. (2) Ninguém poderá ser privado arbitrariamente de sua nacionalidade e a ninguém será negado o direito de trocar de nacionalidade”.

---

<sup>97</sup> Ibid. p. 130.

<sup>98</sup> Informações obtidas por meio de entrevista realizada em setembro de 2012 com refugiados sudaneses acompanhados pela autora na Caritas Arquidiocesana de São Paulo. Cf. mais informações em UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. 2015 Report on International Religious Freedom - Sudan, 10 de Ago. de 2016.

Assim, o direito à nacionalidade pode ser interpretado como o vínculo jurídico político que une o indivíduo a um Estado determinado<sup>99</sup>, assim como o pertencimento a um grupo étnico ou lingüístico<sup>100</sup>.

Segundo a Corte Interamericana de Direitos Humanos o direito à nacionalidade, previsto no artigo 20 da CADH, abarca um duplo aspecto:

O direito a ter uma nacionalidade significa dotar o indivíduo de um mínimo de amparo jurídico nas relações internacionais, ao estabelecer através de sua nacionalidade seu vínculo com um estado determinado; e o de protegê-lo contra a privação de sua nacionalidade de forma arbitrária, porque desse modo o estaria privando da totalidade de seus direitos políticos e daqueles direitos civis que se sustentam na nacionalidade do indivíduo<sup>101</sup>. (tradução livre).

A privação da nacionalidade de forma arbitrária foi amplamente utilizada pelo governo soviético em relação aos russos que deixaram o país sem autorização após a Revolução de 1917, bem como pelo governo nazista, que promoveu desnacionalizações maciças<sup>102</sup>.

Indivíduos desprovidos de nacionalidade são conhecidos como apátridas. Nos termos da *Convenção sobre o Esta-*

---

<sup>99</sup> Corte IDH, Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. Opinião Consultiva OC-4/84, de 19 de janeiro de 1984. Serie A n. 4, parágrafo. 32.

<sup>100</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit. p. 120.

<sup>101</sup> Cf. Corte IDH. Caso Castillo Petruzzi e outros. Sentença de 30 Mai. 1999. Serie C n. 52, parágrafo. 100.

<sup>102</sup> Cf. mais informações em LAFER, C. A Reconstrução dos Direitos Humanos - Um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. p. 143.

*tuto dos Apátridas* de 1954, “(...) o termo apátrida designará toda a pessoa que não seja considerada por qualquer Estado, segundo a sua legislação, como seu nacional”. Tais indivíduos, portanto, não contam com a proteção de nenhum Estado, sendo privados do exercício de inúmeros direitos.

A prática da privação de nacionalidade de forma arbitrária, e como consequência a perseguição por razões de nacionalidade, foi verificada recentemente na República Dominicana. Neste país, uma nova lei, retroativa até 1929, introduziu novos critérios referentes à obtenção da cidadania dominicana por pessoas que nasceram no país, mas que são filhas de migrantes em situação irregular. Assim, várias gerações de descendentes de haitianos, incluindo pessoas que já estavam oficialmente registradas como dominicanas desde o nascimento, tornaram-se apátridas, pois não preencheram os critérios estabelecidos pelo novo regulamento de obtenção de cidadania no país<sup>103</sup>. Nesta condição, encontram limitações para trabalhar, estudar, e praticar outros atos da vida civil.

Além da privação arbitrária da nacionalidade, outra forma de perseguição por razões de nacionalidade ocorre por meio de discriminação em Estados multiétnicos, como, por exemplo, os curdos no Iraque, e provoca a fuga de indivíduos desses, os quais, sem o instituto do refúgio, estariam desprovidos de qualquer proteção<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Cf. mais informações em: <<http://www.onu.org.br/agencia-da-onu-pede-restabelecimento-de-nacionalidade-a-descendentes-de-haitianos-na-republica-dominicana/>> e em Corte IDH. Caso de Iãs niñas Yean y Bosico v. República Dominicana. Sentença de 23 de Nov. de 2006. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_1770.pdf](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_1770.pdf)>. Acesso em: 12 Jun 2017.

<sup>104</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit. p. 126.



#### 1.4. Perseguição por pertencimento a grupo social específico

De forma diversa aos demais motivos clássicos para o reconhecimento da condição de refugiado, o conceito de pertencimento a grupo social específico, ou seja, a identificação do indivíduo como parte de um subgrupo da sociedade, não é precisa.

Referida imprecisão é vista por muitos como proposital, ao se avaliar a necessidade de adoção de critério amplo, que pudesse proteger aqueles que são alvo de perseguição em seu país de origem ou residência habitual, por razões que não invocassem diretamente a raça, nacionalidade, religião ou opinião política<sup>105</sup>. Assim mesmo, o pertencimento a um grupo social deve ser interpretado considerando-se as mudanças no espaço e no tempo.

Nesse sentido, segundo Liliana Lyra Jubilut, existem 3 critérios para se definir um grupo social:

- (1) o que se baseia no grupo em si, e no fato de ele se identificar enquanto um grupo social - o critério da coesão do grupo;
- (2) o que funda seu método na sociedade e no modo como esta percebe a existência de um grupo, se a sociedade se posiciona em face de um conjunto de indivíduos considerando-o um grupo ou não - o critério contextual; e
- (3) o mais adequado para o reconhecimento do status de refugiado - o critério do agente de perseguição -, a partir do qual se deve analisar a postura do agente de perseguição em relação ao grupo, uma vez que, caso ele aja ao perseguir como se estivesse em face de um membro de um grupo de indivíduos, há um grupo social<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> ARNOLD, Samantha K., Nexus with a Convention Ground: The Particular Social Group and Sexual Minority Refugees in Ireland and the United Kingdom. *Irish Law Journal*, 1, p. 93 e ss., 2012.

<sup>106</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit. p. 132.

Ao desenvolver a aplicação do termo “grupo social específico”, a Suprema Corte do Canadá indica 3 categorias. A primeira inclui grupos definidos por uma característica inata ou imutável. Nessa categoria, inclui-se perseguição por gênero e por orientação sexual. A segunda categoria trata de grupos cujos membros se associam de forma voluntária por razões tão fundamentais à sua dignidade humana que eles não devem ser forçados a renunciar à participação nesse grupo. Como exemplo, incluem-se defensores de direitos humanos. Por fim, a terceira categoria inclui grupos formados de forma voluntária, inalteráveis por razões de sua permanência histórica<sup>107</sup>.

No Brasil, o pertencimento a grupo social específico tem sido utilizado para garantir a proteção de mulheres vítimas de violência por serem mulheres, população LGBTI (lésbicas, gays, bissexuais, transexuais e intersexuais), defensores de direitos humanos, meninos soldados, camponeses vítimas de milícias armadas, dentre outros grupos vítimas de perseguição.

No que se refere à população LGBTI, são frequentes as solicitações de refúgio de nacionais da Nigéria e de Gana, dentre outros países da África e Oriente Médio, que relatam ter sofrido perseguição por pertencimento a este grupo social<sup>108</sup>. Apesar da vítima de perseguição por vezes não se identificar como membro deste grupo social, há aqueles que são apontados pela comunidade ou pelas

---

<sup>107</sup> Suprema Corte do Canadá. Chairperson Guidelines 4: Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution, 1996.

<sup>108</sup> Informações obtidas pela autora por meio de entrevistas realizadas na Caritas Arquidiocesana de São Paulo entre 2011 e 2015.

autoridades como tal e, como consequência, são obrigados a deixar seu país diante do risco de ser detido ou morto.

Assim, o conceito de “grupo social específico” está em constante construção, devendo permanecer dessa forma para incluir novos grupos vulneráveis que possam ser vítimas de perseguição.

### 1.5. Perseguição por opinião política

A opinião política está intimamente relacionada à liberdade de opinião e de expressão com relação às autoridades e às políticas adotadas por determinado Estado e deve refletir a realidade geográfica, política, legal, jurídica e o contexto sócio-cultural do Estado<sup>109</sup>. Assim, uma opinião pode ser considerada política se houver a indicação que a pessoa perseguida possui opiniões consideradas contrárias aos interesses de um Estado ou às suas autoridades, bem como se expressar oposição a assuntos fundamentais ao Estado, como sua estrutura ou território<sup>110</sup>.

Para o ACNUR, a opinião política inclui “qualquer opinião sobre qualquer tema no qual a máquina do Estado, governo, sociedade ou política pode estar envolvida”<sup>111</sup>. O fato de a pessoa possuir opiniões contrárias ao Governo não é suficiente para garantir o reconhecimento da condi-

<sup>109</sup> HOLZER, Vanessa. The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence. UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, n. 28, PPLA/2012/05, September 2012.

<sup>110</sup> INTERNATIONAL REFUGEE CONSULTING. Analytical Compilation of Australian Refugee Law Jurisprudence (Part I), February 2006.

<sup>111</sup> HOLZER, Vanessa. Op. cit.

ção de refugiado, sendo necessário demonstrar que teme ser perseguido, ou que sofreu perseguições, em razão desta opinião.

Referida perseguição, com frequência, é refletida em ações judiciais por supostos atos criminosos contra o Estado ou as autoridades deste Estado.

Assim mesmo, a opinião política pode ser atribuída à vítima pelo perseguidor, sendo irrelevante que esta opinião corresponda à opinião da vítima ou que tenha sido articulada de forma expressa<sup>112</sup>.

A avaliação da perseguição por opinião política cometida por agentes não estatais requer uma análise cuidadosa do agente não estatal, seus objetivos políticos, o contexto do conflito e as circunstâncias individuais do refugiado. Conforme informações publicadas pela Missão da ONU no Afeganistão (UNAMA), agentes não estatais do Afeganistão, em particular a Organização Taleban, frequentemente perseguem afegãos que trabalham em organizações internacionais no país, pois são vistos pelo grupo como apoiadores do governo<sup>113</sup>.

## 2. Nova perspectiva para o conceito de refugiado

A Organização da Unidade Africana (OUA), atualmente denominada União Africana, adotou, em 1969, a *Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos (Convenção da OUA)* Em vigor desde 1974, a

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> MISSÃO DA ONU NO AFEGANISTÃO (UNAMA). Afghanistan: Mid-Year Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict 2013, 30 de julho de 2013.

Convenção da OUA introduziu uma nova perspectiva para a definição de refugiado, ao reconhecer como refugiado não apenas aquele contemplado pela Convenção de 51, mas também:

qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade<sup>114</sup>.

Esta nova perspectiva, que parte não do indivíduo, mas da situação objetiva do país de origem do refugiado<sup>115</sup>, foi acolhida pela *Declaração de Cartagena*, de 1984, que considerou a necessidade de extensão do conceito que considere também como refugiada a pessoa que tenha fugido de seu país porque a sua vida, segurança ou liberdade tenha sido ameaçada 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<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> A Convenção da OUA foi adotada pela Conferência dos Chefes de Estado e do Governo quando da Sexta Sessão Ordinária (Adis-Abeba, 10 de Set. de 1969), e está em vigor em 20 de Junho de 1974. Disponível em: <[http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn\\_lisboa/e-oua.html](http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html)>. Acesso em: 9 Set. 2013.

<sup>115</sup> CARNEIRO, W. P. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 anos depois. In: SILVA, Cesar Augusto S. da. (Org.) Direitos Humanos e Refugiados. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 19.

<sup>116</sup> Declaração de Cartagena, 3ª conclusão, adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central,

Com o objetivo de resolver o problema de deslocados dos conflitos civis da América Central das décadas de 1970 e 1980, que não se enquadravam no conceito clássico de refugiado<sup>117</sup>, a Declaração de Cartagena considerou que:

[F]ace à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos.

Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública<sup>118</sup>.

A lei brasileira de refúgio, em seu artigo 1º, III, internalizou o conceito previsto na Declaração de Cartagena ao

---

México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 de novembro de 1984.

<sup>117</sup> Cf. mais informações em MENEZES, Fabiano L. de. O panorama da proteção dos refugiados na América Latina. RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. (Orgs.). 60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 94.

<sup>118</sup> Declaração de Cartagena, 3ª conclusão.

reconhecer como refugiado a pessoa que foge de seu país de origem ou de residência habitual em razão de grave e generalizada violação aos direitos humanos.

Segundo Wellington Pereira Carneiro:

A perspectiva de Cartagena, como afirmado anteriormente, não é uma simples extensão do conceito de refugiado, já que o conceito não introduz novos elementos à perspectiva individualizada da Convenção, mas parte de bases completamente distintas para definir o estatuto de refugiado. Cartagena parte da situação objetiva do entorno político e social que poderá afetar qualquer pessoa independentemente de seus atributos individuais<sup>119</sup>.

Além da introdução do novo conceito de refugiado, que parte da situação objetiva do país de origem, a Declaração de Cartagena adotou mecanismo de avaliação e revisão periódica. Assim, a cada 10 anos os Estados da América Latina de reúnem para avaliar e atualizar a política para refugiados na região<sup>120</sup>.

Em dezembro de 2014 foi realizada, em Brasília, a celebração aos 30 anos da Declaração de Cartagena, reunindo representantes dos Estados, funcionário do ACNUR e representantes da sociedade civil<sup>121</sup>. Na reunião, organizações da sociedade civil manifestaram a importância da interpretação progressiva da Convenção de 51 e seu Protocolo de 67, bem como a incorporação em legislações nacionais e aplicação da definição de refúgio estabelecida na Declaração de Cartagena<sup>122</sup>.

<sup>119</sup> CARNEIRO, W. P. A. Op. cit. p. 19.

<sup>120</sup> CARNEIRO, W. P. A. Op. cit. p. 19.

<sup>121</sup> Cf. mais informações em: <<http://www.acnur.org/cartagena30/pt-br/>>. Acesso em: 25 Jan. 2015.

<sup>122</sup> A autora participou de reuniões preparatórias na Argentina e

Assim mesmo, a sociedade civil advertiu os Estados presentes sobre as novas tendências de deslocamento forçado na região, em razão do crime organizado, desastres naturais, megaprojetos, entre outros, pedindo que os Estados reconheçam o fenômeno do deslocamento forçado interno e transnacional e criem marcos legais para garantir a atenção e a proteção adequada daqueles que se vêm obrigados a se deslocar<sup>123</sup>.

## Conclusão

O conceito de refugiado aplicado atualmente é estabelecido pela Convenção de 51, bem como por instrumentos regionais que adotam abordagens complementares e que se adequam às especificidades locais, tais como a Convenção da OUA e a Declaração de Cartagena. Nesse sentido, a lei brasileira de refúgio permite a proteção por uma perspectiva individualizada, mas também aquela baseada na situação objetiva do país de origem.

Assim, é reconhecido como refugiado todo aquele que deixa seu país de origem ou de residência habitual em razão de fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Também pode ser reconhecido como refugiado aquele que foge de situação de grave e generalizada violação aos direitos humanos.

Não há definição universalmente aceita de “perseguição”. Esta consiste em graves violações aos direitos

---

Colômbia, bem como do evento de Cartagena+30 realizado em Brasília, como representante da Caritas Arquidiocesana de São Paulo.

<sup>123</sup> Ibid.



humanos, muitas vezes, mas não sempre, perpetradas de forma sistemática. Apesar de a discriminação nem sempre ser equiparada a perseguição, formas particularmente graves de discriminação podem ser consideradas como tal.

Como visto, a definição de quem precisa e merece proteção internacional, na qualidade de refugiado, evolui no tempo e no espaço, garantindo-se assim a inclusão de novos grupos vítimas de perseguição ou de conflito generalizado. Isso porque as razões que levam as pessoas a necessitar de proteção internacional, assim como a disponibilidade dos Estados soberanos em proteger pessoas de nacionalidade distinta, ou sem nacionalidade, podem sofrer variações.

## Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado de Acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 Relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Brasília: ACNUR, 2014.

ANISTIA INTERNACIONAL. *Turkey: No safe refuge: Asylum seekers and refugees denied effective protection in Turkey*, 3 de Jun. de 2016.

ARNOLD, Samantha K., Nexus with a Convention Ground: The Particular Social Group and Sexual Minority Refugees in Ireland and the United Kingdom. *Irish Law Journal*, 1, p. 93 e ss., 2012.

BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CARNEIRO, Wellington Pereira. A Declaração de Cartagena de 1984 e os Desafios da Proteção Internacional dos Refugiados, 20 anos depois. In: SILVA, Cesar Augusto S. da. (Org.) *Direitos Humanos e Refugiados*. Dourados: Ed. UFGD, 2012. p. 13-32.

CORTE IDH. *Caso Castillo Petruzzi e outros*. Sentença de 30 de Mai. de 1999. Serie C N. 52.

\_\_\_\_\_. *Caso de las niñas Yean y Bosico v. República Dominicana*. Sentença de 23 de Nov. de 2006.

\_\_\_\_\_. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización. *Opinião Consultiva OC-4/84*, de 19 de Jan. de 1984. Serie A N. 4.

FANTHORPE, Richard. *Sierra Leone: the influence of the secret societies, with special reference to female genital mutilation*. London: Writenet – independent analysis, 2007.

GOODWIN-GILL, Guy. *The Refugee in International Law*. 2. ed. Oxford: Clarendon Press, 1996.

HADDAD, Emma. *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

HATHAWAY, James C. *The Law of Refugee Status*. Toronto: Butterworths, 1991.

HOLZER, Vanessa. The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence. *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 28, PPLA/2012/05, September 2012.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP (ICG). *Guinée: remettre la transition sur les rails*, 23 de Set. de 2011, Rapport Afrique n. 178.

INTERNATIONAL REFUGEE CONSULTING. *Analytical Compilation of Australian Refugee Law Jurisprudence (Part I)*, February 2006.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima, Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena+30. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, v..22, n. 43, p. 11-33, Jul./Dez. 2014.

KACOU, Amien. *Law for All, Qualifying for Asylum Based on Persecution for Your Religion*. S/d. Documento online.

LAFER, Celso. *A Reconstrução dos Direitos Humanos – Um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt*. 3. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

MISSÃO DA ONU NO AFGANISTÃO (UNAMA). *Afghanistan: Mid-Year Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict 2013*, 30 de Jul. de 2013.

MENEZES, Fabiano L. de. O panorama da proteção dos refugiados na América Latina. In. RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. (Orgs.). *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 93-110.

MUNANGA, Kabengele, *Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia*. S/d. Documento online.

NOLO. *Law for All - Qualifying for Asylum Based on Persecution for Your Religion*. S/d. Documento online.

SUPREMA CORTE DO CANADÁ. *Chairperson Guidelines 4: Women Refugee Claimants Fearing Gender-Related Persecution*, 1996.

UNITED KINGDOM. ASYLUM AND IMMIGRATION TRIBUNAL/ IMMIGRATION APPELLATE AUTHORITY. *Immigration Appellate Authority (UK): Asylum Gender Guidelines*, 1 de Nov. de 2000.

UN NEWS SERVICE. *UN warns of “humanitarian tragedy” as militants seize town in northern Iraq*. 3 Ago. 2014.

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. *2015 Report on International Religious Freedom - Sudan*, 10 Ago. 2016.

# O Conceito de “Refugiado Ambiental”

Carolina de Abreu Batista Claro\*

## Introdução

Os sujeitos das migrações associadas ao meio ambiente são conhecidos de diversas formas na literatura sobre o tema, sem que exista consenso sobre a nomenclatura a ser utilizada a respeito deles. Tampouco há um conceito único e aplicável para todas as situações em que esses migrantes são definidos com características específicas sobre seus movimentos migratórios e, mais ainda, não existe proteção jurídica global para todas as formas de migrações humanas relacionadas a causas ambientais.

Parte-se do princípio de que, embora o mais importante seja a prática da proteção dos “refugiados ambientais”, a nomenclatura utilizada por formadores de opinião, governos e organismos internacionais reflete a própria compreensão sobre o tema e os possíveis limites

---

\* Carolina de Abreu Batista Claro é Professora Voluntária e Pós-Doutoranda (Bolsista PNPd/CAPES) no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. É Doutora em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo e Mestre em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília. É Consultora em Legislação e Políticas Migratórias (tendo atuado junto a Open Society Foundations, ICMPD, OIM/I COMIGRAR, MJ/DEEST/PNUD), Coordenadora Adjunta do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Deslocados Ambientais (NEPDA/UEPB), integrante da Rede Sul-americana para as Migrações Ambientais (RESAMA), da Red Internacional de Migración y Desarrollo (RIDM) e do Grupo de Estudos “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

de atuação política e jurídica dos atores e instrumentos domésticos e internacionais.

Quanto às causas associadas a esses movimentos migratórios, elas podem ser: (i) antropogênicas, nas quais a intervenção humana no meio ambiente acaba por provocar sua própria migração; (ii) naturais, em que os eventos ambientais ocorrem sem a interferência humana no meio; e (iii) mistas, consideradas que ambas influenciam, concomitantemente e em graus diversos, a migração motivada por situações ambientais adversas que impedem ou dificultam a vida humana em determinado espaço geográfico.

O presente capítulo utilizará a expressão “refugiados ambientais” e discorrerá sobre as tentativas de nominar e de conceituar os migrantes por motivos ambientais. A metodologia aplicada consiste na análise bibliográfica que inclui artigos, livros, teses de doutorado, dissertações de mestrado, documentos de organismos internacionais e normas jurídicas.

## 1. A nomenclatura dos “Refugiados Ambientais” na literatura sobre Migrações

A terminologia para os migrantes associados às causas ambientais pode ser encontrada em 1948 quando Vogt referia-se aos “refugiados ecológicos”<sup>124</sup>. No entanto, a primeira menção de que se tem conhecimento sobre “refugiados ambientais” ocorreu na década de 1970<sup>125</sup> quando Lester Brown utilizou a expressão para se referir aos refu-

<sup>124</sup> GEMENNE, François. *Environmental Changes and Migration Flows: normative framework and policy responses*. Tese de Doutorado apresentada à Université de Liège e a Sciences Po, 2009. p. 114.

<sup>125</sup> BLACK, Richard. *Environmental Refugees: Myth or Reality?*. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 34, UNHCR, March 2001. p. 1.

giados relacionados às causas ambientais experimentadas à época:

Estamos familiarizados com refugiados políticos que escapam de perseguição e com refugiados econômicos à busca de trabalho, mas refugiados ambientais não são tão conhecidos. Tais refugiados incluem aqueles cuja terra está se tornando deserto, aqueles que tentam escapar de ambientes tóxicos, aqueles cujos reservatórios de água estão secos e aqueles cuja terra tem sido submergida pela elevação dos mares<sup>126</sup>.

Mas foi em publicação de 1985 para o então Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), hoje ONU Meio Ambiente, que Essam El-Hinnawi conceituou pela primeira vez o termo cunhado uma década antes. Segundo ele:

Em sentido amplo, todas as pessoas deslocadas podem ser descritas como refugiados ambientais, tendo sido forçadas a deixar seu habitat original (ou tê-lo deixado voluntariamente) para se protegerem de danos e/ou buscarem melhor qualidade de vida. No entanto, para os propósitos deste livro, refugiados ambientais são definidos como aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, em razão de uma acentuada perturbação ambiental (natural e/ou ocasionada pelas pessoas) que prejudicou sua existência e/ou seriamente afetou sua qualidade de vida<sup>127</sup>.

---

<sup>126</sup> BROWN, Lester. *Plan B: rescuing a planet under stress and a civilization in trouble*. London: Norton & Company, 2003. p. 100. (tradução livre).

<sup>127</sup> EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi: UNEP, 1985. p. 3. (tradução livre).

El-Hinnawi explica que “de acordo com esta definição, pessoas deslocadas por motivos políticos ou por conflitos civis e migrantes que buscam empregos melhores puramente com bases econômicas não são considerados refugiados ambientais”<sup>128</sup>. Depois dele, receberam destaque os trabalhos de Norman Myers<sup>129</sup> e de Richard Black<sup>130</sup>, na década de 1990, seguidos por um aumento exponencial na pesquisa e menção ao tema das migrações relacionadas ao meio ambiente no final da primeira década do século XXI<sup>131</sup>, quando o assunto passou a ganhar maior destaque na agenda internacional devido à pressão política dos países de origem desses migrantes nos *fora* internacionais<sup>132</sup>.

Thomann lembra que

O conceito de migração ambiental é bastante novo e, sem dúvida, exhibe um certo grau de confusão: para começar, falta uma definição clara decorrente do fato de que as relações causais entre migração e degradação ambiental como uma consequência da mudança do clima são difíceis de estabelecer, e decisões

---

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> MYERS, Norman. Environmental Refugees: a growing phenomenon of the 21<sup>st</sup> century. *Philosophical Transactions: Biological Sciences*, v. 357, n. 1420, April 29, p. 606-613, 2002.

<sup>130</sup> BLACK, Richard. Op. cit.

<sup>131</sup> McADAM, Jane. Climate Change Displacement and International Law: complementary protection standards. *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 19, PPLA/2011/03, May 2011, p. 6.

<sup>132</sup> GEMENNE, François. How they became the human face of climate change. Research and policy interactions in the birth of the “environmental migration” concept. In: FIGUET, Étienne; PÉCOUD, Antoine; DE GUCHTENEIRE, Paul (Eds.). *Migration and Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 239-242.



migratórias individuais são frequentemente motivadas por outros fatores<sup>133</sup>.

Por algum tempo, a principal discussão acadêmica sobre o tema das migrações ambientais ocorreu em relação ao termo mais adequado para se referir aos migrantes motivados por condições ambientais adversas. Cournil e Mayer lembram que “os debates sobre as migrações ambientais são frequentemente marcados por uma terminologia ambígua e contestada: não existe uma qualificação consensual sobre as pessoas deslocadas por mudanças ambientais”<sup>134</sup>. E Cardy afirma que as “categorias e definições podem ser desenvolvidas para a conveniência das agências por muitos motivos diferentes”<sup>135</sup>, sendo que “o migrante de uma pessoa (ou agência) pode ser o refugiado da outra”<sup>136</sup>.

O debate iniciou-se por condenar a expressão “refugiados ambientais” pelo fato de que causas ambientais<sup>137</sup>

<sup>133</sup> THOMANN, Lars. Environmental migration: a concept between complexes and complexities. In: ROSENOW-WILLIAMS, Kerstin; GEMENNE, François. *Organizational Perspectives on Environmental Migration*. London: Routledge, 2015. p. 22. (tradução livre).

<sup>134</sup> COURNIL, Christel; MAYER, Benoît. *Les migrations environnementales: enjeux et gouvernance*. Paris: Sciences Po, 2014. p. 22. (tradução livre).

<sup>135</sup> CARDY, W. Franklin G. *Environment and Forced Migration*. United Nations Environment Programme, The Fourth International Research and Advisory Panel Conference – “New Direction in Research on Forced Migration”, Somerville College, University of Oxford, January 5-8 1994. p. 4. (tradução livre).

<sup>136</sup> Ibid.

<sup>137</sup> A literatura das ciências ambientais e dos estudos de migração indicam como causas ambientais associadas à migração humana aquelas de início rápido (*rapid onset*) e de início lento (*slow onset*), associadas ou não às mudanças climáticas. Entre as causas de início

não estão expressas como ensejadoras de proteção internacional pelo instituto do refúgio, a saber, a *Convenção Relativa ao Status dos Refugiados* (Convenção de 51) e seu Protocolo (Protocolo de 67). Os textos publicados, sobretudo por estudiosos do Direito Internacional dos Refugiados, preocupavam-se em esclarecer que os “refugiados ambientais” não poderiam ser assim conceituados, deixando de abarcar os aspectos principais sobre o tema<sup>138</sup> e obscurecendo os debates mais importantes sobre ele: o da responsabilidade coletiva sobre o impacto humano no meio ambiente e sobre o destino e proteção desses migrantes<sup>139</sup>.

Em encontro realizado no ano de 2008, acadêmicos e representantes de organismos internacionais publicaram os chamados “Pontos de Bonn”, que discorreram sobre temas diversos relacionados às migrações relacionadas ao meio ambiente, incluindo, como inicial, a nomenclatura a ser utilizada para os “refugiados ambientais”. A respeito das conclusões do grupo, Afifi destaca que o uso da expressão “refugiado ambiental” foi rechaçado e que o Instituto para Meio Ambiente e Segurança Humana da Uni-

---

rápido estão: (i) relacionadas ao clima – tempestades, enchentes, movimentos de massa úmida, temperatura extrema e fogo que independe da interferência humana; (ii) não relacionadas ao clima – terremotos, maremotos, tsunamis, erupções vulcânicas. As causas de início lento seriam: (i) relacionadas ao clima – seca e desertificação; (ii) não relacionadas ao clima – quaisquer alterações ambientais de longa duração. INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL; OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *Displacement due to natural hazard-induced disasters: global estimates for 2009 and 2010*. Jun. 2011, p. 7. (tradução livre).

<sup>138</sup> Quais sejam, as origens e consequências desses movimentos migratórios.

<sup>139</sup> Entende-se que a proteção jurídica está inserida nesta equação.

versidade da Organização das Nações Unidas (UNU-EHS, na sigla em inglês) propôs 3 grupos e definições para os migrantes ambientais<sup>140</sup>:

1. *Migrantes ambientais de emergência* para se referir às pessoas “que fogem dos piores impactos ambientais para salvar suas vidas”<sup>141</sup>;
2. *Migrantes ambientalmente forçados*, que “têm que sair’ para evitar consequências graves e inevitáveis da degradação ambiental”<sup>142</sup>; e
3. *Migrantes ambientalmente motivados* que seriam “aqueles que ‘podem sair’ de um ambiente em constante deterioração para prevenir o pior”<sup>143,144</sup>.

Entre os pesquisadores estrangeiros<sup>145</sup> e brasileiros<sup>146</sup>,

---

<sup>140</sup> AFIFI, Tamer; JÄGER, Jill (Eds.). *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*. Berlin: Springer, 2010. p. 263.

<sup>141</sup> Ibid. (tradução livre).

<sup>142</sup> Ibid, p. 263-264.

<sup>143</sup> Ibid, p. 264.

<sup>144</sup> A primeira terminologia proposta, a de migrantes ambientais de emergência, não foi replicada na literatura sobre “refugiados ambientais”, enquanto que migrantes ambientalmente motivados teve pouco uso e migrantes ambientalmente forçados tem sido uma das expressões mais propagadas sobre o tema, juntamente com “refugiados ambientais”, migrantes ambientais e deslocados ambientais, além de outras expressões encontradas na pesquisa que deu ensejo a este capítulo.

<sup>145</sup> A exemplo de: Amélie Mayoussier, Anne Chloe Vlassopoulos, Benoît Mayer, Camilo Boano, Christel Cournil, David Keane, David Vine, Diane Bates, Dina Ionesco, Essam El-Hinnawi, Fabrice Renaud, François Gemenne, Frank Biermann, Graeme Hugo, Heather Segal, Ingrid Boas, James Morrissey, Janos J. Bogardi, Jodi L. Jacobson, Koko Warner, Laura Westra, Lezlie C. Morinière, Luong Cãn-Liêm, Mark Dowie, Michelle Leighton, Norman Myers, Olivia Dun, Richard Black, Roger Zetter, Susana Borràs Pentinat, Suzane Melde, Tamer Afifi, Tim Morris, Véronique Magniny, W. Franklin G. Cardy, William B. Wood, entre outros.

<sup>146</sup> Como nas produções acadêmicas de: Adelirian Martins Lara Lopes,

as terminologias encontradas na literatura foram: (i) deslocados ambientais; (ii) pessoas ambientalmente deslocadas; (iii) pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais; (iv) deslocados do clima; (v) deslocados induzidos pela mudança climática; (vi) ecomigrantes; (vii) migrantes ambientais; (viii) migrantes ambientalmente forçados; (ix) migrantes ambientalmente motivados; (x) migrantes climáticos; (xi) “refugiados ambientais”; (xii) “refugiados da conservação”; (xiii) “refugiados do clima”; (xiv) “refugiados climáticos”; (xv) “refugiados do meio ambiente”; e (xvi) “refugiados ecológicos”<sup>147</sup>.

Sob a perspectiva dos organismos internacionais de migração, notadamente do Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR) e da Organização Internacional para as Migrações (OIM), as terminologias utilizadas para os “refugiados ambientais” são: (i) *perso-*

---

André Luiz Portanova Laborde, Andrea Pacheco Pacífico, Antônio Augusto Caçado Trindade, Aziz Nacib Ab’Saber, Carolina de Abreu Batista Claro, Diogo Andreola Serraglio, Elizabeth Alves Fernandes, Érika Pires Ramos, Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville, Fernando Malta, Ivanilson Paulo Corrêa Raiol, Lilian Yamamoto, Liliane Graciele Breitwischer, Luciana Diniz Durães Pereira, Maria José Galleno de Souza Oliveira, Marina Ribeiro Barboza Gaudêncio, Ricardo Burratino Félix, William Saad Hossne, entre outros.

<sup>147</sup> Sobre as terminologias utilizadas para os “refugiados ambientais”, cf. CLARO, Carolina de Abreu Batista. *A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, 2015; MORINIÈRE, Lezlie C. Conceptualising Environmental Migration: tracing the footprint of ‘environmental migrants’ through 50 years of literature. In: OLIVER-SMITH, Anthony; SHEN, Xiaomeng. *Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability*. *United Nations University Institute for Environment and Human Security*, n. 12, p. 22-29, 2009; e NASER, Mostafa Mahmud. *Climate change-induced displacement: definitional issues and concerns*. *Chicago-Kent journal of environmental and energy law*, v. 2, 1, p. 1-52, 2011.

as deslocadas no contexto da mudança climática<sup>148</sup> e (ii) *migrante ambiental*, respectivamente. Enquanto o ACNUR não dispõe de conceito da terminologia por eles empregada, a OIM explica que:

Migrantes ambientais são pessoas ou grupos de pessoas que, por razões imperiosas de mudanças súbitas ou progressivas no ambiente que adversamente afetam suas vidas ou condições, são obrigadas a deixar suas casas habituais, ou escolher fazê-lo, seja temporária ou permanentemente, e que se mudam dentro do seu país ou para o exterior<sup>149</sup>.

A definição proposta pela OIM abarca “as pessoas que se deslocam por desastres naturais e também que se mudam por condições deterioradas”<sup>150</sup>, assim como compreende que as causas ambientais podem ocasionar migração interna ou internacional e permanente ou temporária<sup>151</sup>.

Vale destacar que “a utilização de diferentes termos, tais como ‘refugiados’, ‘migrantes’ ou ‘deslocados’, reflete as divergências entre os grupos de interesse, escolas de pensamento e afiliações institucionais”<sup>152</sup> a respeito do

---

<sup>148</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4901e81a4.pdf>>. Acesso em: 5 Mai. 2017; e UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *UNCHR, the environment & climate change*. Geneva: UNHCR, Oct. 2015.

<sup>149</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Discussion Note: Migration and the Environment*. MC/INF/288. 94th session, 1 Nov. 2007, item 6, p. 1-2. (tradução livre).

<sup>150</sup> *Ibid*, item 7, p. 2. (tradução livre).

<sup>151</sup> *Ibid*.

<sup>152</sup> COURNIL, Christel; MAYER, Benoît. Op. cit. p. 22. (tradução livre).

tema. Limitar o debate sobre as migrações ambientais apenas aos aspectos terminológicos e conceituais, ainda, desvia o foco para a questão principal: as diversas formas de proteção do migrante<sup>153</sup>, entre elas o arcabouço normativo capaz de garantir direitos e exigir obrigações dos Estados.

No presente capítulo, será utilizado o seguinte conceito de “refugiados ambientais”:

“Refugiados ambientais” são refugiados não convencionais e são migrantes forçados, interna ou internacionalmente, temporária ou permanentemente, em situação de vulnerabilidade e que se veem obrigados a deixar sua morada habitual por motivos ambientais de início lento ou de início rápido, causados por motivos naturais, antropogênicos ou pela combinação de ambos<sup>154</sup>.

A partir do conceito escolhido, serão analisados, a seguir, os elementos que compõem a definição proposta para “refugiados ambientais” nos estudos sobre o tema.

## 2. Os elementos do conceito de “Refugiado Ambiental”

O conceito apresentado, fruto da tese de doutorado da autora<sup>155</sup>, trabalha com os seguintes elementos:

<sup>153</sup> Refere-se, aqui, à assistência humanitária prestada antes, durante e depois do fenômeno ambiental que motivou a migração, no qual ONGs, organismos internacionais e a sociedade civil têm papel preponderante. Inclui-se, ainda, a atuação de profissionais das diversas áreas do conhecimento na atenção ao sujeito migrante, como, por exemplo: assistentes sociais, médicos, enfermeiros, psicólogos, advogados, entre outros.

<sup>154</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. Op. cit. p. 16.

<sup>155</sup> Ibid.

1. O “refugiado ambiental” é um *refugiado não convencional*, uma vez que ele não é protegido pela Convenção de 51 e o Protocolo de 67;
2. O “refugiado ambiental” é um migrante forçado, mesmo se considerado algum grau de voluntariedade presente no seu movimento migratório;
3. O “refugiado ambiental” pode ser tanto um migrante interno quanto um migrante internacional, permanecendo a mesma nomenclatura para o sujeito migrante caso a migração ocorra dentro do território de um Estado ou caso ultrapasse fronteiras politicamente definidas entre países;
4. O “refugiado ambiental” pode ter uma migração temporária ou permanente, ou seja, a classificação independe do período de tempo em que o sujeito permanece como migrante; e
5. O “refugiado ambiental” é um migrante em situação de vulnerabilidade ambiental, sendo que ela pode ou não ser combinada com outras formas de vulnerabilidade (social, econômica, política).

## 2.1 Convenção Relativa ao Status dos Refugiados

Uma vez que a Convenção de 51 e o Protocolo de 67 não incluem as causas ambientais como ensejadoras de refúgio, parte-se da premissa de que os “refugiados ambientais” são *refugiados não convencionais* já que o próprio enunciado do artigo 1(A) da Convenção de 51 dispõe que “para os fins da presente Convenção”<sup>156</sup>, o termo refugia-

<sup>156</sup> Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_)

do congregará características específicas dispostas nesses dois documentos internacionais<sup>157</sup>. Ademais, aparece com frequência na literatura o fato de que as alterações ambientais não poderiam ser incluídas no “fundado temor de perseguição” indicado como um dos condicionantes da proteção do instituto do refúgio<sup>158</sup>.

Importante destacar que mesmo que o fundado temor de perseguição não possa ser encontrado para fins de refúgio diante da Convenção de 51, os “refugiados ambientais” poderão ser protegidos pelo Estatuto dos Refugiados caso se encontrem dentro das situações de proteção da Convenção quando serão, então, considerados *refugiados convencionais*. Do contrário, permanecerão sem proteção sob o manto da Convenção de 51, passíveis de proteção por normas internas e internacionais, gerais ou específicas<sup>159</sup>.

---

dos\_Refugiados.pdf>. Acesso: 3 Apr. 2017.

<sup>157</sup> Sobre o conceito de refugiado nos termos da Convenção de 51, cf. capítulo de Viviane Holz hacker neste livro.

<sup>158</sup> A esse respeito, cf. GOODWIN-GILL, Guy; McADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007; ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS REFUGIADOS. *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado* – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Documento online, 2013, p. 12. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_criterios\\_para\\_a\\_determinacao\\_da\\_condicao\\_de\\_refugiado.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado.pdf)>. Acesso em: 13 Mar. /2017.

<sup>159</sup> A respeito do tema, cf. capítulo de Luciana Diniz Durães Pereira sobre aspectos filosóficos da proteção jurídica dos “refugiados ambientais”; de Michel Prieur, Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville e Jean-Marc Lavieille sobre o projeto francês de convenção para os “refugiados ambientais”; e o capítulo de Liliana Jubilut, André Madureira e Rafael Levy sobre a proteção dos “refugiados ambientais” por meio do instituto da proteção complementar, todos publicados neste livro.



## 2.2 Migração forçada

O caráter forçado da migração associada aos fatores ambientais pode ser entendido a partir da definição de migração forçada da OIM, segundo o qual:

[Migração forçada é] Um movimento migratório no qual existe um elemento de coerção, incluindo ameaças à vida e ao modo de vida, proveniente de causas naturais ou antropogênicas (por exemplo, movimentos de refugiados e deslocados internos, assim como pessoas deslocadas por desastres naturais ou ambientais, desastres químicos ou nucleares, fome ou mesmo projetos de desenvolvimento)<sup>160</sup>.

A definição da OIM, portanto, inclui no rol de migrantes forçados os “refugiados ambientais”, independentemente do motivo – ambiental ou humano – que ocasionou o movimento migratório. Tal perspectiva é compartilhada com a maioria dos pesquisadores dedicados ao tema que, diante da análise de situações concretas ou pelo exame de dados secundários, pressupõem que os “refugiados ambientais” são migrantes forçados mesmo quando a causa ambiental que motivou a migração não é tão aparente como nos eventos ambientais extremos e de início rápido.

No direito das migrações internacionais, os migrantes internos voluntários são protegidos pela legislação interna estatal enquanto que os migrantes internos forçados são chamados de “deslocados internos”, cujo reconheci-

---

<sup>160</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Glossary on Migration*. 2. ed. Geneva: IOM, 2011, p. 39. (tradução livre).

mento e proteção jurídica se dão por meio de uma norma de *soft law* aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, chamada de *Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos* de 1998. De acordo com o documento, deslocados internos são conceituados como:

(...) pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou deixar suas casas ou locais de residência habitual em particular **como resultado de ou para evitar os efeitos do conflito armado, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou desastres naturais ou ocasionados pelo homem e que não cruzaram nenhuma fronteira estatal internacionalmente reconhecida**<sup>161</sup>. (grifo acrescido ao original).

Os “refugiados ambientais”, enquanto migrantes forçados, podem se deslocar no espaço geográfico de um mesmo país, sendo, portanto, denominados deslocados internos; mas, caso sua migração ultrapasse fronteiras, eles serão migrantes internacionais cuja terminologia deve fazer jus a esse tipo de movimento migratório.

### 2.3. Migração interna ou internacional

Migrantes internos são aqueles que se deslocam dentro de um mesmo país, de forma voluntária ou forçada e independentemente dos motivos que ensejaram a migração<sup>162</sup>. A migração internacional, em contrapartida, ocorre quando o sujeito migrante ultrapassa fronteiras estatais

<sup>161</sup> Item 2. (tradução livre). Disponível em: <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/104/93/PDF/G9810493.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 20 Fev. 2017.

<sup>162</sup> SAMERS, Michael. *Migration*. London: Routledge, 2010. p. 9.

politicamente definidas<sup>163</sup>. Por isso, o fluxo migratório está relacionado aos conceitos de soberania<sup>164</sup> e nacionalidade, uma vez que o estrangeiro ou imigrante é o não nacional do país onde pretende ingressar<sup>165</sup>. Por isso, prevalece a discricionariedade estatal na sua admissão e retirada dos limites territoriais do Estado<sup>166</sup>, ressalvadas as exceções consagradas no Direito Internacional<sup>167</sup>.

## 2.4. Migração temporária ou permanente

Com relação à duração do movimento migratório, a migração pode ser por um período determinado de tem-

---

<sup>163</sup> De acordo com Messina e Lahav, “a migração internacional geralmente se refere aos movimentos de reprimir e atrair [*push-pull*] pessoas entre fronteiras nacionais, ou seja, os padrões de circulação de pessoas que emigram (saem) e imigram (entram)”. MESSINA, Anthony M.; LAHAV, Gallya (Eds.). *The Migration Reader: exploring politics and policies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006. p. 9. (tradução livre).

<sup>164</sup> Sobre soberania e refúgio, cf. capítulo de Angela Limongi Alvarenga Alves neste livro.

<sup>165</sup> FRAGA, Mirtô. *O Novo Estatuto do Estrangeiro comentado: Lei n° 6.815, de 19.8.80, alterada pela Lei n° 6.924, de 9.12.81*. Rio de Janeiro: Forense, 1985. p. 1; e RAMOS, André de Carvalho. *Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular*. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. (Org.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 721.

<sup>166</sup> TORPEY, John. *The Invention of the Passport: surveillance, citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 4-7; e DAUVERGNE, Catherine. *Marking People Illegal: what globalization means for migration and law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 2-3.

<sup>167</sup> SOHN, Louis B.; BUERGENTHAL, Thomas (Eds.). *The Movement of Persons Across Borders*. Studies in Transnational Legal Policy n. 23. Washington, D.C.: The American Society of International Law (ASIL), Oct. 1992, p. xix-xxii.

po (não importando qual sua duração exata) – denominadas migrações temporárias – ou com o intuito de se prolongar no tempo, possivelmente até o final da vida do sujeito migrante – caso em que a migração será conceituada como permanente<sup>168</sup>.

Para efeitos da presente análise, os “refugiados ambientais” poderão ser migrantes temporários, sobretudo quando a causa ambiental que motivou a migração pôde ser superada e, com isso, foi possível o retorno do migrante para seu local de origem<sup>169</sup>. Os “refugiados ambientais” também poderão ser migrantes permanentes quando a causa ambiental não foi superada ou a decisão de permanência levou em consideração outros fatores que não apenas os ambientais para que o migrante decidisse não voltar ao local de origem. Essas situações são particularmente relevantes no caso dos pequenos países insulares ou nas regiões costeiras de baixa topografia<sup>170</sup>.

## 2.5. Vulnerabilidade socioambiental

Sob a perspectiva das ciências ambientais, em proximidade com os estudos sobre risco e perigo, a vulnerabi-

---

<sup>168</sup> Sobre migração temporária e permanente cf. DUSTMANN, Christian. Return migration: the European experience. *Economic Policy*, s/n, April 1996; DUSTMANN, Christian. Temporary migration and economic assimilation. *Swedish Economic Policy Review*, n. 7, 2000; e AGUNIAS, Dovelyn Rannveig; NEWLAND, Kathleen. *Circular Migration and Development: trends, policy routes, and ways forward*. Policy Brief – Program on Migrants, Migration and Development. Migration Policy Institute, April 2007.

<sup>169</sup> Sobre o tema, cf. capítulo de Andrea Pacheco Pacífico sobre migrações induzidas pela seca neste livro.

<sup>170</sup> A esse respeito, cf. capítulos de Lilian Yamamoto e Miguel Steban sobre pequenos Estados insulares; de José Carlos Loureiro e Fernando Rei sobre Tuvalu; e de Ricardo Burratino Félix sobre Bangladesh, todos publicados neste livro.

lidade pode ser entendida como o “grau segundo o qual um sistema, subsistema ou sistema componente está susceptível a danos devido à exposição a um perigo, seja ele uma perturbação ou um estresse”<sup>171</sup>. No tocante à vulnerabilidade no contexto dos desastres ambientais, ela é vista como sendo influenciada por fatores socioeconômicos e políticos, além dos próprios danos ambientais causados ao meio ambiente<sup>172</sup>, sendo que o grau de exposição e a capacidade adaptativa dos migrantes serão cruciais na decisão de migrar e na duração do movimento migratório<sup>173</sup>.

## 2.6. Tipologias da migração associada ao meio ambiente

Embora seja difícil identificar uma causa isolada para os movimentos migratórios, é possível analisar os fatores ambientais que contribuíram para a migração e, com isso, estabelecer categorias de “refugiados ambientais”, mesmo que elas sirvam apenas para estudos acadêmicos e não propriamente modifiquem as formas de proteção e assistência a esses migrantes.

Nesse sentido, é possível identificar as tipologias de “refugiados ambientais” a seguir, de acordo com a litera-

<sup>171</sup> TURNER, B. L. et. al. A framework for vulnerability analysis in sustainability science. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, v. 100, n.14, Jul. 8, 2003, p. 8074. (tradução livre).

<sup>172</sup> PHILIPS, Brenda D.; FORDHAM, Maureen. Introduction. In: PHILIPS, Brenda D.; THOMAS, Deborah S. K.; FOTHERGILL, Alice; BLINN-PIKE, Lynn. *Social Vulnerability to Disasters*. London: CRC Press, 2010. p. 13.

<sup>173</sup> IONESCO, Dina; MOKHNACHEVA, Daria; GEMENNE, François. *Atlas des Migrations Environnementales*. Geneva: IOM; Paris: Les Presses de SciencesPo, 2016. p. 74.

tura sobre o tema e com as causas associadas a essa forma de migração.

### 2.6.1. “Refugiados do Clima”

Expressões como “refugiados do clima”, “refugiados climáticos”, “migrante do clima”, “migrante climático”, “deslocado do clima”, “deslocado induzido pela mudança do clima” ou “pessoa deslocada pela mudança climática” se referem aos migrantes forçados motivados pela mudança e variabilidade climáticas.

O Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês) define mudança do clima como sendo “qualquer alteração do clima ao longo do tempo, seja em razão de variabilidade natural ou como resultado da atividade humana”<sup>174</sup> e reconhece que “a mudança climática impõe riscos para os sistemas humanos e naturais e que a mudança do clima tem o potencial de impor pressões adicionais nos vários aspectos da segurança humana, incluindo a migração”<sup>175</sup>.

De acordo com Mayer, “a migração climática não pode ser tratada de forma isolada das questões mais am-

---

<sup>174</sup> INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate Change 2001: impacts, adaptation, and vulnerability*. Annex B: Glossary of Terms. Working Group II: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 984. (tradução livre).

<sup>175</sup> RUPPEL, Oliver C. *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Calls for More Attention on Human Mobility*. Documento online. 6 Apr. 2014. Disponível em: <[http://weblog.iom.int/intergovernmental-panel-climate-change-ipcc-calls-more-attention-human-mobility#\\_ftn2](http://weblog.iom.int/intergovernmental-panel-climate-change-ipcc-calls-more-attention-human-mobility#_ftn2)>. Acesso em: 15 Dec. 2014. (tradução livre).

plas de meio ambiente ou de proteção”<sup>176</sup>, uma vez que “não existe uma lógica coerente para tratar migração climática isoladamente de outras formas de migração ou das consequências adversas da mudança do clima”<sup>177</sup>. Ele ainda argumenta que “o momento político gerado por discursos de ‘migração climática’ lança luz sobre tensões mais estruturais da governança global, que sem dúvida de outra forma não teria recebido atenção suficiente”<sup>178</sup>.

Os cenários climáticos são particularmente preocupantes para países onde (i) as chuvas aumentam em frequência e intensidade, (ii) a desertificação se torna mais intensa e onde (iii) os efeitos adversos das mudanças climáticas se somam a outras vulnerabilidades já apresentadas na população e no meio ambiente. Pesquisadores altamente técnicos metodologicamente como os da UNU-EHS, da área de migração ambiental da OIM e do International Displacement Monitoring Centre (IDMC) têm realizado extensa pesquisa de campo para identificar os locais onde a mudança e variabilidade climáticas são mais tendentes a causar mobilidade espacial e, com isso, estabelecer padrões de redução de risco de desastres nas áreas mais vulneráveis ambiental e socialmente<sup>179</sup>.

---

<sup>176</sup> MYER, Benoît. *The Concept of Climate Migration: advocacy and its prospects*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2016.p. 16. (tradução livre).

<sup>177</sup> Ibid.

<sup>178</sup> Ibid. p. 16-17. (tradução livre).

<sup>179</sup> Sobre o tema, cf. <<http://collections.unu.edu/collection/UNU:1901>> e <<http://collections.unu.edu/collection/UNU:1902>> (UNU-EHS); <<http://www.environmentalmigration.iom.int/migration-environment-and-climate-change-evidence-policy-meclep>> e <<http://www.environmentalmigration.iom.int/>> (OIM); <<http://www.internal-displacement.org/database/>> (IDMC).

## 2.6.2. “Refugiados da Conservação”

“Refugiados da conservação” são migrantes motivados pelo estabelecimento de áreas de preservação ambiental ou similares em que a migração é mandatória para os grupos populacionais que habitavam essas regiões. De acordo com Dowie, “os ‘refugiados da conservação’ são removidos involuntariamente das suas terras, seja por força ou por meio de uma variedade de medidas menos coercitivas”<sup>180</sup>. Ele destaca que esses migrantes não devem ser confundidos com os “refugiados ecológicos”, descritos por ele como migrantes provenientes das mudanças do clima<sup>181</sup>.

Os “refugiados da conservação” muitas vezes são provenientes de populações tradicionais, o que faz com que suas perdas possam ser ainda maiores se consideradas as expressões culturais específicas desses grupos. Esses migrantes são tidos como “inimigos da conservação”<sup>182</sup>, mesmo quando eles contribuiriam para preservar seu próprio ambiente. De acordo com Dowie, “(...) refugiados da conservação, como quer que sejam definidos, existem em grandes números em todos os continentes com exceção da Antártica (...)”, destacando-se grupos nos Estados Unidos, Uganda, África Central, Tailândia, Índia, Botsuana, Quênia, Brasil, Etiópia e Gabão<sup>183</sup>.

Essa categoria de migrantes é criada por políticas públicas restritivas ou discriminatórias em que há o aspecto

---

<sup>180</sup> DOWIE, Mark. *Conservation Refugees: the hundred-year conflict between global conservation and native peoples*. Cambridge: MIT Press, 2009. p. xxii.

<sup>181</sup> Ibid.

<sup>182</sup> Ibid.

<sup>183</sup> Ibid.



ambiental, mas em que o meio não ocasionou a migração, motivadas por forças externas a ele.

### 2.6.3. “Refugiados Ambientais”

A categoria mais ampla é a de “refugiados ambientais”, que identifica toda pessoa migrante cujo motivo da migração esteja relacionado a uma ou mais causas ambientais. O “refugiado ambiental”, portanto, seria o gênero do qual “refugiados do clima”, “refugiados da conservação” e outras possíveis categorias são espécie<sup>184</sup>.

Pereira conceitua “refugiado ambiental” como “o indivíduo ou o grupo humano que compõe ondas migratórias internacionais em decorrência de eventos provocados pela natureza”<sup>185</sup>, enquanto que Lopes, Ab’Saber e Hossne conceituam os “refugiados ambientais” a partir das origens dos seus movimentos migratórios e os separam em dois grupos, a saber:

O primeiro grupo sendo formado por aqueles que se viram obrigados a deixar suas casas devido à degradação, enchentes, secas e desertificação, e que são chamados também de “refugiados induzidos por desastres” e “migrantes induzidos pelo desenvolvimento”, como aqueles que deixaram suas casas devido a acidentes humanos que levaram ao êxodo ambiental<sup>14</sup>; e o segundo grupo, formado por aquelas pessoas que deixam seus países devido a conflitos que tiveram início por

---

<sup>184</sup> CLARO, Carolina de Abreu Batista. Op. cit., p. 106-107.

<sup>185</sup> PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O Direito Internacional dos Refugiados: análise crítica do conceito de “refugiado ambiental”*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2010. p. 120.

razões ambientais e tornaram-se, ao longo do processo, conflitos políticos, e que, por essa razão, não cabem no conceito de refugiado da Convenção de 1951<sup>186</sup>.

Castillo menciona 3 conjuntos de situações ambientais adversas que motivam as migrações e, para cada uma delas, uma nomenclatura diferente para os migrantes:

1. “Os que têm sido deslocados temporariamente devido a pressões ambientais, tais como um terremoto, um furacão ou uma erupção vulcânica e que, provavelmente, vão voltar ao seu habitat original. Essas pessoas podem ser denominadas “deslocados ambientais” frente aos “refugiados ambientais” que teriam poucas garantias de retorno.
2. Os que têm sido deslocados permanentemente devido a mudanças climáticas drásticas no seu território, incluindo a construção de grandes infraestruturas como barragens que inundam suas terras.
3. Os que têm se deslocado permanentemente em busca de uma melhor qualidade de vida porque seu território é incapaz de prover suas necessidades mínimas por uma degradação progressiva. Também nesta última categoria há autores que incluem como motivo de migração um aumento do risco para a saúde”<sup>187</sup>.

---

<sup>186</sup> LOPES, Adelirian Martins Lara; AB’SABER, Aziz Nacib; HOSSNE, William Saad. O conceito de Refugiado Ambiental – é uma questão bioética?. *Revista Bioethikos*, n. 6, v. 4, 2012, p. 411.

<sup>187</sup> CASTILLO, Jesús M. *Migraciones ambientales: huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI*. Barcelona: Virus Editorial, 2011. p. 14-15. (tradução livre).

Na relação entre migração humana e meio ambiente, a OIM entende que há 4 cenários em que o movimento migratório pode ocorrer:

1. “Migração nos estágios menos avançados de mudança ambiental gradual”<sup>188</sup>, na qual há predominância da migração interna e temporária<sup>189</sup>;
2. “Migração em estágios avançados de mudança ambiental gradual”<sup>190</sup>, em que predomina a migração permanente<sup>191</sup>;
3. “Migração causada por eventos ambientais extremos”<sup>192</sup>, na qual podem ocorrer migrações internas e internacionais<sup>193</sup>; e
4. “Migração causada por desenvolvimento de larga escala e conservação da terra”<sup>194</sup>, onde poderá haver migração temporária ou permanente<sup>195</sup>.

Independentemente da causa ambiental (se de início rápido ou lento) e do tipo de migração (se interna ou internacional, temporária ou permanente), a questão de fundo é que os “refugiados ambientais” podem ser facilmente confundidos com outras categorias de migrantes, principalmente com migrantes econômicos quando a migração é ensejada por degradação ambiental lenta e gradativa, o

---

<sup>188</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. Op. cit., item 8-10, p. 2.

<sup>189</sup> Ibid,

<sup>190</sup> Ibid, item 11-12, p. 2-3.

<sup>191</sup> Ibid, p. 3.

<sup>192</sup> Ibid, item 13-14, p. 3.

<sup>193</sup> Ibid.

<sup>194</sup> Ibid, item 15, p. 3.

<sup>195</sup> Ibid.

que dificultará não apenas o reconhecimento do migrante como “refugiado ambiental” como também poderá impedir sua proteção jurídica adequada.

#### 2.6.4. “Refugiados do Desenvolvimento”

De acordo com Betts, os movimentos migratórios induzidos pelo desenvolvimento ocorrem “quando, como resultado na mudança de uso da terra, as pessoas são forçadas a deixar suas casas seja por causa de um deslocamento físico direto ou em razão de um deslocamento indireto de sua subsistência”<sup>196</sup>.

A categoria de “refugiados do desenvolvimento” não implica propriamente que o meio ambiente ocasionou a migração, mas sim que projetos ou obras relacionadas à interferência antrópica na natureza ensejaram o movimento migratório. Ou seja, o meio ambiente não foi o *agente* causador do movimento migratório, mas sim a própria interferência humana no meio ambiente.

Dentro dos “refugiados do desenvolvimento” podem ser inseridos: (i) os migrantes induzidos por grandes obras de infraestrutura, que poderiam incluir os deslocados por barragens, projetos de desenvolvimento urbano e obras de transporte<sup>197</sup>; e (ii) os movimentos migratórios ocasionados por acidentes ambientais derivados das invenções humanas na natureza<sup>198</sup>.

<sup>196</sup> BETTS, Alexander. *Forced Migration and Global Politics*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009. p. 8. (tradução livre).

<sup>197</sup> A respeito do tema, cf. os capítulos de Diogo Andreola Serraglio e Flávia Thomaz Soccol sobre Belo Monte, de Emika Tokunaga sobre Fukushima e de Ricardo Ojima sobre obras urbanas, todos publicados neste livro.

<sup>198</sup> Cf. capítulos de Delton Winter de Carvalho et al. sobre Chernobyl e de Suzane de Alencar Vieira sobre o Césio em Goiânia, ambos neste livro.

## Conclusão

A análise aqui realizada identificou uma ampla gama de expressões utilizadas por pesquisadores, organismos internacionais e centros de pesquisa quando se referem aos sujeitos das migrações associadas ao meio ambiente. Entre os termos utilizados, encontram-se: (i) deslocados ambientais; (ii) pessoas ambientalmente deslocadas; (iii) pessoas forçadas a se deslocar por causas ambientais; (iv) deslocados do clima; (v) deslocados induzidos pela mudança climática; (vi) ecomigrantes; (vii) migrantes ambientais; (viii) migrantes ambientalmente forçados; (ix) migrantes ambientalmente motivados; (x) migrantes climáticos; (xi) “refugiados ambientais”; (xii) “refugiados da conservação”; (xiii) “refugiados do clima”; (xiv) “refugiados climáticos”; (xv) “refugiados do meio ambiente”; e (xvi) “refugiados ecológicos”.

Não obstante as diversas terminologias empregadas e as críticas impostas principalmente por estudiosos do Direito Internacional dos Refugiados, a expressão “refugiados ambientais”, com e sem aspas, prevalece entre os pesquisadores brasileiros e estrangeiros dedicados exclusiva ou principalmente ao tema das migrações relacionadas ao meio ambiente.

Cournil e Mayer entendem que “a utilização do termo ‘refugiado’ não é neutra: é um conceito militante que sugere uma analogia entre as migrações ambientais e os refugiados e defende, assim, uma extensão da definição de refugiado”<sup>199</sup>. Não obstante a visão defendida por alguns países e pesquisadores de que a Convenção de 51 deve ser

---

<sup>199</sup> COURNIL, Christel; MAYER, Benoît. Op. cit. p. 25. (tradução livre).

alterado para ampliar o conceito de refúgio e nele inserir causas ambientais, defende-se aqui a utilização do termo “refugiado ambiental” não porque a Convenção deva ser alterada, mas sim porque o vocábulo “refúgio” não é exclusivo dela.

Ademais, diante do conceito escolhido e analisado neste capítulo, as características das migrações associadas ao meio ambiente são as seguintes: (i) o “refugiado ambiental” é um *refugiado não convencional*, pois não é protegido pela Convenção de 51 quando o próprio texto normativo indica que “para os fins desta Convenção” são refugiadas as pessoas que possuem elementos característicos no contexto de uma condição específica; (ii) a migração é forçada independentemente das causas ambientais que a motivaram; (iii) a migração pode ser interna ou internacional; (iv) temporária ou permanente; e (v) o migrante está em situação de vulnerabilidade ambiental.

Cardy menciona que “definições e categorização têm sido uma ferramenta para evitar e também para incentivar ações”<sup>200</sup>, uma vez que “considerações sobre soberania nacional, mandatos de organizações e definições jurídicas já têm afetado e podem rapidamente aumentar a complexidade para alcançar a questão humanitária fundamental”<sup>201</sup>. Ou seja, enquanto se discutem possíveis definições aceitáveis para designar os “refugiados ambientais”, as questões prementes de assistência humanitária e de responsabilidades tendem a ser ofuscadas, motivo pelo qual o reconhecimento dessa categoria de migrante importa política e juridicamente.

---

<sup>200</sup> CARDY, W. Franklin G. Op. cit.

<sup>201</sup> Ibid.

## Referências

ACKETOFT, Tina. *Environmentally induced migration and displacement: a 21<sup>st</sup> century challenge*. Report of the Committee on Migration, Refugees and Population. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 23 Dec. 2008.

AFIFI, Tamer; JÄGER, Jill (Eds.). *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*. Berlin: Springer, 2010.

AGUNIAS, Dovelyn Rannveig; NEULAND, Kathleen. *Circular Migration and Development: trends, policy routes, and ways forward*. Policy Brief – Program on Migrants, Migration and Development. Migration Policy Institute, April 2007.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado – de acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados*. Documento online, 2013.

BETTS, Alexander. *Forced Migration and Global Politics*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2009.

BLACK, Richard. *Environmental Refugees: Myth or Reality?*. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 34, UNHCR, March 2001.

BROWN, Lester. *Plan B: rescuing a planet under stress and a civilization in trouble*. London: Norton & Company, 2003.

CASTILLO, Jesús M. *Migraciones ambientales: huyendo de la crisis ecológica en el siglo XXI*. Barcelona: Virus Editorial, 2011.

CARDY, W. Franklin G. *Environment and Forced Migration*. United

Nations Environment Programme, The Fourth International Research and Advisory Panel Conference – “New Direction in Research on Forced Migration”, Somerville College, University of Oxford, January 5-8 1994.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. *A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, 2015.

COURNIL, Christel; MAYER, Benoît. *Les Migrations Environnementales : enjeux et gouvernance*. Paris: Presses de Sciences Po, 2014.

DAUVERGNE, Catherine. *Marking People Illegal: what globalization means for migration and law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

DOWIE, Mark. *Conservation Refugees: the hundred-year conflict between global conservation and natives peoples*. Cambridge: MIT, 2009.

DUSTMANN, Christian. Return migration: the European experience. *Economic Policy*, s/n, p. 214-250, April 1996.

\_\_\_\_\_. Temporary migration and economic assimilation. *Swedish Economic Policy Review*, n. 7, p. 213-244, 2000.

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

FRAGA, Mirtô. *O Novo Estatuto do Estrangeiro comentado: Lei nº 6.815, de 19.8.80, alterada pela Lei nº 6.924, de 9.12.81*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

GEMENNE, François. *Environmental Changes and Migration Flows: normative framework and policy responses*. Tese de Doutorado apresentada à Université de Liège e a Sciences Po, 2009.



\_\_\_\_\_. How they became the human face of climate change. Research and policy interactions in the birth of the “environmental migration” concept. In: PIQUET, Étienne; PÉCOUD, Antoine; DE GUCHTENEIRE, Paul (Eds.). *Migration and Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. p. 225-259.

GOODWIN-GILL, Guy; McADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate Change 2001: impacts, adaptation, and vulnerability*. Annex B: Glossary of Terms. Working Group II: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL; OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN. *Displacement due to natural hazard-induced disasters: global estimates for 2009 and 2010*. Jun. 2011.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Discussion Note: Migration and the Environment*. MC/INF/288. 94th session, 1 Nov. 2007.

\_\_\_\_\_. *Glossary on Migration*. 2. ed. Geneva: IOM, 2011.

IONESCO, Dina; MOKHNACHEVA, Daria; GEMENNE, François. *Atlas des Migrations Environnementales*. Geneva: IOM; Paris: Les Presses de SciencesPo, 2016.

LACZKO, Frank; AGHAZARM, Christine (Eds.). *Migration, Environment and Climate Change: assessing the evidence*. Geneva: IOM, 2009.

LOPES, Adelirian Martins Lara; AB'SABER, Aziz Nacib; HOSSNE, William Saad. O conceito de Refugiado Ambiental – é uma questão bioética?. *Revista Bioethikos*, n. 6, v. 4, p. 409-415, 2012.

MAYER, Benoît. The International Legal Challenges of Climate-Induced Migration: proposal for an international legal framework. *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, v. 22, n. 3, p. 357-416, 2011.

\_\_\_\_\_. *The Concept of Climate Migration: advocacy and its prospects*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2016.

McADAM, Jane. Climate Change Displacement and International Law: complementary protection standards. *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 19, PPLA/2011/03, May 2011.

MESSINA, Anthony M.; LAHAV, Gallya (Eds.). *The Migration Reader: exploring politics and policies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2006.

MORINIÈRE, Lezlie C. Conceptualising Environmental Migration: tracing the footprint of 'environmental migrants' through 50 years of literature. In: OLIVER-SMITH, Anthony; SHEN, Xiaomeng. *Linking Environmental Change, Migration & Social Vulnerability*. *United Nations University Institute for Environment and Human Security*, n. 12, 2009. p. 22-29.

MYERS, Norman. Environmental Refugees: a growing phenomenon of the 21<sup>st</sup> century. *Philosophical Transactions: Biological Sciences*, v. 357, n. 1420, April 29, p. 606-613, 2002.

NASER, Mostafa Mahmud. Climate change-induced displacement: definitional issues and concerns. *Chicago-Kent journal of environmental and energy law*, v. 2, 1, p. 1-52, 2011.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O direito internacional dos refugiados: análise crítica do conceito “refugiado ambiental”*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

PHILIPS, Brenda D.; FORDHAM, Maureen. Introduction. In: PHILIPS, Brenda D.; THOMAS, Deborah S. K.; FOTHERGILL, Alice; BLINN-PIKE, Lynn. *Social Vulnerability to Disasters*. London: CRC Press, 2010. p. 1-23.

RAMOS, André de Carvalho. Direitos dos Estrangeiros no Brasil: a Imigração, Direito de Ingresso e os Direitos dos Estrangeiros em Situação Irregular. In: SARMENTO, Daniel; IKAWA, Daniela; PIOVESAN, Flávia. (Org.). *Igualdade, Diferença e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 721-745.

RUPPEL, Oliver C. *Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Calls for More Attention on Human Mobility*. Documento online. 6 Apr. 2014.

SAMERS, Michael. *Migration*. London: Routledge, 2010.

SOHN, Louis B.; BUERGENTHAL, Thomas (Eds.). *The Movement of Persons Across Borders*. Studies in Transnational Legal Policy n. 23. Washington, D.C.: The American Society of International Law (ASIL), Oct. 1992.

TORPEY, John. *The Invention of the Passport: surveillance, citizenship and the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

THOMANN, Lars. Environmental migration: a concept between complexes and complexities. In: ROSENOW-WILLIAMS, Kerstin; GEMENNE, François. *Organizational Perspectives on Environmental Migration*. London: Routledge, 2015. p. 21-36.

TURNER II, B. L.; KASPERSON, Roger E.; MATSON, Pamela A; McCARTHY, James J.; CORELL, Robert W.; CHRISTENSEN, Lindsey; ECKLEY, Noelle; KASPERSON, Jeanne X.; LUERS, Amy; MARTELLO, Marybeth L.; POLSKY, Colin; PULSIPHER, Alexander; SCHILLER, Andrew. A Framework for Vulnerability Analysis in Sustainability Science. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, v. 100, n. 14, Jul., p. 8074-8079, 2003.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective*. S/d. Documento online.

\_\_\_\_\_. *UNCHR, the environment & climate change*. Geneva: UNHCR, Oct. 2015.

WESTRA, Laura. *Environmental Justice and the Rights of Ecological Refugees*. London: Earthscan, 2009.

WOOD, William B. Ecomigration: linkages between environmental change and migration. In: ZOLBERG, Aristide R.; BENDA, Peter M. (Eds.). *Global Migrants, Global Refugees – problems and solutions*. New York: Berghahn Books, 2001. p. 42-61.

## **Parte 2 - Formas e Desafios de Proteção**

# Las Migraciones Ambientales: un Análisis de las Actualizaciones Jurídico-políticas

Susana Borràs\* e Beatriz Felipe\*\*

“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”  
Artículo 1, Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948

## Introducción

La degradación ambiental, en sus múltiples formas, gana cada vez mayor importancia como causa de las migraciones humanas. Las sequías e inundaciones más intensas y frecuentes, la contaminación, la construcción de grandes represas y otras tantas formas de alteración de las condiciones ambientales hacen que muchas personas tengan que migrar por la imposibilidad de continuar subsistiendo en las zonas afectadas.

---

\* Susana Borràs Pentinat es Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales e Investigadora del Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT), Universidad Rovira i Virgili (Tarragona-España).

\*\* Beatriz Felipe Pérez es Doctora en Derecho Público por la Universidad Rovira i Virgili (Tarragona- España) e Investigadora colaboradora en el Centro de Estudios de Derecho Ambiental de Tarragona (CEDAT). “PROYECTO DE I+D: La constitución climática global: gobernanza y Derecho en un contexto complejo” (CONCLIMA -DER2016-80011-P), (MINECO/FEDER, UE), Programa Estatal de Fomento de la Investigación Científica y Técnica de Excelencia, subprograma Estatal de Generación del Conocimiento, en el marco del Plan Estatal de Investigación Científica y Técnica y de Innovación 2013-2016, efectuada por resolución de 17 de junio de 2015 (BOE de 23 de junio) de la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación (SEIDI), Ministerio de Economía y Competitividad, España.

Estas personas se encuentran normalmente entre los grupos de población más vulnerables pues, como señala el Informe Mundial sobre Ciencias Sociales 2016 elaborado por la UNESCO, “(...) las personas más pobres y vulnerables son también las que se ven más afectadas por el cambio climático y los trastornos del medio ambiente”<sup>202</sup>. Es decir, son las poblaciones más vulnerables en los países del Sur Global las que se enfrentan a las peores consecuencias ambientales y las que cuentan con menos recursos para poder hacerle frente, quedando a menudo atrapadas en ambientes deteriorados pues carecen incluso de los recursos necesarios para migrar.

Como comentaba al respecto Sami Naïr en una entrevista reciente, “[n]o se habla de ellos porque (...) no hay conciencia real de lo que se nos viene encima”<sup>203</sup>. Sin embargo, en los últimos ocho años aproximadamente, 22,5 millones de personas han sido desplazadas cada año por desastres meteorológicos o relacionados con el clima, lo que equivale a unas 62.000 personas al día<sup>204</sup>. A pesar de que sigue sin existir consenso en relación a las cifras, la magnitud de las estimaciones indica que se trata de un fenómeno de vital importancia, que ha de ser reconocido cuanto antes y que se deben tomar medidas al respecto en todos los ámbitos pertinentes.

<sup>202</sup> CONSEJO INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES; INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO. *Informe Mundial sobre Ciencias Sociales 2016*. UNESCO, 2016, p. 10.

<sup>203</sup> RAMOS, Isabel Rioja. “La mayoría ya son refugiados medioambientales” - Entrevista de Sami Naïr. *La Vanguardia*, 2016.

<sup>204</sup> INTERNATIONAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. *Global Estimates 2015. People Displaced by Disasters*. Ginebra: NRC, 2015.

Con el objetivo de avanzar hacia el reconocimiento y la protección jurídica de quienes migran por motivos ambientales, en este capítulo inicial se realiza una descripción de las causas ambientales de las migraciones humanas en el primer apartado. En el segundo apartado se categorizan las migraciones ambientales según diferentes parámetros, mientras que en el tercero se profundiza en las limitaciones conceptuales y jurídicas para la protección internacional quienes migran por motivos ambientales. Los avances en el reconocimiento y protección internacional de estas personas se estudian en el cuarto apartado, finalizando el capítulo con un apartado dedicado a las conclusiones más relevantes.

## 1. Las causas de las migraciones ambientales

Las migraciones ambientales, así como el resto de movimientos de población, no ocurren por una sola razón. Los motivos para migrar suelen ser complejos e incluir múltiples factores, así como depender de las características del entorno y de las circunstancias particulares de cada persona afectada. La degradación ambiental relacionada con las migraciones puede estar producida, a su vez, por un amplio abanico de motivos, que pueden tener origen natural o antropogénico y que también se relacionan entre sí.

En relación a las causas naturales de la degradación ambiental, destacan por su importancia los desastres naturales, que engloban actividades geofísicas (terremotos, erupciones volcánicas, avalanchas, deslizamientos de tierra, etc.), actividades meteorológicas (ciclones tropicales, tornados, huracanes, tifones, etc.) y actividades hidrológicas (inundaciones, por ejemplo).



Los desastres naturales generan graves perjuicios humanos, económicos y materiales y suelen perjudicar en mayor medida a los países menos desarrollados económicamente y, sobre todo, a los que tecnológicamente no disponen de los medios suficientes para detectar los posibles riesgos naturales, ni mucho menos para hacer frente a sus consecuencias devastadoras. Se estima que en 2015, los desastres desplazaron cerca de 19.2 millones de personas, es decir, más del doble del número de desplazamientos generados por conflictos y violencia<sup>205</sup>. A modo de ejemplo, en 2016 en Ecuador, el terremoto de 7,8 grados de intensidad en la escala de Richter afectó a unas 750.000 personas y dejó al menos a 22.000 sin hogar<sup>206</sup>.

Unos años antes, el terremoto de Haití en 2010 de 7,3 grados, causó la muerte de 222.570 personas, más de 1,5 millones de personas se quedaron sin hogar y sumió en el caos al país más pobre del hemisferio occidental<sup>207</sup>. En Nepal, a su vez, se estima que el terremoto de magnitud 7,8 que asoló el país en abril de 2015 causó el desplazamiento de cerca de 2,8 millones de personas<sup>208</sup>. Asimismo, el 26 de diciembre de 2004, un maremoto de 9 grados asoló la costa noroeste de la Isla de Sumatra (Indonesia), las Mal-

<sup>205</sup> INTERNATIONAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. Global Report on Internal Displacement 2016. Ginebra: NRC, 2016., p. 7.

<sup>206</sup> OXFAM. Ecuador Earthquake. S/d. Documento online. Disponible en: < [www.oxfam.org/en/emergencias/ecuador-earthquake.28](http://www.oxfam.org/en/emergencias/ecuador-earthquake.28)>. Acceso en: 28 Ene. 2017.

<sup>207</sup> LAURSEN, Lucas. Haiti Earthquake may have primed Nearby Faults for Failure. Nature, v. 463, Feb. 2010. Documento online.

<sup>208</sup> UNITED NATIONS. OCHA. Nepal Earthquake. Flash Appeal for Response to the Nepal Earthquake, 2015.

divas y Sri Lanka. Este maremoto resultó en la muerte de casi 300.000 personas y en el desplazamiento de cerca de 2 millones<sup>209</sup>. Estos efectos tan devastadores ponen de manifiesto la vulnerabilidad humana ante los riesgos naturales, así como sus consecuencias desproporcionadas para las poblaciones con menos recursos, especialmente.

Por otro lado, el huracán Katrina, que afectó a los Estados Unidos en agosto del 2005, castigó especialmente la zona de Nueva Orleans, donde reside la población más pobre del país. Como no hubo ningún tipo de planificación previa, este evento causó miles de desplazamientos y murieron miles de personas<sup>210</sup>. Del mismo nivel de intensidad que el huracán Katrina, el huracán Yasi, que cruzó Queensland (Australia), en febrero de 2011, con vientos de hasta 285km/h, afectó gravemente a los edificios más antiguos. En este caso los sistemas de control y previsión permitieron alertar a la población y efectuar una evacuación de más de 300.000 personas, sin que el paso del huracán registrara ninguna víctima<sup>211</sup>. El maremoto y posterior tsunami que afectó Japón en 2011 causó el desplazamiento de más de 63.000 personas<sup>212</sup>. Estos son ejemplos de cómo los Estados, aún preparados tecnológicamente para la detección de estos fenómenos y con capacidad de evacuar su

<sup>209</sup> CASTILLO, Jesús. *Migraciones Ambientales: Huyendo de la Crisis Ecológica en el siglo XXI*. Barcelona: Virus editorial, 2011.

<sup>210</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Compendium of IOM's Activities in Migration, Climate Change and the Environment*, 2009, p. 20.

<sup>211</sup> Cf. EUROPA PRESS. Así es el superhuracán que quiere 'comerse' Australia. 2 Feb. 2011.

<sup>212</sup> ODA, Takashi. *Grasping the Fukushima Displacement and Diaspora*. The 2011 East Japan Earthquake Bulletin, p. 1-7, 11 Aug. 2011.

población, también pueden verse gravemente afectados por los desastres naturales.

En cuanto a la degradación ambiental de origen antropogénico, es importante resaltar que esta deriva de las actividades propiamente humanas enraizadas en un modelo de crecimiento económico basado en la explotación insostenible de los recursos naturales y con graves impactos ambientales. Los efectos de la degradación ambiental permanente originan modificaciones ambientales que pueden incluso contribuir en la gravedad de los desastres naturales mencionados anteriormente.

En este grupo de causas antropogénicas de la degradación ambiental pueden distinguirse la deforestación, las sequías, la degradación del suelo, la contaminación en todas sus formas, la pérdida de biodiversidad, la construcción de proyectos de desarrollo y, entre otras, la explotación desmesurada de los recursos. También se han de destacar las causas de ámbito tecnológico que derivan de accidentes industriales, químicos, nucleares o genéticos y las de ámbito bélico, relacionadas con los conflictos armados o con la violencia generalizada sobre el medio ambiente, es decir, la utilización del medio ambiente como arma de guerra y las consecuencias que provocan este tipo de conflictos sobre el propio medio natural<sup>213</sup>. Asimismo, el control de los recursos naturales se ha convertido más que nunca, a menudo con apoyo extranjero, en un objetivo de las partes en conflicto<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup> Cf. HOMER-DIXON, Thomas. On the threshold: environmental change as causes of violent conflict. *International Security*, v. 16, n. 2, p. 76-116, 1991.

<sup>214</sup> Cf. BRAUCH, Hans Günter., *Environment and human security. Towards freedom from hazard impacts*. Bonn: UNU-EHS, Publ., 2005. p. 25 y ss y, BRAUCH, Hans Günter, *Threats, challenges, vulnerabilities and risks in environmental and human security*. Bonn: EHS, 2005.

La construcción de grandes obras de infraestructura o, como se suelen denominar, “proyectos de desarrollo” ha generado el desplazamiento de grandes cantidades de población. Durante el siglo XX, entre 40 y 80 millones de personas habían sido desplazadas por las represas en todo el mundo<sup>215</sup>. Quienes viven río abajo ven sus medios de subsistencia seriamente dañados y se pone en peligro la productividad futura de sus recursos. Además, muchas de las personas desplazadas no son reconocidas (o registradas como tales) y, por lo tanto, no suelen ser reasentadas o indemnizadas correctamente<sup>216</sup>.

Este tipo de construcciones son comunes en América Latina, donde existen más de 300 proyectos de grandes represas en construcción o planeados<sup>217</sup>. En Brasil, por ejemplo, desde hace 20 años hasta la actualidad, se está librando una complicada lucha ante la inminente construcción de la represa hidroeléctrica “Belo Monte” en el río *Xingú*, en la Amazonía. De finalizarse la construcción de dicha represa, más de 500 km<sup>2</sup> de bosques y terrenos agrícolas serían inundados y al menos 20 mil personas serían des-

---

<sup>215</sup> WORLD COMMISSION ON DAMNS. Dams and Development: A New Framework for Decision-Making, 2000.

<sup>216</sup> En este tipo de casos, la vulnerabilidad de las víctimas y los abusos de derechos humanos se agudizan por dos razones: la primera reside en el hecho de que normalmente no se respeta el derecho a la participación de las poblaciones afectadas. La segunda está dada porque el concepto de reparación que se tiene en cuenta para compensar a las personas desplazadas es insuficiente y no suele contemplar el valor de la pérdida cultural que sufren. Al respecto, existe una tendencia generalizada a desvalorizar los saberes locales y suponer que una familia desplazada, por el sólo hecho de recibir una vivienda en otro lugar ha sido debidamente compensada.

<sup>217</sup> ASOCIACIÓN INTERAMERICANA PARA LA DEFENSA DEL AMBIENTE. Grandes Represas en América. ¿Peor el remedio que la enfermedad? Principales consecuencias ambientales y en los derechos humanos y posibles alternativas, 2009.

plazadas<sup>218</sup>. En Panamá, desde la década de los 1970 hasta la actualidad, la comunidad indígena *Ngöbe-Buglé* vive amenazada por la construcción de una represa hidroeléctrica en el río *Tabasará* conocida como “Barro Blanco”. Si finalmente se cerraran las compuertas de la represa (construida aproximadamente al 90% en la actualidad) las tierras de los *Ngöbe* se inundarían y se acabaría con parte de la cultura de esta comunidad<sup>219</sup>.

Por su parte, el cambio climático supone una de las más graves causas de degradación ambiental de origen antropogénico que está dando lugar al fenómeno conocido como “migraciones climáticas”, un subtipo dentro de las migraciones ambientales. A pesar de que el cambio climático afecta a todo el planeta, sus impactos son diferentes según las regiones y la capacidad de resiliencia de los grupos de personas afectadas<sup>220</sup>. Ya hay ejemplos teniendo lugar en algunas regiones de África<sup>221</sup>, como en el Sahel y en el Cuerno de África, en los pequeños Estados insulares

---

<sup>218</sup> ASOCIACIÓN INTERAMERICANA PARA LA DEFENSA DEL AMBIENTE. La represa hidroeléctrica Belo Monte, 2015.

<sup>219</sup> Cf. FELIPE, Beatriz et al. Rethinking the Role of Development Banks in Climate Finance: Panama’s Barro Blanco CDM Project and Human Rights. *Law, Environment & Development Journal*, v. 12, n. 1, p. 1-17, 2016.

<sup>220</sup> INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Cambio climático 2014. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas, 2014. Disponible en <[http://ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full\\_es.pdf](http://ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_es.pdf)>. Acceso en: 28 Ene. 2017.

<sup>221</sup> Cf., por ejemplo, el caso de Gana en: RADEMACHER-SCHULZ, Cristina; SCHRAVEN, Benjamin; MAHAMA, Edward Salifu. Time matters: shifting seasonal migration in Northern Ghana in response to rainfall variability and food insecurity. *Climate and Development*, v. 6, p. 46-52, 2013.

del Pacífico (Tuvalu, Kiribati, etc.), en *Shishmaref y Kivalina* en Alaska<sup>222</sup>, en Asia<sup>223</sup> y también en América Latina<sup>224</sup>.

## 2. Categorizando las migraciones ambientales

Existen diferentes parámetros o dimensiones que permiten categorizar a las migraciones ambientales. Así, en relación a la dimensión temporal del movimiento, estas pueden ser temporales o permanentes dependiendo de las circunstancias de cada caso concreto.

También se pueden categorizar según el grado de voluntariedad, aunque la distinción entre voluntario y forzado es muy complicada porque depende de infinitos factores y casuísticas. La mejor forma de entender el grado de voluntariedad de las migraciones ambientales es visualizándolas a lo largo de una línea continua que va desde un extremo en el que se sitúan los casos en los que la migración tiene un carácter preventivo o más voluntario, al opuesto en el que la única alternativa a no moverse, es la muerte, es decir, el grado máximo de forzamiento<sup>225</sup>.

<sup>222</sup> Cf. el caso de Alaska en: BRONEN, Robin. Alaskan communities' rights and resilience. *Forced Migration Review*, 31, p. 30-32, 2008.

<sup>223</sup> Cf. ANDERSON, Teresa; SHAMSUDDIHA, Md; DIXIT, Ajaya. *Climate Change Knows No Borders. An analysis of climate change induced migration, protection gaps and needs for solidarity in South Asia*. CANSA, Brot für die Welt y Actionaid, 2016.

<sup>224</sup> En Mexico: SÁNCHEZ, I. y otros, *Forced migration, climate change, mitigation and adaptive policies in Mexico: Some functional relationships*. *International Migration*, v. 52, 2012, p. 51. En Colombia y en Bolivia cf.: CENTRE D'ESTUDIS AMAZONICS. *Migración y cambio climático. El caso de Bolivia y Colombia*. CEAM, 2012; y DISPLACEMENT SOLUTIONS. *Climate displacement and planned relocation in Colombia: the case of Gramalote*, 2015.

<sup>225</sup> HUGO, Graeme. *Future Demographic Change and Its Interactions*

Otra forma de categorizar las migraciones ambientales es según su dimensión territorial. Al respecto, la mayoría de estos movimientos tienen lugar a nivel interno o, a lo sumo, a un país vecino<sup>226</sup>. Además, la evidencia empírica demuestra que los éxodos masivos cruzando las fronteras estatales no se esperan al menos en el corto plazo. Asimismo, los movimientos desde las zonas rurales a las urbanas no dejan de aumentar<sup>227</sup>.

En base a todos estos parámetros se pueden delimitar al menos tres categorías de movimientos migratorios por razones ambientales: los migrantes temporales, debido a factores temporales ambientales – erupciones volcánicas, terremotos, etc. – y que pueden regresar a su hábitat natural; aquellos migrantes permanentemente por cambios drásticos en su entorno – construcción de presas, contaminación por petroleras, etc. – y que no pueden regresar y aquellos que han migrado permanentemente en busca de una mejor calidad de vida porque su hábitat es incapaz de proveerles las necesidades mínimas – pérdida de productividad en los suelos, desertificación, etc<sup>228</sup>.

---

with Migration And Climate Change. *Global Environmental Change*, v. 21, p. S21-S33, 2011.

<sup>226</sup> LACZO, Frank; PIGUET, Etienne. Regional Perspectives on Migration, the Environment and Climate Change. In: E. PIGUET; Etienne; LACZO, Frank. (Eds.). *People on the Move in a Changing Climate. The Regional Impact of Environmental Change on Migration*. Nueva York: Springer, 2014. p. 1-20.

<sup>227</sup> MÁÑEZ, Maria; SCHWERDTNER, Kathleen; PARAGAY, Sainab Husain. Adaptation under Changing Urban Patterns: The Climatic Perspective of Migration. In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Khatarina. (Eds.). *Climate Change: International Law and Global Governance. Volume II: Policy, Diplomacy and Governance in a Changing Climate*. Baden-Baden, Nomos, 2013. p. 785-798.

<sup>228</sup> Cf. BRAUCH, Hans Günter (Ed.). *Berghof-Stiftung für*

### 3. Las limitaciones actuales de la protección internacional de la migración ambiental

#### 3.1. Las limitaciones conceptuales

Uno de los aspectos que mayores debates ha generado en relación a la situación de quienes migran por motivos ambientales está relacionado con el uso de la terminología. Esta cuestión no carece de importancia, puesto que determina el régimen jurídico que debe procurar protección a estas personas. (UNEP, en la sigla en inglés)

La terminología empleada inicialmente fue la de “refugiado ambiental”, utilizada por Lester Brown en 1976. Posteriormente, en 1985, este concepto fue introducido en un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente<sup>229</sup> elaborado por El- Hinnawi<sup>230</sup>, profesor del *Egyptian National Research Centre*, del Cairo y popularizado por la premio Nobel de la Paz Wangari Maathai. Más adelante, en 1995, el profesor Norman Myers - cuyas cifras de “refugiados ambientales” han sido constantemente reproducidas -

---

Konfliktforschung: Facing global environmental change. Berlín; Heidelberg: Springer, 2009; también LONERGAN, Steve. Global environmental change and human security. Bonn: IHDP, 1999.

<sup>229</sup> UNEP, en la sigla en inglés.

<sup>230</sup> Según este autor: “Environmental refugees are defined as those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporary or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life. By ‘environmental disruption’ in this definition is meant any physical, chemical and/or biological changes in the ecosystem (or the resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life”. Cf. EL-HINNAWI, Essam. Environmental Refugees. Nairobi: United Nations Environmental Programme, 1985. p. 4.



empleó a su vez dicha denominación<sup>231</sup>. El término “refugiado ambiental” fue utilizado por un gran número de autores<sup>232</sup> y sigue siendo el más empleado por los medios de comunicación<sup>233</sup>.

Con el tiempo, se produjo una proliferación y polarización terminológica y conceptual, surgiendo términos como migrante ambiental, y otras denominaciones similares, tales como migración forzada ambiental, migración motivada por el medio ambiente, refugiados climáticos, refugiados del cambio climático, personas desplazadas por el clima, refugiados de los desastres naturales, desplazados ambientales, eco-refugiados, climigrantes y personas ecológicamente desplazadas, entre otros tantos ejem-

---

<sup>231</sup> MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*. Washington DC: Climate Institute, 1995.

<sup>232</sup> Cf. EL-HINNAWI, Essam., *Op. cit.* p. 4; SUHRKE, Astri; VISENTIN, Annamaria. *The environmental refugee: a new approach*, *Ecocodecision*, p. 73-74, Sep. 1991; SUHRKE, Astri, *Environmental degradation and population flows*. *Journal of International Affairs*, 47, 2, p. 473-496, 1994; VLACHOS, Evan. *International migration and environmental refugees*. In: RAMPHAL, Shridath, SINDING, Steven W. (Ed.) *Population Growth and Environmental Issues*. Westport: Praeger, 1996; KLIOT, Nurit. *Environment, Migration and Conflict: A Critical Review*. Israel: University of Haifa, 2000; KEANE, David. *The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of Environmental Refugees*. *Georgetown International Environmental Law Review*, 16, p. 209-223, 2003 -2004; CASTILLO, Jesús. *Migraciones Ambientales: Huyendo de la Crisis Ecológica en el siglo XXI*. Barcelona: Virus editorial, 2011. También, BORRAS PENTINAT, Susana. *Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente*. *Revista de Derecho (Valdivia)*, v. XIX, n. 2, p. 85-108, 2006.

<sup>237</sup> VLASSOPOULOS, Chloé Anne. *Defining Environmental Migration in the Climate Change Era: Problem, Consequence or Solution?*. In: FAIST, Thomas; SCHADE, Jeannete. (Eds.) *Disentangling Migration and Climate Change*. Bielefeld: Springer, 2014. p. 145-163.

plos. Lo cierto es que las diferencias entre estos términos son menos importantes que lo que tienen en común, pues todos sugieren que existe una relación, directa o indirecta, entre la degradación ambiental y la migración.

En la actualidad, gran parte de la doctrina coincide en emplear la denominación “migrante ambiental”, independientemente de su concreto estatuto jurídico. Así, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define migrantes ambientales como:

(...) las personas o grupos de personas que, por motivo de cambios repentinos o progresivos en el medio ambiente, que afectan adversamente su vida o sus condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus lugares de residencia habituales, o deciden hacerlo, bien sea con carácter temporal o permanente, y que se desplazan dentro de sus propios países o al extranjero<sup>234</sup>.

Esta definición comprende a las personas que se trasladan por cualquier causa que dé lugar a la degradación ambiental, así como tanto a las que optan por migrar como a las que no les queda otra opción, es decir, es aplicable independientemente de la causa concreta y del grado de voluntariedad de la migración. Asimismo, también reconoce los traslados internos e internacionales.

A pesar de existir cierto consenso entre las numerosas denominaciones para referirse a los movimientos forzados de población en función de su realidad, en parte promovido por la propia OIM, la situación tan extrema como

<sup>234</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. Nota para las deliberaciones: la migración y el medio ambiente. MC/INF/288, Nonagésima cuarta reunión, 1 Nov. 2007.

es la de la posible desaparición o inhabilitación permanente de los pequeños Estados insulares plantea la posible adecuación de la protección de sus habitantes mediante la aplicación del estatuto de refugiado, como se analiza más adelante y, por tanto, justifica en determinadas ocasiones la utilización de la denominación “refugiado ambiental”.

## 2.2. Las limitaciones jurídicas de reconocimiento y protección

Una de las cuestiones más importantes en relación a las migraciones ambientales reside en cómo proteger a estas personas, pues, especialmente quienes migran internacionalmente, se encuentran en la actualidad en un limbo jurídico. Así, se plantea la posible aplicación de los regímenes jurídicos de las migraciones forzadas y/o del desplazamiento interno, según si quien migra cruza o no una frontera internacionalmente reconocida, y el de la apatridia, en caso de pérdida de nacionalidad, por ejemplo en los casos de los pequeños Estados insulares amenazados por la elevación del nivel del mar.

### 2.2.1. El estatuto de refugiado y la condición de desplazado

Una posibilidad para proteger a los migrantes ambientales podría resultar en la aplicación de la definición legal de “refugiado” y los derechos de los refugiados regulados en la *Convención sobre el Status de los Refugiados* de 1951 (“Convención de 51”, en adelante) y su *Protocolo de 1967*. Sin embargo, se dan un sinnúmero de limitaciones que se analizan a continuación.

Así, en relación con el concepto jurídico de refugiado<sup>235</sup>, es necesario señalar, en primer lugar, que la definición sólo se aplica a las personas que ya han cruzado una frontera internacional y, como se analizó anteriormente, la mayoría de las migraciones ambientales tienen lugar a nivel interno. En segundo lugar, existen otras dificultades a la hora de aplicar la definición jurídica de refugiado a los migrantes ambientales. Por ejemplo, es difícil constatar que la degradación ambiental pueda constituir un motivo de persecución, en el sentido jurídico de la palabra, pues la “persecución” implica violaciones de los derechos humanos que son suficientemente graves, debido a su naturaleza inherente o debido a su repetición<sup>236</sup>. En tercer lugar,

---

<sup>235</sup> De acuerdo con este acervo jurídico, un “refugiado” se define como alguien que “(...) debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él” Convención sobre el Status de los Refugiados (adoptada el 28 de julio de 1951, entrada en vigor el 22 de abril de 1954) 189 UNTS 137, artículo 1 A(2), y su Protocolo sobre el Status de los Refugiados de 1967 (adoptado el 31 de enero de 1967, entrada en vigor el 4 de octubre de 1967) 606 UNTS 267.

<sup>236</sup> Cf. también Directiva 2004/83/EC del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida [2004], Diario Oficial de la Unión Europea L304/12, artículo 9. Al respecto, el ACNUR organizó una mesa redonda de expertos sobre cambio climático y desplazamiento que se celebró en Bellagio en febrero de 2011. En esta reunión se rechazó el uso de los términos “refugiado climático” y “refugiado ambiental”, ya que los consideraron son inexactos y engañosos. Informe del Relator Especial sobre los derechos

según la Convención de 51, los refugiados huyen de su propio gobierno (o de agentes privados de los cuales el gobierno no puede o no quiere protegerlos de ellos), pero una persona que huye de los efectos de la degradación ambiental no escapa necesariamente de su gobierno. En cuarto lugar, en relación con el elemento de la “persecución”, la Convención de 51 requiere que tal persecución sea por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a determinado grupo social. Esta cuestión es también problemática por cuanto los efectos de la degradación ambiental son en gran medida indiscriminados, en lugar de estar vinculados a las características particulares, como los antecedentes de una persona o sus creencias. En consecuencia, es difícil de establecer el argumento de que las personas afectadas por la degradación ambiental pudieran constituir “un determinado grupo social”, porque el derecho exige que el grupo debe estar conectado por una característica fundamental, inmutable, que no sea el riesgo de persecución por sí mismo.

No obstante las limitaciones mencionadas, es necesario precisar que la Convención de 51 puede aplicarse en situaciones específicas, por ejemplo, cuando “las víctimas de desastres naturales huyen debido a que su gobierno ha retenido u obstruido deliberadamente la asistencia con el fin de castigarlas o marginarlas debido a alguno de los cinco motivos [de la Convención]”<sup>237</sup>. Así, siguen existiendo ex-humanos de los migrantes A/67/299 Sexagésimo séptimo período de sesiones Tema 70 b) del programa provisional “Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales”, 13 Ago. 2012.

<sup>237</sup> ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Desplazamiento forzado en el contexto del cambio climático:*

cepciones limitadas donde la exposición al impacto en el clima o la degradación del medio ambiente podría equivaler a persecución por una razón prevista por la Convención de 51. Un ejemplo sería cuando las políticas del gobierno estuvieran dirigidas a determinados grupos que dependen de la agricultura para su supervivencia, donde el cambio climático ya estuviera obstaculizando esa subsistencia. Otro ejemplo sería una hambruna inducida por un gobierno que destruye cultivos, contamine el agua o contribuya a la destrucción del medio ambiente al contaminar la tierra y el agua<sup>238</sup>.

Además de la Convención de 51, a nivel regional el estatuto de refugiado se reconoce en dos instrumentos internacionales más: la *Convención Relativa a los Aspectos Específicos de los Refugiados Africanos*, de la Organización de la Unidad Africana (OUA), de 1969 y la *Declaración de Cartagena* de 1984. Ambas constituyen prominentes instrumentos regionales sobre refugiados que amplían la definición de refugiado para África y América Latina, proponiendo nuevos enfoques para las necesidades humanitarias de las personas refugiadas y desplazadas con un espíritu de solidaridad y cooperación. Así, ambas incluyen entre las causas para migrar de manera forzada a las situaciones

*Desafíos para los Estados en virtud del derecho internacional*. Presentado en la sexta reunión del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, 20 May. 2009, p. 9-10.

<sup>238</sup> SERAC; CESR contra Nigeria, Decisión con respecto a la comunicación N. 155/96, ACHPR/COMM/A044/1, XV informe anual de la actividad de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (7 de mayo de 2002), anexo V, párrafo 44. Cooper argumenta que la desertificación en el Sahel africano y la explosión nuclear en Chernóbil constituyeron persecución: Cf. COOPER, Jessica B. Refugiados ambientales: satisfacer los requisitos de la definición de refugiado. *NYU Environmental Law*, v. 6, 1998, p. 480.

que han alterado gravemente el orden público<sup>239</sup>, que, de cierta forma, podría resultar equiparable a la degradación ambiental como la causante de hambrunas y sequías. Esta referencia a circunstancias que perturben el orden público ha sido interpretada como clave para incluir los “refugiados ambientales”. Aun así, la Convención de la OUA solo permite que aquellas personas que sufren “fundado temor a ser perseguidas” califiquen como refugiadas, manteniéndose uno de los inconvenientes señalados en el análisis de la Convención de 51. Además, por el momento, los principales inconvenientes para ampliar la protección a los migrantes ambientales son que, por un lado, tienen carácter regional, no universal, es decir, y, por otro lado, no recogen específicamente los motivos ambientales. Además, la Declaración de Cartagena se trata de un instrumento jurídicamente no vinculante.

La no adecuación del concepto de “refugiado” ha sido confirmada por algunos casos en Australia y Nueva Zelanda, en los que algunos habitantes de Tuvalu y Kiribati habían solicitado el reconocimiento de esta condición de refugiado por los impactos del cambio climático. No obstante, en ninguno de ellos se admitió el reconocimiento de tal condición de refugiado<sup>240</sup>.

<sup>239</sup> La Convención de la OUA añade a la definición de persona refugiada que establece Ginebra que se otorgará el estatuto de persona refugiada a las personas obligadas a salir de su país de origen “(...) a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público”. Y la Declaración de Cartagena también aplica la condición de refugiado a las personas cuya “(...) vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

<sup>240</sup> Cf. Apelación de Refugiados N. 72189/2000, Autoridad de

Por otro lado, cuando el movimiento migratorio se produce dentro de las fronteras de un mismo país, la protección podría regirse por los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, de 1998. Así, los Principios Rectores contemplan expresamente la protección de las personas desplazadas<sup>241</sup> a causa de desastres naturales o provocados por el ser humano y contienen importantes protecciones de los derechos humanos en tales casos. El problema de la aplicación de este instrumento radica en que no es obligatorio y no cubre las migraciones forzadas internacionales. Por su parte, la *Convención sobre los Desplazados internos de la Unión Africana (Convención de Kampala)*, si bien es el primer tratado internacional vinculante sobre desplazamiento interno que ofrece importantes protecciones de los derechos humanos para las personas desplazadas debido a factores ambientales, tampoco cubre los migrantes que cruzan fronteras y su ámbito de aplicación es el regional.

### 2.2.2. El estatuto de apátrida

La inhabilitación progresiva o desaparición permanente del territorio de algunos pequeños Estados insula-

---

Apelaciones del Estatuto de Refugiados de Nueva Zelanda, 17 de agosto de 2000, párrafo 13. Cf. también 0907346 [2009] RRTA 1168 (10 de diciembre de 2009) párrafo 51 (Tribunal de Revisión de Refugiados de Australia).

<sup>241</sup> Según los Principios Rectores, el desplazamiento se produce cuando las “personas o grupos de personas (...) se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano.”



res de escasa elevación debido al aumento del nivel del mar y a otros efectos del cambio climático representa un panorama poco alentador para la población de estas regiones. Estas circunstancias han impulsado la discusión sobre si a largo plazo podría llegar a considerárseles apátridas en sentido jurídico<sup>242</sup>.

La definición de “apátrida”, incluida en el artículo 1 de la *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas* de 1954 (Convención de 54), restringe deliberadamente su alcance a la persona que “(...) no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado conforme a su legislación”.<sup>243</sup> Al respecto, a pesar de la novedad de la situación de pérdida total del territorio de un Estado, existe una presunción general de continuidad de la condición de Estado y de personalidad jurídica internacional en virtud del Derecho Internacional. Así, la condición de Estado no se pierde de forma automática con la pérdida de territorio habitable, ni está necesariamente afectada por los movimientos de población<sup>244</sup>.

---

<sup>242</sup> Cf. McADAM, Jane. “Disappearing States”, *Statelessness and the Boundaries of International Law*. In: McADAM, Jane (Ed.). *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2010. p. 105-130. Cf. ALTÓ COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Cambio Climático y apatridia: una visión general. Documento presentado para la 6ª sesión del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo (GTE - CLP) según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), 1 al 12 Jun. 2009.

<sup>243</sup> Convención de 54: Artículo 1 inciso 1: “A los efectos de la presente Convención, el término “apátrida” designará a toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”.

<sup>244</sup> De acuerdo con el Derecho Internacional, un “Estado” existe si reúne cuatro elementos constitutivos: si un territorio definido tiene una población permanente, un gobierno eficaz y la capacidad de entablar relaciones con otros países. Cf. el Artículo 1 de la Convención

En el caso de la posible desaparición o inhabilitación de los pequeños Estados insulares, la Convención de 54 no protegería a sus habitantes a menos que el país en cuestión hubiese retirado formalmente la nacionalidad de las personas, lo cual resulta improbable por las obligaciones impuestas por el derecho de los derechos humanos. No obstante, si un país se reconoce como inexistente, entonces su antigua población estaría cubierta por la definición de “apátrida”, siempre que no hubiese adquirido una nueva nacionalidad. Esto obligaría a los países signatarios a proporcionar a estas personas en su territorio los derechos contenidos en dicho tratado. El reconocimiento de esta posibilidad parece ser remota, por distintos motivos: uno, por la novedad de esta situación, que no determina si los Estados estarían dispuestos a considerar que un país preexistente ha “desaparecido” y, dos, que la Convención de 54 sólo obliga a los pocos Estados que la han ratificado y, por lo tanto, son escasos los que reconocen este estatuto. Aun así, desde organizaciones internacionales como la OIM consideran que la inundación permanente del territorio insular de un Estado podría, potencialmente, forzar a que se empleara la Convención de 54 para proteger los derechos de las personas nacionales de dichos Estados<sup>245</sup>.

En todo caso, la potencial desaparición de los Estados insulares por los efectos del cambio climático aumenta el riesgo de generar el fenómeno de la apatridia *de facto* a gran escala, que podría convertirse en apatridia *de jure* si se considerara que el Estado afectado ha cesado su existencia<sup>246</sup>

sobre los Derechos y los Deberes de los Estados, Montevideo 1933.

<sup>245</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. IOM Outlook on Migration, Environment and Climate Change, 2014.

<sup>246</sup> PARK, Susin. Cambio climático y el riesgo de apatridia: La situación

y en caso de que no hubiesen adquirido otra nacionalidad (por ejemplo, trasladándose a otro país y convirtiéndose en sus ciudadanos). Asimismo, es muy importante aplicar los principios establecidos en el otro pilar de la protección ante la apatridia, es decir, la *Convención para Reducir los Casos de Apatridia*, de 1961.

### 3. Nuevas perspectivas en el reconocimiento y protección internacional de los migrantes ambientales: los derechos de las personas y los deberes de los Estados

La situación de las personas que se enfrentan a los riesgos generados por las diferentes formas de degradación ambiental hasta el extremo de comprometer sus derechos más básicos y, en definitiva, su subsistencia, exige, sin duda alguna, una respuesta internacional.

Así, la inadecuación del estatuto de refugiado y la incapacidad de los Estados de planificar un proceso migratorio adecuado para sus habitantes, ha exigido plantear respuestas para procurar la protección y la asistencia de las poblaciones que huyen: por una parte, mediante la readaptación y adecuación de la regulación jurídica internacional, otorgando una cobertura jurídica más allá del estatuto de refugiado que, en algunos de los casos, ya existe en el ordenamiento jurídico internacional y, por otra, nuevas propuestas basadas en la denominada “protección complementaria”, que buscan no solo proteger y visibilizar la situación de los migrantes ambientales, sino tambi-

---

de los ‘Estados insulares en hundimiento’. UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, n. 20, PPLA/2011/04, May 2011, p. 33.

én reforzar y reafirmar la debida diligencia, la obligación de proteger a la población y la obligación de cooperar que tienen los Estados en relación con los movimientos de población por causas ambientales.

### 3.1. Propuestas de readaptación del marco jurídico internacional

De las dificultades de aplicar instrumentos internacionales ya existentes surge la idea de crear una nueva convención para proteger de manera explícita a los migrantes ambientales. Un ejemplo es el Proyecto de Convención propuesta por la Universidad de Limoges para regular y proteger a las migraciones forzadas por causas ambientales<sup>247</sup>. Otro ejemplo lo constituye la “*Convention for Persons Displaced by Climate Change*”, impulsada desde el Instituto de Estudios Avanzados de la Universidad del Oeste de Australia<sup>248</sup>. No obstante, estas propuestas teóricas presentadas no han contado con el apoyo político necesario.

Otra de las opciones más concretas de articulación de la protección de la migración ambiental, en específico por el cambio climático, lo constituye la adopción un nuevo Protocolo a la *Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático* (CMNUCC), denominado “*Protocol on Recognition, Protection and Resettlement of Climate Re-*

---

<sup>247</sup> “Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons. Los diferentes borradores de la propuesta de convención de Limoges se encuentran disponibles en <[www.cidce.org](http://www.cidce.org)>. Acceso en: 28 Ene. 2017.

<sup>248</sup> HODGKINSON, David et al. “The Hour When the Ship Comes in”: A Convention for Persons Displaced by Climate Change”. *Monash University Law Review*, v. 36, n. 1, p. 1-49, 2010.

*fugees (Climate Refugee Protocol)*”<sup>249</sup>. El principal problema de esta propuesta es determinar el vínculo de causalidad entre la degradación ambiental por causas climáticas y la migración forzada. Además, solo protegería los derechos de un determinado grupo de migrantes ambientales, es decir, los climáticos, dejando de lado la situación de quienes migran por otras causas relacionadas con otras formas de degradación ambiental.

### 3.2. La protección complementaria: de los derechos de los migrantes ambientales y del derecho a migrar

A pesar de las limitaciones de la obligación de protección por parte de un país de acogida y la falta de reconocimiento de un derecho humano al medio ambiente sano, el derecho de los derechos humanos ha ampliado las obligaciones de protección de los países más allá de la categoría de “refugiado”, en la medida que las modificaciones ambientales, origen del movimiento forzado, pueden impactar sobre una serie de derechos humanos, cabe citar el derecho a la vida<sup>250</sup>, el derecho a la alimentación adecuada, el derecho a no padecer de hambre<sup>251</sup>, el derecho al agua potable<sup>252</sup>, el

<sup>249</sup> BIERMANN, Frank; BOAS, Imgrid. Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees. *Global Environmental Politics*, v. 10, n. 1, p. 60-88, 2010.

<sup>250</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 5; Convención sobre los derechos del niño, artículo 6; y Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 3.

<sup>251</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11; Convención sobre los derechos del niño artículo 24(c); Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad artículos 25(f), 28(1); y Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25.

<sup>252</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,

derecho al disfrute del más alto nivel de la salud<sup>253</sup>, el derecho a una vivienda adecuada<sup>254</sup>.

La protección más importante e inapelable de quienes migran por motivos ambientales es la asunción necesaria de que los derechos humanos básicos son los que corresponden por igual a toda persona, independientemente de su condición jurídica. El fundamento de la protección de estos derechos, universalmente reconocidos, es la propia dignidad humana<sup>255</sup>. El socorro humanitario debería asegurar que se respetaran los derechos más básicos de los migrantes ambientales, de conformidad con los principios de derechos humanos, y que se prestara la debida atención a los principios fundamentales de no discriminación, participación, empoderamiento y responsabilidad.

artículos 11 y 12; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículo 14(2)(h); Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, artículo 28 (2)(a); Convención sobre los derechos del niño, artículo 24(2)(c).

<sup>253</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales artículos 7 (b), 10, 12; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículos 12, 14(2) (b); Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25; Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, artículo 5(e)(iv); Convención sobre los derechos del niño, artículo 24; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, artículos 16(4), 22(2), 25; Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, artículos 43 (1), 45 (1)(c), 70.

<sup>254</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11; Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, artículo 5(e)(iii); Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, artículo 14 (2) (h); Convención sobre los derechos del niño, artículo 27(3); Convenio sobre los trabajadores migratorios, artículo 43(1)(d); Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, artículos 9(1)(a), 28 (1), 28(2)(d); Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25 (1).

<sup>255</sup> PARDO MOTTA, Diego N. Migración internacional y derechos fundamentales. Ideas y valores, 61, 150, p.319-321. Septiembre, 2012.

Por lo tanto, el Derecho Internacional de Derechos Humanos crea las bases para una “protección complementaria”, es decir, una protección basada en los derechos humanos, adicional a la prevista por la Convención de 51 y a cualquier otra propuesta de protección que pueda surgir. Constituye el mínimo común denominador de la dignidad de cualquier persona. Así, en virtud del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* de 1966, es preciso que los Estados reconozcan, ante todo y como norma, los derechos civiles y políticos de “todos los individuos en su territorio y sujetos a su jurisdicción, sin distinción” (artículo 2). Además, el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, también de 1966, garantiza los derechos sociales, económicos y culturales de todas las personas sin discriminación. Al respecto, esos pactos aseguran la aplicabilidad a los migrantes de los derechos fundamentales<sup>256</sup>.

En realidad, las respuestas jurídicas no deben basarse necesariamente en nuevas construcciones jurídicas, sino en la adaptación de los marcos jurídicos existentes a los nuevos desafíos producidos por la degradación ambiental. El respeto al derecho a la tierra, a un ambiente saludable y al acceso a los recursos esenciales, como derechos humanos universales, son la base de la protección de los movimientos de personas por causas ambientales. Así, la migración ambiental no deja de ser la consecuencia de una situación de injusticia, de abuso y de violación previa de derechos. Bajo esta concepción, el Derecho Internacional de los Derechos

---

<sup>256</sup> Cf. la Resolución 2200 A (XXI), anexo, artículos 11 y 12.

Humanos permite ampliar las obligaciones de protección de los países más allá de la categoría de “refugiado”, incluyendo a las personas en riesgo de privación arbitraria de la vida, tortura, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Esto se conoce en el Derecho Internacional como “protección complementaria”, porque describe la protección basada en los derechos humanos que es complementaria a la prevista por la Convención de 51.

Una de las consecuencias más importantes de esta protección complementaria es la prohibición de devolución a una situación de riesgo real, de privación arbitraria de la vida o de tratos inhumanos o degradantes. Si bien cualquier violación de los derechos humanos podría dar lugar a una obligación de no devolución<sup>257</sup>, en la mayoría de los casos será prácticamente imposible para un solicitante establecer que el control sobre la migración fue desproporcionado en relación con cualquier incumplimiento de un derecho humano<sup>258</sup>. Por lo tanto aunque se puede intentar una recharacterización del derecho humano violado — por ejemplo, la violación del derecho a un nivel de vida adecuado — como una forma de trato inhumano, que es un derecho que da lugar a la protección internacional, cabe preguntarse si se considera que esas violaciones que no son infligidas por el Estado del que se huye dan lugar a la protección o se consideran malos tratos reconocidos hasta la fecha que dan lugar a una obligación de protección por parte de un tercer Estado<sup>259</sup>.

---

<sup>257</sup> R c. Juez especial, ex parte Ullah [2004] UKHL 26, párrafos 24 - 25 (Lord Bingham), 49-50 (Lord Steyn), 67 (Lord Carswell).

<sup>258</sup> Kacaj c. Secretario de Estado para el Departamento del Interior del Reino Unido [2002] EWCA Civ 314, párrafo 26.

<sup>259</sup> R c. Juez especial ex parte Ullah [2004] UKHL 26; Comité de Derechos Humanos, Observación General 15: La situación de los



### 3.3. Respuestas políticas y de gobernanza global: construyendo una estrategia de protección integral

Ante las dificultades o la falta de voluntad de aplicar los regímenes jurídicos existentes a quienes migran por motivos ambientales y de adoptar un nuevo instrumento global, se han desarrollado una serie de propuestas para dar una respuesta adecuada a la situación de estas personas. De entre las que destacan dos: la “Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres”, que surgió de la Iniciativa Nansen, y los “Principios de Península”.

Los *Principios Nansen*<sup>260</sup> fueron otro resultado de la Conferencia Nansen sobre Cambio Climático y Desplazamiento en el Siglo XXI, auspiciada por el Gobierno de Noruega, en Oslo en junio de 2011. Estos Principios contienen un amplio conjunto de recomendaciones y remarcan que las normas de Derecho Internacional ya existentes deberían utilizarse plenamente y que se deberían solucionar las lagunas normativas y no solo internacionales, sino también nacionales. Posteriormente y con el propósito de incluir la migración ambiental en la agenda internacional, en octubre de 2012, Noruega y Suiza lanzaron la llamada “Iniciativa Nansen”, un proceso consultivo por parte de los Estados que busca construir consenso a la hora de llenar las lagunas de protección legal en el extranjero con arreglo al Pacto (11 de abril de 1986), párrafo 5; véase también Comité de Derechos Humanos, Observación General 18: No discriminación (10 de noviembre de 1989).

<sup>260</sup> CICERO; NORWEGIAN MINISTRY OF THE ENVIRONMENT; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. The Nansen Conference. Climate Change and Displacement in the 21st Century. Oslo, 2011.

contexto de movimientos de población transfronterizos provocados por desastres repentinos, de degradación lenta y de desastres geofísicos.

En octubre de 2015, los Estados participantes en la Iniciativa validaron la versión final de la *Agenda de Protección de la Iniciativa Nansen*<sup>261</sup> en una consulta global. Esta Agenda no sugiere la creación de ningún tipo de instrumento vinculante de Derecho Internacional, pero incluye un número de entendimientos comunes en relación a las migraciones climáticas internacionales e identifica y reitera principios clave en la protección e introduce recomendaciones en el camino a seguir. El propósito de esta Agenda es mejorar la comprensión, proporcionar un marco conceptual e identificar prácticas efectivas para el fortalecimiento de la protección de los movimientos transfronterizos causados por desastres naturales<sup>262</sup>. La “Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres” tiene como principal objetivo darle seguimiento a la Iniciativa Nansen e implementar las recomendaciones incluidas en la mencionada Agenda de Protección<sup>263</sup>.

Otra iniciativa adoptada en este ámbito, fueron los llamados *Principios de Península sobre el Desplazamiento Cli-*

---

<sup>261</sup> NANSEN INITIATIVE. Agenda for the Protection of Cross Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change. Disponible en <[http://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN\\_Protection\\_Agenda\\_Volume\\_I\\_-low\\_res.pdf](http://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf)>. Acceso en: 12 Feb. 2017.

<sup>262</sup> NANSEN INITIATIVE. The Nansen Initiative. Global Consultation. Conference Report. Ginebra, 12- 13 Oct. 2015.

<sup>263</sup> Cf. Platform on Disaster Displacement, Follow-up to the Nansen Initiative. Disponible en <[http://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN\\_Protection\\_Agenda\\_Volume\\_I\\_-low\\_res.pdf](http://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2014/08/EN_Protection_Agenda_Volume_I_-low_res.pdf)>. Acceso en: 12 Feb. 2017.

*mático dentro de los Estados*, de 2013<sup>264</sup>. Estos “Principios de Península” se basan en la protección complementaria del régimen internacional de los derechos humanos y se centran en los casos de las personas que se desplazan por motivos principalmente climáticos dentro de un Estado y no a nivel transfronterizo. Establecen, además, las obligaciones de los Estados y de la comunidad internacional hacia estas personas: cumplir con sus obligaciones bajo el Derecho Internacional para prevenir y evitar las condiciones que provocan el desplazamiento climático (Principio 5) y prestar asistencia para la adaptación, protección y otras medidas, garantizando la protección contra el desplazamiento climático (Principio 6). Los Principios de Península se pueden emplear como una guía sobre la mejor forma de hacer frente al desplazamiento climático para las propias personas afectadas<sup>265</sup>.

Se ha de resaltar el *Acuerdo de París*<sup>266</sup> de 2015 como otro pequeño avance en relación al reconocimiento de quienes migran por motivos ambientales, concretamente por motivos climáticos. Este acuerdo supone un avance

---

<sup>264</sup> Texto completo disponible en: Los Principios de Península sobre el Desplazamiento Climático dentro de los Estados. Disponible en: <<http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/Peninsula-Principles-Spanish.pdf>>. Acceso en: 27 Ene. 2017.

<sup>265</sup> En abril de 2015 la asociación “Displacement Solutions” editó una guía de bolsillo en un lenguaje menos técnico para que pudiera ser empleada por las propias personas involucradas en el desplazamiento, incluyendo los pasos que deben seguir para conseguir ayuda en caso de desplazamiento climático. Cf. DISPLACEMENT SOLUTIONS. The Rights of Climate Displaced Persons. A Quick Guide. Documento online. Disponible en <<http://displacementsolutions.org/wp-content/uploads/2015/04/Pocket-Guide-on-Rights-of-CDPs.pdf>>. Acceso 27 Ene. 2017.

<sup>266</sup> Informe de la Conferencia de las Partes 21 período de sesiones. París, 30 de noviembre a 11 de diciembre de 2015. Aprobación del Acuerdo de París. Doc. FCCC/CP/2015/L.9. París.

significativo en relación a las migraciones inducidas por el cambio climático ya que incorpora en el Preámbulo de manera explícita a las personas migrantes. Además de que se integró una referencia al desplazamiento en las Decisiones para hacer efectivo el Acuerdo, concretamente en “pérdidas y daños”. A pesar de esta inclusión, se deja claro en el texto que no habrá ningún tipo de responsabilidad jurídica o indemnización. Aunque no se encuentra en el texto del Acuerdo en sí, al menos se recoge en las decisiones, lo que se ha considerado como un aspecto positivo pero insuficiente en relación a la gravedad y magnitud de las migraciones climáticas. De esta manera, se invita a la creación de un “grupo de trabajo”, cuyas tareas serán desarrollar recomendaciones “(...) para evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático”. A pesar de que el acuerdo final no es tan ambicioso como debiera, al menos ahora existe un pacto entre casi 200 países en el que se comprometen a tratar el asunto de las migraciones vinculadas al cambio climático<sup>267</sup>.

Más recientemente, los Jefes de Estado y de Gobierno y altos representantes, reunidos en la Sede de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York adoptaron la llamada *Declaración de Nueva York sobre los Refugiados y Migrantes*<sup>268</sup> de 19 de septiembre de 2016. Este documento representa un paso importante en la realización de un pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada,

---

<sup>267</sup> UK CLIMATE CHANGE AND MIGRATION COALITION. Paris – Displacement and Migration. What happens next?, 2017.

<sup>268</sup> UK CLIMATE CHANGE AND MIGRATION COALITION. Paris – Displacement and Migration. What happens next?, 2017.

independientemente de las causas que han generado el movimiento migratorio. Los Estados manifiestan su compromiso de avanzar hacia este marco integral, mediante la elaboración de directrices sobre el trato de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad y de lograr un reparto más equitativo de la carga y la responsabilidad de acoger y dar apoyo a los refugiados del mundo mediante la aprobación de un pacto mundial sobre refugiados en 2018.

Este enfoque omnicomprendivo de la realidad migratoria y del refugio, aunque propiciada por la crisis humanitaria de Siria, ha motivado una respuesta internacional - a modo de declaración política - ante la migración desde una perspectiva, por fin, humanitaria y basada en el compromiso de 193 Estados de procurar protección y garantizar los derechos humanos<sup>269</sup>. Esto sin duda, constituye, como lo fue en su momento la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, el cimiento de un cambio revolucionario.

## Conclusión

Las propuestas jurídicas analizadas se dirigen a encontrar respuestas a una realidad internacional compleja,

<sup>269</sup> Los antecedentes más inmediatos de este enfoque basado en derechos humanos se produjo en 2012, cuando la Asamblea General solicitó a los Estados Miembros, al sistema de las Naciones Unidas, a las organizaciones internacionales, a la sociedad civil y a todas las instancias pertinentes, en especial a la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, al Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes y al Grupo Mundial sobre Migración, que velarán por que en el Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo de 2013, se “analice el vínculo entre la migración y el desarrollo de una manera equilibrada e integral que incluya, entre otras, la perspectiva de derechos humanos” (A/RES/67/172).

pero creciente y preocupante como son las migraciones por modificaciones ambientales, que en la actualidad ningún marco jurídico da una respuesta satisfactoria. La verdad es que la solución más adecuada no debería venir necesariamente por una novedad jurídica, sino de una voluntad política de cooperar y de establecer un marco de protección adecuado y suficiente para prevenir y/o responder a las crisis humanitarias generadas por la degradación del medio ambiente.

Como muy bien explica Sami Nair, “el imperativo moral de resignificar el concepto de refugiado ya no tiene excusas de dilación”<sup>270</sup>. En otras palabras, existe el convencimiento en algunos casos concretos de migraciones ambientales, en los que la Convención de 51 sí que sería el instrumento adecuado para salvaguardar los derechos de las personas afectadas.

Además de las lagunas jurídica a las que se enfrentan los migrantes ambientales, la inexistencia de una institución internacional que asuma la responsabilidad de las personas que migran de empeora el panorama. El ACNUR, a pesar de reconocer la gravedad de la situación, no ha asumido la protección para las personas que migran por motivos climáticos ni ha revisado su mandato para incluirlos.

La realidad muestra un desacoplamiento de los marcos jurídicos, políticos e institucionales condicionada, ciertamente, por la complejidad y amplitud del fenómeno de la migración ambiental, aunque si bien es verdad

---

<sup>270</sup> Sami. *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona: Crítica, 2016. p. 30.

no contribuyen para nada a dar respuestas eficaces a la movilidad humana forzada por causas ambientales. La indiferencia de la degradación ambiental, como factor que afecta gravemente al bienestar humano, no hace más que confirmar la necesidad de profundizar críticamente en los estudios sobre los efectos en las migraciones internacionales e implementar políticas reales, que estén dirigidas a la raíz de los problemas. Medidas de prevención, adaptación, de reacción temprana, de resiliencia, de control de determinadas actividades altamente impactantes sobre el medio ambiente, entre otras, no dejan de ser la clave para iniciar una protección integral de los derechos sociales y ambientales, de poblaciones afectadas por las consecuencias de la degradación ambiental.

En todo caso, será interesante ver cómo las distintas iniciativas analizadas van evolucionando, sin dejar de contemplar que la realidad de millones de personas en el mundo es la de huir y sobrevivir a las modificaciones ambientales.

## Referências

ASOCIACIÓN INTERAMERICANA PARA LA DEFENSA DEL AMBIENTE. *Grandes Represas en América. ¿Peor el remedio que la enfermedad? Principales consecuencias ambientales y en los derechos humanos y posibles alternativas*, 2009.

\_\_\_\_\_. *La represa hidroeléctrica Belo Monte*, 2015.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Desplazamiento forzado en el contexto del cambio*

*climático: Desafíos para los Estados en virtud del derecho internacional.* Presentado en la sexta reunión del Grupo de Trabajo Especial sobre la cooperación a largo plazo en el marco de la Convención, 20 May. 2009.

\_\_\_\_\_. *Cambio Climático y apatridia: una visión general.* Documento presentado para la 6ª sesión del Grupo de Trabajo Especial sobre la Cooperación a Largo Plazo (GTE - CLP) según la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), 1 al 12 Jun. 2009.

ANDERSON, Teresa; SHAMSUDDIHA, Md; DIXIT, Ajaya. *Climate Change Knows No Borders. An analysis of climate change induced migration, protection gaps and needs for solidarity in South Asia.* CANSA, Brot für die Welt y Actionaid, 2016.

BIERMANN, Frank; BOAS, Imgrid. Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees. *Global Environmental Politics*, v. 10, n. 1, p. 60-88, 2010.

BORRAS PENTINAT, Susana. Refugiados ambientales: el nuevo desafío del derecho internacional del medio ambiente. *Revista de Derecho (Valdivia)*, v. XIX, n. 2, p. 85-108, 2006.

BRAUCH, Hans Günter (Ed.). *Berghof-Stiftung für Konfliktforschung: Facing global environmental change.* Berlín; Heidelberg: Springer, 2009.

\_\_\_\_\_. *Threats, challenges, vulnerabilities and risks in environmental and human security.* Bonn: EHS, 2005.

\_\_\_\_\_. *Environment and human security. Towards freedom from hazard impacts.* Bonn: UNU-EHS, Publ., 2005.

BRONEN, Robin. Alaskan communities' rights and resilience.



*Forced Migration Review*, 31, p. 30-32, 2008.

CASTILLO, Jesús. *Migraciones Ambientales: Huyendo de la Crisis Ecológica en el siglo XXI*. Barcelona: Virus editorial, 2011.

CENTRE D'ESTUDIS AMAZÒNICS. *Migración y cambio climático. El caso de Bolivia y Colombia*. CEAM, 2012.

CICERO; NORWEGIAN MINISTRY OF THE ENVIRONMENT; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. *The Nansen Conference. Climate Change and Displacement in the 21st Century*. Oslo, 2011.

CONSEJO INTERNACIONAL DE CIENCIAS SOCIALES; INSTITUTO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO. *Informe Mundial sobre Ciencias Sociales 2016*. UNESCO, 2016.

COOPER, Jessica B. Refugiados ambientales: satisfacer los requisitos de la definición de refugiado. *NYU Environmental Law*, v. 6, 1998.

DISPLACEMENT SOLUTIONS. *Climate displacement and planned relocation in Colombia: the case of Gramalote*, 2015.

\_\_\_\_\_. *The Rights of Climate Displaced Persons. A Quick Guide*. Documento online.

EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environmental Programme, 1985.

FELIPE, Beatriz et al. Rethinking the Role of Development Banks in Climate Finance: Panama's Barro Blanco CDM Project and Human Rights. *Law, Environment & Development Journal*, v. 12, n. 1, p. 1-17, 2016.

HODGKINSON, David et al. "The Hour When the Ship Comes in": A Convention for Persons Displaced by Climate Change". *Monash University Law Review*, v. 36, n. 1, p. 1-49, 2010.

HOMER-DIXON, Thomas. On the threshold: environmental change as causes of violent conflict. *International Security*, v. 16, n. 2, p. 76-116, 1991.

HUGO, Graeme. Future Demographic Change and Its Interactions with Migration And Climate Change. *Global Environmental Change*, v. 21, p. S21-S33, 2011.

INTERNATIONAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. *Global Estimates 2015. People Displaced by Disasters*. Ginebra: NRC, 2015.

\_\_\_\_\_. *Global Report on Internal Displacement 2016*. Ginebra: NRC, 2016.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Cambio climático 2014. Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas*, 2014.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Compendium of IOM's Activities in Migration, Climate Change and the Environment*, 2009.

\_\_\_\_\_. *IOM Outlook on Migration, Environment and Climate Change*, 2014.

KEANE, David. The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of Environmental Refugees. *Georgetown International Environmental Law Review*, 16, p. 209-223, 2003 -2004.

KLIOT, Nurit. *Environment, Migration and Conflict: A Critical Review*. Israel: University of Haifa, 2000.

LACZO, Frank; PIGUET, Etienne. Regional Perspectives on Migration, the Environment and Climate Change. In: E. PIGUET; Etienne; LACZO, Frank. (Eds.). *People on the Move in a Changing Climate. The Regional Impact of Environmental Change on Migration*. Nueva York: Springer, 2014. p. 1-20.

LAURSEN, Lucas. Haiti Earthquake may have primed Nearby Faults for Failure. *Nature*, v. 463, Feb. 2010. Documento online.

LONERGAN, Steve. *Global environmental change and human security*. Bonn: IHDP, 1999.

MÁÑEZ, Maria; SCHWERDTNER, Kathleen; PARAGAY, Sainab Husain. Adaptation under Changing Urban Patterns: The Climatic Perspective of Migration. In: RUPPEL, Oliver C.; ROSCHMANN, Christian; RUPPEL-SCHLICHTING, Khatarina. (Eds.). *Climate Change: International Law and Global Governance. Volume II: Policy, Diplomacy and Governance in a Changing Climate*. Baden-Baden, Nomos, 2013. p. 785-798.

McADAM, Jane. "Disappearing States", Statelessness and the Boundaries of International Law. In: McADAM, Jane (Ed.). *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2010. p. 105-130.

MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena*. Washington DC: Climate Institute, 1995.

NAÏR, Sami. *Refugiados. Frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Barcelona: Crítica, 2016.

NANSEN INITIATIVE. *The Nansen Initiative. Global Consultation. Conference Report*. Ginebra, 12- 13 Oct. 2015.

ODA, Takashi. Grasping the Fukushima Displacement and Diaspora. *The 2011 East Japan Earthquake Bulletin*, p. 1-7, 11 Aug. 2011.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. Nota para las deliberaciones: la migración y el medio ambiente. MC/INF/288, Nonagésima cuarta reunión, 1 Nov. 2007.

OXFAM. *Ecuador Earthquake*. S/d. Documento online.

PARDO MOTTA, Diego N. Migración internacional y derechos fundamentales. *Ideas y valores*, 61, 150, p.319-321. Septiembre, 2012.

PARK, Susin. Cambio climático y el riesgo de apatridia: La situación de los 'Estados insulares en hundimiento'. *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 20, PPLA/2011/04, May 2011.

RADEMACHER-SCHULZ, Cristina; SCHRAVEN, Benjamin; MAHAMA, Edward Salifu. Time matters: shifting seasonal migration in Northern Ghana in response to rainfall variability and food insecurity. *Climate and Development*, v. 6, p. 46-52, 2013.

RAMOS, Isabel Rioja. "La mayoría ya son refugiados medioambientales" - Entrevista de Sami Naïr. *La Vanguardia*, 2016.

SÁNCHEZ, Ignacio Cohen et al. Forced migration, climate change, mitigation and adaptive policies in Mexico: Some functional relationships. *International Migration*, v. 51, 4, p. 53-72, 2013.

SUHRKE, Astri, Environmental degradation and population flows. *Journal of International Affairs*, 47, 2, p. 473-496, 1994.

SUHRKE, Astri; VISENTIN, Annamaria. The environmental refugee: a new approach, *Ecodecision*, p. 73-74, Sep. 1991.

UK CLIMATE CHANGE AND MIGRATION COALITION. *Paris – Displacement and Migration. What happens next?*, 2017.

UNITED NATIONS. OCHA. *Nepal Earthquake. Flash Appeal for Response to the Nepal Earthquake*, 2015.

VLACHOS, Evan. International migration and environmental refugees. In: RAMPHAL, Shridath, SINDING, Steven W. (Ed.) *Population Growth and Environmental Issues*. Wesport: Praeger, 1996.

VLASSOPOULOS, Chloé Anne. Defining Environmental Migration in the Climate Change Era: Problem, Consequence or Solution?. In: FAIST, Thomas; SCHADE, Jeannete. (Eds.) *Disentangling Migration and Climate Change*. Bielefeld: Springer, 2014. p. 145-163.

WORLD COMMISSION ON DAMNS. *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*, 2000.

# Os Desafios dos Fluxos Migratórios Mistos\*

João Carlos Jarochinski Silva\*\*

Lucia Maria Machado Bógus\*\*\*

Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski Silva\*\*\*\*

## Introdução

Desde meados da segunda metade do século XX, os estudos sobre as migrações atentaram para a complexidade da questão social tratada pelo tema e para o fato de que sua compreensão e análise não poderiam partir de apenas um viés cognitivo. Nesse sentido, Sayad destacou que o fenômeno migratório é um fato social completo, necessitando, portanto, para seus estudos, um itinerário epistemológico e cognitivo pautado no cruzamento das Ciências Sociais com um ponto de encontro em várias disciplinas, com destaque para História, Geografia, Demografia, Di-

---

\* Trata-se de artigo que desenvolve algumas ideias já discutidas em outro texto dos autores que está disponível na Revista Brasileira de Estudos Populacionais (REBEP).

\*\* João Carlos Jarochinski Silva é Doutor em Ciências Sociais. É Professor e Coordenador do Curso de Relações Internacionais e Membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras da Universidade Federal de Roraima. É Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

\*\*\* Lucia Maria Machado Bógus é Professora Titular do Departamento de Sociologia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É Coordenadora do Observatório das Metrôpoles de São Paulo, e Pesquisadora 1-A do CNPq.

\*\*\*\* Stéfanie Angélica Gimenez Jarochinski Silva é Mestre em enfermagem pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro e desenvolve pesquisa sobre o acesso dos migrantes internacionais ao Sistema de Saúde Brasileiro.

reito, Sociologia, Psicologia Social, Antropologia, Linguística e Ciência Política<sup>271</sup>.

O que parecia claro para a maioria dos pesquisadores, não foi, entretanto, implementado nas ações políticas e jurídicas dos Estados na tentativa de regular o fenômeno migratório de acordo com seus interesses ou compromissos internacionais firmados. A atuação estatal acabou por privilegiar apenas um segmento no momento de sua implementação, que variou do destaque ao viés de segurança no controle das fronteiras ao referencial humanitário de proteção a indivíduos demandado em decorrência de sua situação fática, mas, que mesmo assim, deixou completamente desguarnecida a temáticas das migrações ambientais.

Este tipo de ação estatal que privilegia apenas uma vertente da relação entre Estados e migrantes não tem conseguido ser eficiente face ao mais novo desafio migratório encontrado na regulação dos movimentos, que são os fluxos migratórios mistos. Essa questão, que passou a ser percebida no começo do século XXI, tem trazido dificuldades para todos os órgãos que interagem com as migrações internacionais a ponto de começar a se tornar rotineiro nos debates sobre os avanços que devem ser realizados na área.

Tal dificuldade decorre do fato dos fluxos mistos constituírem a evidência de que há diversos fatores e motivos para que as pessoas migrem, exigindo dos Estados e dos agentes que lidam com as migrações uma percepção de que cada indivíduo merece uma forma de tratamento específica em decorrência de sua condição, o que não é comum nas ações estatais e das organizações que acabam por

---

<sup>271</sup> SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração*. São Paulo: Edusp, 1998. p. 9.

atuar de forma generalista, tentando englobar os diversos grupos migratórios sob um mesmo prisma, não contemplando especificidades como as migrações ambientais e objetivando estabelecer um comportamento padrão frente aos migrantes e às políticas migratórias.

## 1. Definição

A Organização Internacional para as Migrações (OIM) definiu os fluxos mistos como

movimentos de população complexos, que incluem refugiados, solicitantes de asilo, migrantes econômicos e outros migrantes. Além disso, ela ainda salienta que esse tipo de fluxo está relacionado com movimentos irregulares, nos quais há, com frequência, migração de trânsito, com pessoas que realizam o movimento sem a documentação necessária, atravessam fronteiras e chegam ao seu destino sem autorização<sup>272</sup>.

Tal definição demonstra a complexidade das modalidades migratórias que podem estar presentes em um mesmo fluxo migratório, estabelecendo que os migrantes devam ser atendidos de acordo com sua trajetória indivi-

---

<sup>272</sup>“La OIM define los flujos mixtos como movimientos de población complejos, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes. Esencialmente, los flujos mixtos están relacionados con movimientos irregulares, en los que con frecuencia hay migración de tránsito, con personas que viajan sin la documentación necesaria, atraviesan fronteras y llegan a su destino sin autorización”. Tal definição foi estabelecida na 98ª reunião da OIM, que teve como título “Migração Irregular e Fluxos Mistos: o enfoque da OIM”. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. *Migración Irregular y Flujos Migratorios Mixtos: el enfoque de la OIM*, 19 de Octubre de 2009.



dual, isto é, de acordo com suas justificativas.

Além disso, seguindo entendimentos anteriores da própria OIM, há vinculação entre Fluxos Mistos e imigrações irregulares, pois se percebe que esses movimentos são marcados pela debilidade das condições de viagem, onde os imigrantes se sujeitam a condições bastante ruins na tentativa de chegar a seus destinos.

Portanto, o único fator capaz de explicar essa ação e de reuni-la como um conjunto é a realidade opressora no local onde essas pessoas anteriormente residiam que os levam a serem expulsos, configurando um quadro no qual parte dos migrantes envolvidos em movimentos mistos sejam, invariavelmente, os membros mais necessitados das sociedades de origem. Jeff Crisp salienta que viajar longas distâncias e de forma irregular traz enormes gastos<sup>273</sup>, principalmente quando se envolvem documentos de viagem falsos e o uso de Coiotes. A obtenção do dinheiro para o deslocamento desses migrantes tem sido possível tanto por meio de um esforço familiar, assim como do apoio de um traficante de pessoas que os enviam a outros países, com fins de exploração.

Por conta da irregularidade desse processo migratório, as localidades receptoras têm demonstrado uma enorme dificuldade no tratamento da questão, pois tendem a receber esses imigrantes como membros de um fluxo de matriz econômica, isto é, como um grupo de pessoas que desejam se dirigir ao seu território em busca de uma melhor

---

<sup>273</sup> CRISP, Jeff. Policy challenges of the new diasporas: migrant networks and their impact on asylum flows and regimes. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 7, UNHCR, May 1999, p. 6.

condição material de vida. Dessa forma, outros motivos migratórios, alguns dos quais com proteção internacional, como os solicitantes de refúgio, deixam de ter aplicados aos seus casos concretos os direitos a que fazem jus, por estarem envolvidos em um fluxo não homogêneo<sup>274</sup>.

Além desses, há outras motivações para as migrações que não possuem proteção internacional, como é o caso das pessoas que se deslocam em função de mudanças climáticas, apesar da situação fática de vulnerabilidade na qual se encontram e de terem sido obrigadas a migrar. Segundo a OIM, migração forçada é o termo para descrever o grupo de pessoas que são impelidos ou obrigados mediante ameaça ou por desastres ou causas naturais. Ou seja, trata-se de um gênero migratório sem espontaneidade<sup>275</sup>.

Invariavelmente, esse último tipo de migrante procura se adequar a alguma das categorias existentes, como a de refugiados ou de migrantes econômicos, apesar dessa categorização não contemplar sua realidade, o que torna a sua situação bastante precária, pois, em diversas situações, os Estados acabam por não aceitar as justificativas e enquadramentos apresentados, levando a um cenário no qual a deportação ou a irregularidade se tornam regra.

Outro fator importante nos fluxos mistos é a vulnera-

---

<sup>274</sup> Fora o fato dessa realidade expor que uma boa parcela dos migrantes não tem uma proteção específica e, mesmo a proteção conferida pelos direitos humanos, de forma generalista, não são aplicados da forma correta.

<sup>275</sup> Tradução livre encontrada no Glossário sobre termos migratórios, a qual não inseriu uma outra modalidade de migração forçada, a migração pela sobrevivência em função de questões econômicas imperiosas, fome, violação de direitos, etc. Disponível em: <<http://www.iom.int/key-migration-terms>> Acesso em: 1 Jan. 2017.

bilidade desses indivíduos em seus deslocamentos, independentemente de qual a categoria de seu fluxo, pois todos os envolvidos nessa circunstância sofrem os mesmos perigos e violações de direitos humanos no curso de suas viagens, quais sejam a detenção, muitas vezes em condições inaceitáveis, abusos físicos, preconceitos de diversas matrizes, corrupção, roubos, extorsões e a própria miséria.

Essa realidade fez com que instituições como a OIM e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) tenham se esforçado no sentido de uma melhor compreensão desses fluxos para o desenvolvimento de normas e práticas capazes de evitar que esse quadro impeça a proteção dos direitos humanos e das normas protetivas específicas.

## 2. A abordagem global

Por contemplar diversas categorias de migrantes, a OIM, conforme anteriormente demonstrado, tem-se preocupado com a temática, apesar do pequeno avanço obtido até agora. A realização mais efetiva tem sido a troca de experiências entre diferentes localidades de destinos de fluxos mistos que compartilham suas boas práticas. Nesse aspecto, percebe-se que a triagem dos imigrantes se torna fundamental na tentativa de enquadramento do tipo de fluxo que eles realizam, o que, em boa parte dos casos, determina a relação da autoridade para com eles.

Entretanto, critica-se a OIM pela manutenção de uma orientação na qual o entendimento predominante é o de que a regulação de entrada e permanência de um mi-

grante em um determinado país é competência deste, no exercício de sua soberania, apesar da defesa dos direitos humanos para todos os imigrantes ser um marco para a Organização. Existem, portanto, poucos tipos de migrantes capazes de constranger os Estados a não exercerem o seu poder soberano sobre eles<sup>276</sup>.

A OIM, apesar da incapacidade de constranger os Estados a mudarem suas posições, observou que a especificidade de movimentos acaba gerando dificuldades para que as pessoas que demandem algum tipo de proteção especial consigam ter esse direito plenamente obtido<sup>277</sup>. Ainda mais em um cenário como o atual, no qual as formas de mobilidade passam por um processo de mudança e no qual são observados cada vez mais aumentos em movimentos frequentes e de curta duração, em muitos casos, tornando-se mais frequentes que os tradicionais movimentos de longa duração e episódicos.

De fato, a nova fase da acumulação capitalista, associada ao processo de reestruturação econômica, pressupõe a intensa mobilidade do capital e da força de trabalho, favorecendo a dispersão espacial da produção e gerando espaços de desemprego, pobreza e emigração<sup>278</sup>.

Nesse cenário, a OIM afirma que os fluxos mistos possuem forte vinculação com migrações irregulares, tornando-os um enorme desafio para os Estados. A Organi-

<sup>276</sup> REIS, Rossana Rocha. *Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos*. São Paulo: Hucitec, 2006. p. 27.

<sup>277</sup> Vários documentos da OIM trazem referência a temática, mas especialmente o informativo da 98ª Reunião de 2007. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. Op. cit.

<sup>278</sup> SASSEN, Sassia. *The Mobility of Labor and Capital*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

zação destaca que

os fluxos migratórios mistos irregulares são um desafio considerável para os Estados, não só porque violam sua prerrogativa soberana de determinar que cidadãos não nacionais podem entrar em seu território e sob quais condições, mas também porque as pessoas que participam desses movimentos são mais propensas a sofrer privações, violações de direitos humanos e discriminação, e requerem por esta razão assistência individualizada e especial<sup>279</sup>.

Essa característica acaba por dificultar a proteção a grupos específicos que são providos de alguma forma protetiva, como os refugiados, o principal exemplo. Eles podem cruzar as fronteiras sem o controle estrito do Estado e, conforme destaca Foucher, “[s]e o cruzamento ilegal de uma fronteira é passível de perseguições, o refugiado político pode fazê-lo sem autorização e encontrar abrigo atrás de uma linha protetora”<sup>280</sup>. Por esse motivo, o ACNUR tem se interessado tanto pela temática dos Fluxos Mistos, pois percebe que a falta de análise individual da situação dos migrantes, faz com que muitos refugiados deixem de obter a proteção a que fazem jus<sup>281</sup>.

---

<sup>279</sup> “Los flujos migratorios mixtos irregulares son un reto considerable para los Estados, no sólo porque violan su prerrogativa soberana de determinar qué ciudadanos no nacionales pueden entrar en su territorio y bajo qué condiciones, sino también porque las personas que participan en esos movimientos son más propensas a sufrir privaciones, violaciones de derechos humanos y discriminación, y requieren por ello asistencia individualizada y especial.” Cf. a 98ª Reunião de 2007 da OIM. Op. cit.

<sup>280</sup> FOUCHER, Michel. *Obsessão por Fronteiras*. São Paulo: Radical Livros, 2009. p. 23.

<sup>281</sup> CRISP, Jeff. Beyond the nexus: UNHCR’s evolving perspective on refugee protection and international migration. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 155, UNHCR, April 2008, p. 4.

Além dos refugiados, há outros tipos de migrantes forçados, os quais possuem pouca ou nenhuma proteção. Sobre o tema, Jubilut e Madureira destacam que, essa realidade na qual alguns tipos de fluxos forçados não possuem garantias, um enorme desafio, já que a

[p]roteção aos migrantes forçados não protegidos pelo Direito Internacional dos Refugiados impacta não somente sua própria proteção como também a dos refugiados e solicitantes de refúgio. Isso porque, em sendo a única forma obrigatória de proteção em caso de migração forçada, o instituto do refúgio passa a ser acionado em situações em que, pelos seus limites conceituais, não seria possível aplicá-lo<sup>282</sup>.

Em um cenário no qual há uma infinidade de variáveis para os movimentos migratórias, há, sem dúvida, uma enorme dificuldade para o reconhecimento de certas categorias, como a própria OIM reconhece a situação e destaca que

se confere particular atenção aos solicitantes de asilo e aos refugiados nos fluxos mistos devido aos princípios jurídicos internacionais consagrados de não-devolução (*non refoulement*) e de proteção aos refugiados, porém os fluxos mistos também concentram diversos grupos de outros imigrantes que podem ser particularmente vulneráveis: migrantes vítimas de tráfico, migrantes desamparados; menores de idade não acompanhados (e separados); migrantes objeto de violência (incluído violência de

---

<sup>282</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. *Revista Interdisciplina de Mobilidade Humana*, ano XXII, n. 43, p. 17.

gênero) e traumas psicológicos durante o processo migratório; pessoas vulneráveis como as mulheres grávidas, crianças e idosos; e migrantes detidos em trânsito ou em sua chegada. Ademais, os fluxos mistos podem incluir trabalhadores migrantes, comerciantes transfronteiriços e migrantes que se deslocam por causas ambientais<sup>283</sup>.

Isso demonstra que, apesar de situações distintas, os fluxos mistos são resultado de um quadro geral em que diversos movimentos de matrizes diferentes ocorrem ao mesmo tempo. Nesse sentido, a complexidade e a diversidade do processo de redistribuição da população em escala mundial vem apontando para a necessidade de incorporar, aos estudos dos fluxos internacionais, o debate referente ao papel do Estado-nação e à relação migração e desenvolvimento, elementos centrais na compreensão das migrações internacionais contemporâneas.

Além do tema das migrações, os Estados e Organizações também se preocupam com o estabelecimento de padrões de crescimento que proporcionem sustentabilidade ao meio, impedindo que o próprio desenvolvimento, feito

---

<sup>283</sup> “Se confiere particular atención a los solicitantes de asilo y a los refugiados en los flujos mixtos debido a los principios jurídicos internacionales establecidos de no devolución y de protección de los refugiados, pero los flujos mixtos también conciernen a diversos grupos de otros migrantes que pueden ser particularmente vulnerables: migrantes víctimas de la trata; migrantes víctimas de tráfico; migrantes desamparados; menores no acompañados (y separados); migrantes objeto de violencia (incluida la violencia de género) y traumas psicológicos durante el proceso migratorio; personas vulnerables como las mujeres embarazadas, niños y ancianos; y migrantes detenidos en tránsito o a su llegada. Además, los flujos mixtos pueden incluir a trabajadores migrantes, comerciantes transfronterizos y migrantes que se desplazan por causas medioambientales”. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. Op. cit.

de forma não condizente com padrões ambientais saudáveis, transforme-se em um fator de expulsão de pessoas.

Esse quadro geral, no qual o desequilíbrio entre as regiões ricas e pobres, entre modelos de desenvolvimento, são motivadores dos fluxos, ao mesmo tempo em que os Estados estabelecem, principalmente os mais ricos, uma definição sobre os fluxos sob a ótica de que esses migrantes são os indesejados que devem ser barrados, favorecendo a repatriação, que é a decisão preferida, pois significa o retorno destes para seus locais de origem<sup>284</sup>, mesmo que de forma involuntária, contrariando as iniciativas previstas entre as soluções duráveis<sup>285</sup>.

Tal atitude tem gerado consternação às organizações de assistência e proteção de refugiados e aos outros grupos detentores de alguma forma de proteção específica, além de não favorecer o avanço protetivo para outros segmentos, como os migrantes ambientais.

### 3. As propostas do ACNUR para a questão dos fluxos mistos

Levando em conta essas realidades, o ACNUR tem proposto uma série de planos na tentativa de assegurar a proteção aos refugiados. Isso fica bastante evidente quan-

---

<sup>284</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Proteção de Refugiados e Migrações Mistas: O Plano de Ação de 10 pontos*, Jan. de 2007, p. 5. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/A\\_protecao\\_dos\\_refugiados\\_e\\_a\\_migracao\\_mista\\_O\\_Plano\\_de\\_Acao\\_de\\_10\\_Pontos.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/A_protecao_dos_refugiados_e_a_migracao_mista_O_Plano_de_Acao_de_10_Pontos.pdf)>. Acesso: 12 Jun. 2017.

<sup>285</sup> As três soluções duráveis estabelecidas pelo ACNUR são: Integração Local, Reassentamento e Repatriação Voluntária.



do se desenvolve o *Plano de Ação de 10 Pontos*<sup>286</sup>, no qual se relaciona Proteção de Refugiados e Migrações Mistas, destacando elementos para evitar que a repatriação involuntária atinja os migrantes.

O ACNUR possui uma longa história de atuação na questão dos refugiados e tem-se debruçado sobre outros temas de interesse, como os Deslocados Internos<sup>287</sup>, possibilitando diversos avanços em termos de proteção aos imigrantes em geral. Entretanto, como seu mandato é específico, seu foco de atuação não permite que grande parte de membros dos fluxos mistos recebam uma proteção, o que faz com que muitos, de forma não coerente, busquem o refúgio, pois sabem das “vantagens” que esse instituto oferece em relação aos demais em termos migratórios.

Tal realidade reforça o discurso dos críticos de que o refúgio hoje é pedido de forma indistinta, motivo pelo qual há pretensões de alterar as formas de reconhecimento. Sem dúvida, a contribuição do ACNUR é de suma importância, mas a atenção específica deixa uma grande gama de outros imigrantes a ser regulada, praticamente, apenas pelos Estados, o que, em diversos casos, é um fator impeditivo da proteção jurídica e da liberdade de circulação, como o caso específico dos migrantes ambientais.

---

<sup>286</sup> Os dez pontos são: 1. Cooperação entre os principais parceiros; 2. Coleta de dados e análise; 3. Sistemas de entrada sensíveis à proteção; 4. Medidas de acolhimento; 5. Mecanismos de avaliação de perfil e encaminhamento; 6. Processos e procedimentos diferenciados; 7. Soluções para os refugiados; 8. Enfrentando os movimentos secundários; 9. Arranjos para o retorno dos não refugiados e opções alternativas de migração; 10. Estratégia de informação. Cf.: ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Op. cit.

<sup>287</sup> IDP's em inglês (*Internally Displaced Persons*).

Obviamente, por conta da natureza bastante agressiva que marca os movimentos migratórios dos refugiados, vítimas de perseguições variadas, esse grupo mereceu e ainda merece uma atenção especial dos organismos internacionais. Essa realidade exerceu influência crescente e decisiva na atuação dos direitos humanos no campo das políticas de migração, principalmente na questão da reunificação familiar e dos refugiados<sup>288</sup>.

Entretanto, os migrantes de outras categorias, principalmente quando vinculados aos fluxos mistos que, conforme salientado anteriormente, possuem uma forte vinculação com as migrações irregulares, também necessitam de um sistema protetivo, sendo o caso das migrações ambientais uma das mais urgentes. Via de regra, as movimentações ocorrem em busca de melhores condições de existência ou de conseguir garantir a sobrevivência. O fato de os Estados serem os únicos reguladores dessas movimentações não favorece o princípio da proteção à dignidade humana, ainda mais em um contexto internacional no qual até mesmo o Direito dos Refugiados é contestado.

O documento internacional que poderia conferir uma maior proteção aos migrantes econômicos, o maior grupo, e que por isso, poderia ter um impacto grande nesse cenário no qual muitos são desprotegidos em sua especificidade, seria a *Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias* de 1990, mas, infelizmente, tal texto não obteve um número expressivo de signatários, principalmente dos países de recepção, o que diminuiu muito a sua relevância na regulação da questão.

---

<sup>288</sup> REIS, Rossana Rocha. Op. cit. p. 40.

Além desses, há os grupos que ainda não possuem documentos internacionais, como as categorias de migrantes forçados, das quais merece destaque as migrações ambientais, as quais ainda se encontram num cenário de precariedade protetiva.

A OIM, reconhecendo essa situação, procura intervir de alguma forma em favor da proteção dos migrantes, por meio da interpretação conjugada entre os Direitos Humanos, o Direito Internacional dos Refugiados e o Direito Internacional Humanitário, para que esse leque de direitos atinja OS imigrantes. A Organização destaca que

apesar de Direitos Humanos, no plano internacional e regional, o direito dos refugiados, o direito penal e o direito do trabalho proveem uma sólida base para o desenvolvimento e o fortalecimento dos marcos jurídicos existentes a nível nacional (e regional); subsistem, sem embargo, importantes desafios estabelecidos pela migração irregular e os fluxos mistos relativos a aplicação efetiva dessas normas nas complexas situações de gestão da migração. A igualdade e a não-discriminação são elementos essenciais de qualquer marco de Estado de Direito. A OIM trabalha com governos e outros interlocutores em várias partes do mundo para lutar contra a discriminação e a xenofobia de que são vítimas os migrantes<sup>289</sup>.

---

<sup>289</sup> “A pesar de que los derechos humanos, en el plano internacional y regional, el derecho de los refugiados, el derecho penal y el derecho laboral proveen una sólida base para el desarrollo, el establecimiento y el fortalecimiento de los marcos jurídicos existentes a nivel nacional (y regional), subsisten, sin embargo, importantes desafíos planteados por la migración irregular y los flujos mixtos en cuanto a la aplicación efectiva de esas normas en las complejas situaciones de gestión de la migración. La igualdad y la no discriminación son los elementos esenciales de cualquier marco de Estado de Derecho; la OIM trabaja con gobiernos y otros interlocutores en varias partes del mundo para luchar contra la discriminación y la xenofobia de que son objeto los migrantes”. ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. Op. cit.

O problema é que a análise do cenário internacional tem demonstrado que, apesar dessa vinculação entre diversos ramos do direito e da presença marcante dos direitos humanos no cenário contemporâneo, a questão migratória tem sido bastante controversa, pois os Estados de recepção mais ricos tendem a possuir uma política extremamente restritiva de entrada e de exclusão dos imigrantes que não desejam. Nesse sentido, a eficiência das ações apregoadas pela OIM na proteção aos migrantes é baixa, criando uma categoria de excluídos<sup>290</sup>.

Mesmo a tentativa de flexibilizar a resposta migratória proposta pela OIM, em tese adaptada às necessidades individuais dos migrantes, não possui eficiência no cenário atual, pois os Estados, ávidos por reafirmar a sua soberania, atuam sobre os imigrantes para justificar o poder que exercem sobre uma determinada população, pois eles são uma categoria fácil de excluir. Conforme ressalta Bauman,

[d]espidos de boa parte das prerrogativas e capacidades soberanas pelas forças globalizantes que são impotentes para enfrentar, e muito menos controlar, os governos não têm opção senão “selecionar com esmero” os alvos que podem (presume-se) sobrepujar e contra os quais podem apontar suas salvas de retórica e flexionar os músculos, enquanto ouvidos e vistos pelos súditos agradecidos<sup>291</sup>.

Portanto, a ausência de proteção aos migrantes em

---

<sup>290</sup> Cf. também: SILVA, João Carlos Jarochinski. A Situação do Imigrante Ilegal Hoje – O Ressurgimento do *Homo Sacer*. *Universitas: Relações Internacionais*, v. 10, n. 2, p. 79-89, 2012.

<sup>291</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Vidas Desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005. p. 74.

geral cria, por si só, uma dificuldade em relação aos fluxos mistos, o que acaba possibilitando que os migrantes fiquem sujeitos apenas às determinações dos Estados nos quais se encontram, criando dificuldades para a aplicação das garantias aos grupos de tipo especial, como é o caso dos refugiados, além de não oferecerem um sistema protetivo condizente como no caso dos migrantes ambientais.

Isso fica evidente quando se observa que o ACNUR, na tentativa de proteger os refugiados, na garantia de exercer os seus direitos, afirma que

devem ser tomadas medidas para estabelecer sistemas de entrada que sejam capazes de identificar, dentre as novas chegadas, pessoas com necessidades de proteção internacional, e que ofereçam soluções adequadas e diferenciadas para essas pessoas, paralelamente a outras soluções que têm de ser adotadas para outros grupos envolvidos em movimentos migratórios mistos<sup>292</sup>.

O ACNUR toca num ponto essencial que é a necessidade de soluções para outros grupos, pois, sem o avanço protetivo relacionado a essas pessoas, a aplicação do Direito dos Refugiados será prejudicada e, tão grave quanto, um grande número de pessoas descobertas de qualquer forma de proteção efetiva. O ACNUR reconhece que somente com a cooperação entre os atores interessados na questão dos fluxos mistos, isto é, Estados afetados, órgãos governamentais, organizações regionais e internacionais com mandatos relacionados ao tema, ONGs locais e in-

---

<sup>292</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Op. cit.

ternacionais, desenvolver-se-á algum avanço na regulação do tema.

Infelizmente, conforme salientado, o cenário internacional tem dificultado o avanço em termos protetivos. Os países mais influentes do sistema, hoje caracterizados pela recepção de imigrantes, têm-se posicionado de forma bastante resistente a quaisquer tipos de avanços. Mesmo o consagrado direito dos refugiados vem sofrendo ataques e críticas por parte desses países, que alegam estar ocorrendo um abuso nos pedidos realizados.

Conforme destaca o ACNUR,

em alguns Estados as políticas de asilo estão sendo submetidas pelas políticas migratórias, e não como parte das políticas de proteção aos refugiados. Isto explica o interesse do ACNUR em ressaltar o nexo entre migração e asilo, em um contexto no qual as políticas restritivas e os crescentes controles migratórios afetam as políticas de asilo e proteção dos refugiados<sup>293</sup>.

Nesse cenário, pensar em um avanço global na regulação do tema e na melhoria da regulação em relação aos fluxos mistos é fundamental, apesar de parecer distante dos interesses dos atores internacionais, pois, conforme avançam-se os estudos, observa-se que dentro de um mesmo grupo envolvido em um fluxo misto, há pessoas providas de proteção e outras não, mas a tendência é ocor-

<sup>293</sup> "En algunos Estados las políticas de asilo están siendo subsumidas por las políticas migratorias, y no como parte de las políticas de protección de refugiados. Esto explica el interés del ACNUR en resaltar el nexo entre migración y asilo, en un contexto en el cual las políticas restrictivas y los crecientes controles migratorios afectan las políticas de asilo y la protección de refugiados." ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Los flujos migratorios mixtos y la protección internacional de refugiados en las américas: avances y buenas prácticas*. 10 Marzo de 2006.

rer a generalização de uma única forma de tratamento. Tal realidade, no contexto atual evidenciado pelos documentos dos organismos internacionais, é a não aplicação das garantias que os titulares de certos direitos deveriam possuir e a não criação de mecanismos protetivos aos não contemplados pelos sistemas protetivos.

Tal fato se torna ainda mais crítico quando o grupo protegido é minoritário, conforme salienta o próprio AC-NUR, ao destacar que

os refugiados e solicitantes de refúgio respondem por uma parcela relativamente pequena do movimento global de pessoas; eles cada vez mais se deslocam de um país ou continente para outro, ao lado de outras pessoas cujas razões do deslocamento são diferentes e não relacionadas à proteção de refugiados<sup>294</sup>.

Entretanto, se no cenário global a questão tem se mostrado demasiado complexa para obter avanços efetivos, certas localidades têm conseguido propor melhorias nos sistemas protetivos e na forma de atuar em relação aos fluxos mistos. Essas soluções têm ocorrido tanto no âmbito nacional<sup>295</sup>, quanto no regional<sup>296</sup>, como é o caso do visto humanitário. Nesse aspecto, deve-se avaliar tais propos-

---

<sup>294</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Proteção de Refugiados e Migrações Mistas: O Plano de Ação de 10 pontos*. Op. cit.

<sup>295</sup> A Lei 25.871 da Argentina destaca em seu artigo 3º que entre seus objetivos, estão: “*Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes*”.

<sup>296</sup> Os países da América Latina têm debatido e melhorado sua proteção com as reuniões periódicas previstas pela Declaração de Cartagena.

tas, algo que os próprios organismos internacionais têm feito, para divulgar essas boas práticas, como a do Brasil em relação aos migrantes haitianos, grupo no qual diversas pessoas tiveram que deixar o Haiti em função do terremoto ocorrido em 2010 na ilha e que no Brasil receberam uma proteção jurídica específica contemplando este tipo de migração forçada em decorrência de eventos naturais.

Esses avanços chamam muito a atenção, não só por melhorarem o sistema protetivo, mas, principalmente, em alguns casos, resultarem de iniciativas regionais, fato que propicia melhorias e garantias capazes de quebrarem a lógica de privilégio absoluto à soberania, atuando em favor da cooperação e da defesa da dignidade humana. Um dos exemplos mais bem elaborados desse processo é o sistema americano, desenvolvido a partir da *Declaração de Cartagena* em 1984 e que tem feito permanentes avanços a ponto de incluir entre suas temáticas a questão dos Fluxos Mistos.

#### 4. O Sistema Americano

O continente americano, notadamente os países da América Latina, possuem uma grande tradição na produção de documentos regionais que privilegiam os direitos humanos. No caso do Direito dos Refugiados, o documento que marca uma posição regional é a Declaração de Cartagena de 1984<sup>297</sup>. Este documento estabeleceu uma ampliação nas hipóteses de reconhecimento da condição de refugiado, além de vincular os países americanos a

---

<sup>297</sup> Disponível em: <[http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn\\_lisboa/cartagen.html](http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/cartagen.html)>. Acesso em: 10 Set. 2014.



um comprometimento bastante significativo com o tema, pois estabelece reuniões periódicas sobre os desafios que o Direito dos Refugiados, em nível continental, pode vir a enfrentar, além de compartilhar boas práticas, como o avanço dos vistos humanitários.

Outro elemento importante é que não só a Declaração ter se tornado uma referência de avanço regional em matéria de refúgio, há, ainda, a inovação das reuniões periódicas para avaliar a situação e os resultados obtidos e a partir disso implementar novas premissas de ação com vistas a atingir os objetivos. A partir dessas reuniões, avanços significativos foram observados, além de se observarem novas questões, como, logo no início do século XXI a temática dos fluxos mistos, a ponto de fazer parte da *Declaração e Plano de Ação do México*<sup>298</sup>, no qual há o reconhecimento da existência de fluxos mistos no continente.

Naquele momento histórico, o foco principal foi resguardar os refugiados para que conseguissem identificar-se enquanto refugiados e dessa forma fazer jus à proteção específica, mas isso não impede, que outros segmentos necessitados de proteção, como os migrantes ambientais, também sejam contemplados pelos debates e avanços.

Depois dessa referência aos fluxos mistos e à necessidade de identificação dos imigrantes para destacar os refugiados, a *Declaração de Brasília Sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano* de 2010<sup>299</sup> também trouxe importantes ditames, pois considerou em seu

<sup>298</sup> Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_e\\_Plano\\_de\\_Acao\\_do\\_Mexico.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_e_Plano_de_Acao_do_Mexico.pdf?view=1)>. Acesso em: 14 Set. 2014.

<sup>299</sup> Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_de\\_Brasilia\\_sobre\\_a\\_Protecao\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas\\_no\\_Continente\\_Americano.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf?view=1)>. Acesso em: 25 Set. 2014.

ponto três o aumento do número e da complexidade dos fluxos migratórios mistos, destacando também que eles são realizados de forma extracontinental, principalmente por meio das redes transnacionais envolvidas no contrabando e tráfico de pessoas.

Essas ações tiveram como resultado prático o fato de os países americanos proporem inovações e terem estabelecido políticas migratórias com um enfoque humanitário bastante presente, como demonstrado pela lei migratória da Argentina<sup>300</sup> e a concessão de vistos humanitários por parte do Brasil<sup>301</sup>.

O que esses países têm realizado é o que foi apregoado no ponto nove do Plano de Ação de 10 Pontos, quando este salienta que

Haverá situações em que as pessoas que não satisfaçam os critérios para o reconhecimento como refugiado estarão em condições de optar por outras alternativas de migração temporária. Isso poderia, em alguns casos, permitir a permanência legal no país de chegada ou a mudança para um terceiro país por razões humanitárias ou para fins da educação, trabalho ou reunificação familiar. Os esforços para lidar com movimentos migratórios mistos de população devem também explorar opções de migração regular, temporária ou mesmo de longo prazo<sup>302</sup>.

---

<sup>300</sup> A alínea *m* do artigo 23 trouxe como uma das motivações para a concessão de residência temporário as razões humanitárias. Disponível em: <[https://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_de\\_Migraciones\\_Argentina.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_Argentina.pdf)>. Acesso em: 1 Fev. 2017.

<sup>301</sup> As resoluções normativas 97 e 102 estabeleceram o sistema do visto humanitário no Brasil. Disponíveis, respectivamente, em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=116083>> e <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=253792>>. Acesso em: 3 Fev. 2017.

<sup>302</sup> O plano foi elaborado pelo ACNUR para evitar que em situações e localidades marcadas pelos fluxos mistos os refugiados corram o risco

Portanto, o que se tem visto na América Latina aponta para uma gestão das migrações menos vinculada a um ideal de segurança e de criação de barreiras para os imigrantes, mas focada em uma perspectiva humanitária. O que se tem feito é perceber os imigrantes como agentes de transformação social que trazem elementos positivos para as sociedades de acolhida, pois trazem novas vivências, contribuem com o setor produtivo, desenvolvem tecnologias, consomem, entre outros elementos que trazem desenvolvimento aos países de destino.

## Conclusão

O interesse político pelos fluxos migratórios mistos é bastante recente e por isso, ainda necessita de uma melhor abordagem, seja pelos estudiosos que se debruçam sobre as migrações, seja pelos órgãos produtores de normas e propagadores de boas práticas em termos de proteção aos migrantes.

Por conta da grande gama de tipos migratórios envolvidos nesses fluxos, a proteção a grupos específicos, como os refugiados, tem sido prejudicada, uma vez que em algumas situações não são concedidas a esses indivíduos a possibilidade de solicitarem refúgio e, em outras, os agentes receptores na triagem desses refugiados, por conta de pertencerem a fluxos que trazem também outras modalidades migratórias, não concedem o refúgio, por esse ser categoria mais benéfica ao migrante em relação aos demais tipos de proteção.

Esta última atitude é a que tem caracterizado a ação de *refoulement*, de violações de direitos humanos e que tenham que executar percursos perigosos para atingirem seu objetivo de serem reconhecidas como refugiadas.

dos países ditos desenvolvidos em relação aos imigrantes em geral, na qual há uma nítida tentativa de aumento das barreiras e desconstrução de certos direitos, como o dos refugiados. A própria dificuldade na compreensão dos fluxos mistos tem feito com que os Estados pratiquem ações contrárias aos próprios compromissos assumidos por meio de documentos internacionais, como o *refoulement* indireto praticado por países europeus em algumas situações<sup>303</sup>.

O cenário se torna ainda mais complexo, pois ainda há migrantes que se encontram em situações não protegidas juridicamente, como os migrantes ambientais, os quais, apesar de serem obrigados a migrar em decorrência de alterações no ambiente, não encontram respaldo jurídico suficiente nas normas internacionais para sua resguardarem sua mobilidade.

Apesar dos esforços empreendidos pelas Organizações Internacionais, notadamente a OIM e o ACNUR, os resultados efetivos em relação aos fluxos mistos ainda são insatisfatórios, pois não tem conseguido avançar em termos normativos. O que melhor se tem feito é a troca de experiências bem-sucedidas no tratamento da questão, notadamente em sistemas regionais, mas essas iniciativas ainda possuem um alcance muito limitado.

Essa dinâmica regional, notadamente na América, a qual influenciou alguns países de seu conjunto vem propondo abordagens capazes de reforçar o caráter cooperativo e humanitário na busca por soluções duradouras em relação ao tema. As organizações internacionais estão

---

<sup>303</sup> Esse tipo de ação foi motivo de ações do ACNUR em relação aos países europeus. SY, Moira. UNHCR and Preventing Indirect Refoulement in Europe. *International Journal of Refugee Law*, 27, 3, p. 457-480, 2015.

atentas a isso, mas a própria limitação geográfica dessas iniciativas tem reforçado a ideia de que os fluxos mistos e as espécies de fluxos inseridos nessa dinâmica, como os migrantes ambientais, os quais ainda não são protegidos por um sistema internacional, constituem desafios distantes de serem vencidos.

## Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Proteção de Refugiados e Migrações Mistas: O Plano de Ação de 10 pontos*. Jan. de 2007.

\_\_\_\_\_. *Los flujos migratorios mixtos y la protección internacional de refugiados en las américas: avances y buenas prácticas*. 10 Marzo de 2006.

BAUMAN, Zygmunt. *Vidas Desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

CRISP, Jeff. Beyond the nexus: UNHCR's evolving perspective on refugee protection and international migration. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 155, UNHCR, April 2008.

\_\_\_\_\_. Policy challenges of the new diasporas: migrant networks and their impact on asylum flows and regimes. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 7, UNHCR, May 1999.

FOUCHER, Michel. *Obsessão por Fronteiras*. São Paulo: Radical Livros, 2009.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade*

*Humana*, v. 22, n. 43, p. 11-33, Jul./Dez. 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES.  
*Migración Irregular y Flujos Migratórios Mixtos: el enfoque de la OIM*, 19 de Octubre de 2009.

RIBAS MATEOS, Natalia. *Una Invitación a la Sociología de las Migraciones*. Barcelona: Ediciones Bellaterra, 2004.

REIS, Rossana Rocha. *Políticas de Imigração na França e nos Estados Unidos*. São Paulo: Hucitec, 2006.

SAYAD, Abdelmalek. *A Imigração*. São Paulo: Edusp, 1998.

SASSEN, Sassia. *The Mobility of Labor and Capital*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

SILVA, João Carlos Jarochinski. A Situação do Imigrante Ilegal Hoje - O Ressurgimento do *Homo Sacer*. *Universitas: Relações Internacionais*, v. 10, n. 2, p. 79-89, 2012.

SY, Moira. UNHCR and Preventing Indirect Refoulement in Europe. *International Journal of Refugee Law*, 27, 3, p. 457-480, 2015.

# Aspectos Principiológicos acerca da Necessidade de Proteção dos “Refugiados Ambientais”: Por uma Nova Hermenêutica do Sistema Jurídico Internacional

Bruno de Oliveira Biazatti\*  
Luciana Diniz Durães Pereira\*\*

## Introdução

Desde o início de nossas carreiras acadêmicas, incursões teóricas acerca da temática ora proposta e, sobremaneira, da busca por uma definição jurídica acertada e

---

\* Bruno de Oliveira Biazatti é Graduando em Direito, Membro do Grupo de Estudos de Direito Internacional (GEDI), do Grupo de Estudos de Direito Internacional Humanitário e do Grupo de Estudos em Direito do Comércio Internacional (GEDICI), na Universidade Federal de Minas Gerais. Foi o vencedor do prêmio de melhor orador na 2012 Philip C. Jessup International Law Moot Court Competition – Brazilian Rounds, Membro da equipe campeã nacional da 2013 Philip C. Jessup International Law Moot Court Competition – Brazilian Rounds e Representante do Brasil e da UFMG na fase internacional da mesma competição em Washington DC, Estados Unidos, alcançando a posição de 13º lugar. Atualmente, é bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAFEMIG), sob orientação de Myriam Bahia Lopes, e orientando voluntário de Aziz Tuffi Saliba.

\*\* Luciana Diniz Durães Pereira é Doutora em Direito Público pela Universidade Federal de Minas Gerais, Mestre em Direito Internacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais e Especialista em Direito Internacional pelas Faculdades Milton Campos. Em 2009, foi pesquisadora da Delegação Permanente do Brasil junto à Organização das Nações Unidas em Genebra, na Suíça (DELBRASGEN). Atualmente, é pesquisadora do Centro de Direito Internacional (CEDIN) e professora universitária nos cursos de Direito da Universidade FUMEC (Fundação Mineira de Educação e Cultura) e do Centro Universitário UNA, no qual é, igualmente, Membro da equipe da Coordenação Acadêmica.

coerente a respeito dos coloquialmente nomeados “refugiados ambientais”, nos causaram - e ainda causam - enorme e vibrante interesse.

Por assim ser, temos a convicção de que tal tentativa de conceituação jurídica, por ser basilar e primordial à problemática, foi - e ainda é - de máxima relevância para um correto entendimento jurídico, na atualidade, do Direito Internacional dos Refugiados. Contribuirá, certamente, para a possibilidade de construção futura de uma real e efetiva proteção internacional aos indivíduos que, em decorrência de mudanças ambientais planetárias que comprometem a estabilidade da biosfera<sup>304</sup>, são forçados a se deslocar por entre fronteiras internacionalmente reconhecidas, tendo em vista o desaparecimento, no todo ou em parte, de seu local de origem ou residência habitual, ou então em decorrência da degradação ambiental e consequente escassez e/ou ausência absoluta de recursos naturais básicos que viabilizem a existência de vida digna nestas localidades<sup>305</sup>.

---

<sup>304</sup> Neste sentido, interessante a leitura dos seguintes artigos: BENISTON, Martin. *Climate Change and its Impacts: Growing Stress Factors for Human Societies*. *International Review of Red Cross*, v. 92, n. 879, p. 562-566, September 2010; e KÄLIN, Walter; SCHREPFER, Nina. *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches*. *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 24, PPLA/2012/01, February 2012.

<sup>305</sup> A exemplo, e em um primeiro e mais próximo momento histórico, as populações que serão majoritariamente afetadas pelas vulnerabilidades ambientais estão localizadas nos Estados insulares que já estão em situação de risco de desaparecimento devido à elevação do nível das águas dos mares, como Tuvalu, Ilhas Marshall, Kiribati, Ilhas Maldivas e Vanuatu. No continente Americano, a



Diante de tal alarmante e complexo movimento populacional interfronteiriço já iniciado e, em especial, na escala do *por vir*<sup>306</sup>, urge ao Direito Internacional Público resguardar e garantir a proteção dos indivíduos afetados por tais fenômenos, buscando encontrar, assim, solução durável - e não apenas paliativa e emergencial -, eventualmente prestada em tempo de crise humanitária e/ou catástrofes - à questão. Entretanto, o atual e universal regime vigente de reconhecimento do *status* de refugiado, assentado nas disposições da *Convenção Relativa ao Status dos Refugiados*, de 1951 (Convenção de 51), e no *Protocolo Relativo ao Status dos Refugiados*, de 1967, não ampara tal situação de deslocamento forçado, vez que são facilmente identificados dois entraves jurídicos ao gozo desta proteção, impedindo-a de ser assegurada e efetivada.

---

população de El Salvador enfrenta grandes desafios envolvendo a deterioração do solo e das fontes de água potável e Estados caribenhos frequentemente sofrem com ciclones, terremotos e, também, com os impactos da elevação oceânica. Na Ásia merece destaque a situação de Bangladesh, Sri Lanka e Índia que, igualmente, sofrem com terremotos, ciclones e, ainda, com episódios de monções. Povos africanos enfrentam dificuldades devido à degradação ambiental, particularmente a desertificação no Sahel e de regiões do Chifre da África e, em contraposição à escassez do solo, com as severas enchentes no Quênia. Para maiores informações a respeito, cf.: MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena* Washington DC: Climate Institute, 1995; e ZETTER, Roger. *Protecting Environmentally Displaced People: Developing the Capacity of Legal and Normative Frameworks*. Oxford: Oxford Refugee Studies Centre, 2011.

<sup>306</sup> Cf. os dados estatísticos e as previsões do Intergovernmental Panel on Climate Change da Organização das Nações Unidas (UN IPCC, na sigla em inglês), sobremaneira os dados divulgados recentemente, em março de 2014. Disponível em: <[http://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_and\\_data\\_reports.shtml](http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.shtml)> Acesso em: 26 Mar. 2014.

Primeiramente, o artigo 1º, §1º, (c) da Convenção de 51<sup>307</sup> é expresso em estabelecer a *perseguição* e/ou o *fundado temor de perseguição* como essenciais à definição do instituto jurídico do refúgio. Indica, igualmente, que suas razões geradoras ligam-se, de forma exclusiva (*numerus clausus*), aos motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas dos indivíduos, ou seja, ausente entre estas restritas hipóteses, as mudanças climáticas e/ou desastres naturais (transitórios ou permanentes e produzidos, ou não, em decorrência de intervenções do homem no ambiente). Neste diapasão, seria inimaginável supor como agente perseguidor, mesmo que em análise mais alargada, isto é, não apenas considerando o Estado enquanto possível perpetrador de perseguições, mas também os *non-state actors* (milícias, populares, movimentos insurgentes e beligerantes, grupos guerrilheiros e/ou grupos étnicos rivais)<sup>308</sup>, o clima, os mares, os ventos, os desertos ou a erosão do solo, entre outros, na condição de executores objetivos da ação persecutória a indivíduos ao redor do globo.

Em segundo lugar - e apenas se se considerar possível, no futuro, eventual flexibilização hermenêutica da

---

<sup>307</sup> “Que, em conseqüência 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 conseqüência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele”.

<sup>308</sup> Dois exemplos clássicos e de notório conhecimento internacional são os casos de Ruanda e da Colômbia em que os agentes da perseguição foram e são considerados, respectivamente, milícias de diferentes origens étnica, sobremaneira tutsis e hutus, e o movimento organizado de guerrilha, as FARC.

definição da perseguição e do agente perseguidor pelo Direito Internacional dos Refugiados existe a inequívoca necessidade de comprovação donexo de causalidade entre a ocorrência do deslocamento migratório forçado e a causa ambiental. Somente assim, diante da tal vinculação, o pedido de refúgio poderia ser considerado válido e, por consequência, obrigatoriamente analisado pelo Estado solicitado, vez que continuaria sendo imperativa a aplicação do princípio do *non-refoulement*<sup>309</sup>, aqui relido à luz das ideias de Jacques Derrida a respeito da obrigatoriedade da “hospitalidade”, expostas nos itens 1 e 2 deste capítulo.

Todavia, até o presente momento, a análise das principais e habituais causas naturais apontadas como provocadoras do deslocamento interfronteiriço dos “refugiados ambientais” revela que nenhuma destas, isoladamente, foi causa única – ou até mesmo a mais relevante – de tal

---

<sup>309</sup> O princípio da não-devolução é o núcleo central da proteção internacional dos refugiados. Previsto no artigo 33 da Convenção de 51, este princípio impõe aos Estados signatários da mesma a impossibilidade de devolverem o refugiado, ou seja, de obrigá-lo a retornar ao país no qual sua liberdade e vida estão sendo ameaçadas ou a um terceiro país no qual possa ser perseguido ou, ainda, ser por este enviado a um Estado que o faça, negando-lhe, sem justificativa alguma, a proteção. Este princípio é, na atualidade, como ressalta Flávia Piovesan, “(...) um princípio geral de direito tanto do Direito dos Refugiados como do Direito dos Direitos Humanos, devendo ser reconhecido e respeitado como um princípio de *jus cogens*”. PIOVESAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coords.). O Direito Internacional dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 61-63. Neste sentido, devolução não se confunde com a expulsão, extradição ou deportação (formas coercitivas de retirada de estrangeiros de um país), mas significa a prática ilegal do Estado, sem analisar formalmente o pedido do indivíduo que solicita refúgio na fronteira ou já dentro de seu território, de simplesmente retirá-lo de seus limites territoriais, deixando-o desprotegido e sujeito à perseguição, violações de direitos humanos e ao desamparo.

ato migratório<sup>310</sup>. Por exemplo, na década de 1980, em decorrência de uma grave seca que assolou o Vale do Rio Senegal, no Mali, a saída de pessoas da região diminuiu ao invés de aumentar, evidenciando não serem a falta de água, a erosão e o desgaste do solo, necessariamente, causas diretas da saída de pessoas para outros locais do continente africano<sup>311</sup>. Em Moçambique, por sua vez, uma grave inundação acontecida no ano 2000 deixou quase 1.000.000 de pessoas desabrigadas e sem, portanto, acesso a seus respectivos locais de origem e/ou residência usual. Contudo, em menos de 5 meses, a maioria delas já havia retornado a seus lares<sup>312</sup>.

Logo, entende-se que a necessidade do vínculo causal entre o evento da natureza e o pedido de proteção é essencial, sendo sua ausência determinante para a impossibilidade do reconhecimento do refúgio e conseqüente negativa ao gozo da proteção advinda do Direito Interna-

---

<sup>310</sup> Cf. PEREIRA, Luciana Diniz Durães. O Direito Internacional dos Refugiados – Análise Crítica do Conceito “Refugiado Ambiental”. Belo Horizonte: Livraria e Editora Del Rey, 2009 p. 127; KEANE, David. The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of ‘Environmental Refugees’. *Georgetown International Environmental Law Review*, v. 16, 2004, p. 211; WILLIAMS, Angela. Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law. *Law and Policy*, v. 30, n. 4, 2008, p. 504 ; e MAYER, Benoît. Pour en finir avec la notion de ‘réfugiés environnementaux’: Critique d’une approche individualiste et universaliste des déplacements causés par des changements environnementaux. *Revue Internationale de Droit et Politique du Développement Durable de McGill*, v. 7, n. 1, 2011, p. 56.

<sup>311</sup> FINDLEY, Sally E. Does Drought Increase Migration? A Study of Migration from Rural Mali during the 1983-1985 Drought. *International Migration Review*, v.28, n.3, p.539-553, 1994.

<sup>312</sup> BLACK, Richard. Environmental Refugees: Myth or Reality?. *New Issues in Refugee Research, Working Paper n. 34*, UNHCR, March 2001.

cional dos Refugiados<sup>313</sup>. Ainda, e na intenção de se evitar *abus de droit*, relevante destacar que a possível aplicação da proteção humanitária oriunda do refúgio às pessoas deslocadas internacionalmente por motivos ambientais demanda, igualmente, a investigação do risco real de mácula à vida e à integridade física, emocional e até mesmo material destes indivíduos.

Neste sentido, e valendo-se das acima expostas dificuldades técnicas relativas tanto à conceituação “refugiados ambientais”, como também à correlata inviabilidade de proteção destes indivíduos e/ou grupos pelo Direito Internacional dos Refugiados no presente estado da arte, o capítulo em tela dedica-se à tentativa de apresentação de um novo olhar, de uma nova perspectiva investigativa sobre o tema, ao buscar a interligação e a sintonia de possíveis e afirmativas respostas jurídicas às limitações legais e práticas do Direito Internacional dos Refugiados hodierno, a uma análise principiológica emancipadora de seus próprios pressupostos em um viés integracionista dos princípios gerais do Direito Internacional Público.

Objetiva-se, assim, garantir a unidade e completude do sistema legal vinculado à agenda dos refugiados e ao

<sup>313</sup> Processos já foram impetrados em tribunais da Nova Zelândia, envolvendo indivíduos oriundos de Tuvalu e Kiribati que solicitaram o reconhecimento do status de refugiado devido a impactos provocados pela elevação do nível do mar em seus Estados de origem. Igualmente, decisões judiciais da Austrália analisaram requerimentos de nacionais de Tonga que, solicitando a aferição da condição de “refugiados ambientais”, desejavam viver em território australiano. Todos os requerentes, entretanto, tiveram seus pedidos negados pelas cortes em questão. Refugee Appeal n.72313/2000, RSAA (19 Oct. 2000); Refugee Appeal n. 72314/2000, RSAA (19 Oct. 2000); Refugee Appeal n. 72179-72181/2000, RSAA (31 Aug. 2000); 800413, [2013] NZIPT (25 Jun. 2013) e; 1004726 [2010] RRTA 845 (30 September 2010).

mandato do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)<sup>314</sup>, afastando-o e prevenindo-o, ao máximo, de possíveis lacunas normativas que, na realidade, são restritivas de direitos e contrárias à gênese histórico-institucional que ilumina, atualmente, a proteção internacional à pessoa humana.

### 1. Análise principiológica do Direito Internacional dos Refugiados e a possibilidade jurídica de proteção dos “Refugiados Ambientais”

Desde o final do século XIX e, sobretudo, ao longo do século XX, desenvolveu-se a formação contemporânea do arcabouço normativo, institucional e jurisdicional do Direito Internacional Público no tocante aos Direitos Humanos. Assentada, portanto, nos respectivos movimentos de codificação, institucionalização e jurisdicionalização do Direito Internacional<sup>315</sup>, a proteção à pessoa humana,

---

<sup>314</sup> Em 1º de janeiro de 1951, o Escritório do ACNUR começou a funcionar enquanto órgão subsidiário da ONU ligado à Assembleia Geral, ao Conselho Econômico e Social e ao Secretário-Geral, ficando sua sede fixada em Genebra, na Suíça. Com um mandato de três anos, teve como seu primeiro Alto Comissário o holandês Gerrit Jan van Heuven Goedhart. Segundo o artigo 1º do Estatuto do ACNUR, o Alto Comissário, atuando de forma totalmente apolítica e desempenhando ações de natureza eminentemente humanitária, tem competência para lidar, internacionalmente, com a questão dos refugiados. Neste sentido, realiza duas essenciais funções, quais sejam, a de proteção aos refugiados e a de busca de uma perene solução à situação de refúgio na qual estes se encontram. Apesar de, originalmente, ter mandato apenas para cuidar da questão dos refugiados per se, atualmente o ACNUR trabalha com um mandato estendido: cuida também dos apátridas e dos deslocados internos. Para maiores e detalhadas informações sobre a história do ACNUR, cf. <<http://www.unhcr.org/pages/49c3646cbc.html>> Acesso em: 6 Abr. 2014.

<sup>315</sup> A respeito destas tendências do Direito Internacional contemporâneo,

iluminada pelo meta-princípio da dignidade<sup>316</sup>, atingiu liames universais e regionais, tornando-se, pois, agenda e preocupação fundamental da sociedade internacional. A exemplo, e respectivamente, tem-se a criação e atuação da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como a existência de tribunais internacionais de robustez, como a Corte Europeia de Direitos Humanos<sup>317</sup> e a Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>318</sup>.

Destarte, não é mera coincidência histórica que o atual estágio evolutivo no qual se encontra o Direito Inter-

---

cf. LAGE, Délber Andrade. Para Entender a Jurisdicionalização do Direito Internacional. Belo Horizonte: Livraria e Editora Del Rey, 2008.

<sup>316</sup> A dignidade da pessoa humana é vista, pela maioria da doutrina constitucionalista interna e internacional, como princípio de grande, quicá maior, importância hermenêutica quando do debate e/ou tomada de decisões na área dos direitos humanos.

<sup>317</sup> Criada em janeiro de 1959, a Corte Europeia de Direitos Humanos é o tribunal responsável pela concretização de uma ordem pública europeia que exige respeito, por parte dos Estados, a uma gama de direitos e liberdades comuns consagrados e positivados pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais e seus Protocolos. Realiza a atividade de zelo aos direitos e às liberdades humanas através do exercício de suas competências consultiva e contenciosa. Informações detalhadas em disponíveis em: <<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>>. Acesso em: 1 Abr. 2014.

<sup>318</sup> O Pacto de San José da Costa Rica, tecnicamente intitulado 'Convenção Americana de Direitos Humanos', adotado em novembro de 1969, criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Composta por 7 juízes eleitos em votação secreta da Assembleia Geral da OEA para um período de 6 anos de mandato, a Corte tem competência para proferir sentenças de mérito em casos contenciosos, bem como emitir pareceres consultivos sobre qualquer dispositivo pertinente ao Pacto, bem como a tratados aos quais este faz referência. Em relação a sua *ratione personae*, à Corte, segundo o artigo 61 de seu tratado constitutivo, "somente os Estados-partes e a Comissão têm direito de submeter um caso". Para pormenorizadas informações a respeito do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, cf. os seguintes endereços eletrônicos disponíveis em: <<http://www.corteidh.or.cr/>> e <<http://www.oas.org/pt/cidh/>>. Acesso em: 1 Abr. 2014.

nacional culmine na existência de diferentes e específicos ramos protetivos dos indivíduos, quais sejam, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados.

Todavia, apesar de possuírem escopos e objetivos próprios, tais campos são considerados vertentes complementares e convergentes do Direito Internacional Público, estando, assim, em completa interação. Nas últimas décadas, tal assertiva jurídica ganhou especial destaque em decorrência do trabalho, tanto acadêmico como prático, do internacionalista e jurista brasileiro Antônio Augusto Cançado Trindade.

Partidário e defensor incansável da humanização do Direito Internacional<sup>319</sup>, o autor, aqui utilizado enquanto marco teórico, afirma, de forma veemente, que o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados não são ramos nem estanques e nem compartimentalizados na luta pela proteção, dignidade e bem-estar dos seres humanos, vez que, ao contrário, se prestam, em simbiose perfeita, à tutela holística dos indivíduos no cenário internacional<sup>320</sup>.

Desse modo, se aproximam, principalmente, no tocante à natureza de suas fontes, seja em relação à interpre-

---

<sup>319</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A Humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

<sup>320</sup> Cf. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados*. San José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1996. p. 30, e TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Co-Existence and Co-Ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights*. (General Course on Public International Law - v. 202). *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*. Leiden: Brill, 1987. p. 94-98.



tação ou à aplicação prática das mesmas, já que muitas de suas normas são reconhecidas, na atualidade, segundo o exposto no artigo 53 da *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados*, de 1969, como normas de *jus cogens*<sup>321</sup>. Em outras palavras, normas de Direito Internacional geral, aceitas pelos Estados e Organizações Internacionais que compõem a sociedade internacional como normas imperativas e inderrogáveis – a não ser por norma posterior de Direito Internacional geral e de idêntica natureza.

A Corte Internacional de Justiça, no caso *Barcelona Traction*<sup>322</sup>, reconheceu, ainda, a característica *erga omnes* das normas de *jus cogens*. Neste sentido, o conceito de *jus cogens* revela-se na ideia de normas de ordem pública internacional que expressam e buscam o bem comum da sociedade internacional<sup>323</sup>. Logo, e a exemplo, o direito dos prisioneiros de guerra de não sofrerem tortura, o direito de proteção contra perseguições injustas e o direito à au-

---

<sup>321</sup> Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, artigo 53: “É nulo todo o tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral de mesma natureza”. Disponível em: <<http://daimre.serpro.gov.br/legislacao/convencao-de-viena-sobre-o-direito-dos-tratados-1/>> Acesso em: 3 Abr. 2014.

<sup>322</sup> O caso Companhia Barcelona Traction Light and Power Ltda (Bélgica X Espanha) durou de 1962-1970. A sentença que versa sobre *jus cogens* é datada de 5 de fevereiro de 1970. Cf. BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Org.). *A Corte Internacional de Justiça e a Construção do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Editora CEDIN, 2005. p. 742-749.

<sup>323</sup> Cf. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. Op. cit., p. 244-245.

to determinação dos povos exemplificam, respectivamente junto ao Direito Internacional Humanitário, ao DI Direito Internacional dos Refugiados e ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, direitos que se qualificam enquanto normas desta natureza e relevância.

Na atualidade, e em consonância às suas próprias teorizações acerca da humanização do Direito Internacional e da coordenação integracionista dos campos ligados à proteção internacional da pessoa humana, Caçado Trindade é seguro em apontar o indivíduo como o mais importante sujeito de Direito Internacional, tendo este, ao longo do mencionado século XX, claramente se emancipado e se solidificado como tal, ainda que lhe falte o *treaty making power*<sup>324</sup>.

Para além, no ano de 2012, em artigo publicado na Revista da Faculdade de Direito da UFMG<sup>325</sup>, o autor dissertou em defesa da humanidade como sujeito de Direito Internacional, ideia que já lhe era cara desde 2005 quando, na Academia de Direito Internacional da Haia, proferiu curso denominado *International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium*<sup>326</sup>. Neste sentido, preconiza Trindade:

<sup>324</sup> Apesar de inexistente ao indivíduo o poder celebrar tratados, como os Estados e Organizações Internacionais o fazem, os indivíduos possuem, sim, personalidade e capacidade jurídicas internacionais. São os grandes destinatários das normas do Direito Internacional Público e podem comparecer, tanto em organismos quanto em jurisdições internacionais, seja como polo ativo, seja como polo passivo de demandas.

<sup>325</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Caçado. L'Humanité comme Sujet du Droit International – Nouvelles Réflexions. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 61, p. 57- 83, Jul./Dez. 2012.

<sup>326</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Caçado. Co-Existence and Co-Ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights. (General Course on Public International Law – v. 202).

A humanidade como tal tem emergido como sujeito do Direito Internacional, coexistindo com outros sujeitos sem substituí-los. O princípio de humanidade permeia todo o *corpus juris* do Direito Internacional. Isto tem sido reconhecido na jurisprudência dos Tribunais Internacionais *ad hoc* para a Ex-Iugoslávia e para Ruanda, destacando o sentimento de humanidade (*humaneness*), evidenciado quando a própria humanidade vê-se vitimada por crimes internacionais. De sua parte, as Cortes Interamericana e Europeia de Direitos Humanos têm afirmado em sua jurisprudência os princípios fundamentais da dignidade da pessoa humana e da inalienabilidade dos direitos a ela inerentes. Quando se passa à expansão da personalidade jurídica internacional, tem-se em mente a humanidade (*humankind*), abarcando todos os integrantes do gênero humano como um todo, compreendendo, em uma dimensão temporal, as gerações presentes assim como futuras. A humanidade vem já marcando presença na doutrina jurídica internacional mais lúcida - presença esta que vem sendo acentuada pelo âmbito dos direitos humanos, com incidência nos esforços rumo à realização do ideal da justiça universal (tendo em mente o princípio da jurisdição universal). O desafio atual reside na concepção completa da construção conceitual da representação legal da humanidade, conducente à consolidação de sua capacidade jurídica internacional, no âmbito do novo *jus gentium* de nossos tempos<sup>327</sup>.

---

Collected Courses of the Hague Academy of International Law. Leiden: Brill, 1987.

<sup>327</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. L'Humanité comme Sujet du Droit International - Nouvelles Réflexions. Op. cit., p. 57-58.

Logo, e apesar dos desafios existentes em relação à “construção conceitual da representação da humanidade” como sujeito do Direito Internacional – precisamente no que tange sua capacidade jurídica internacional –, é inegável que, da mesma forma como ocorrido com os indivíduos no último século, sua personalidade jurídica internacional, antes contestada e afastada, hoje é aceita e reconhecida por ampla parte da doutrina e da praxe internacionalistas, em especial as de destaque acadêmico e intelectual.

Assim sendo, e partindo da premissa de que tanto a pessoa humana como a própria humanidade em si mesma são consideradas sujeitos de Direito Internacional, vez que dotadas de personalidade jurídica internacional e, conseqüentemente, possuidoras de direitos e garantias frente ao arcabouço normativo dos três supracitados ramos do Direito Internacional Público direcionados à sua proteção – o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados –, é da melhor e mais razoável exegese a compreensão de que o Direito Internacional atual não se reduz e não mais se vincula à clássica lógica setecentista que imperou após a celebração dos Tratados de Paz de Westfália<sup>328</sup>.

---

<sup>328</sup> Dentro da teoria clássica do Direito Internacional, autônoma e sistematizada, sobretudo, a partir do final do século XVII, após a assinatura dos tratados de Münster e Osnabrück, conhecidos como Tratados de Paz de Westfália, apenas o Estado era considerado sujeito de Direito Internacional. Neste contexto, sob a lógica da igualdade formal soberana, na qual todos os Estados que compunham a sociedade internacional, ao se relacionarem jurídica ou diplomaticamente com seus pares, eram considerados igualmente dotados de soberania e, portanto, a estes nada poderia ser imposto que não na medida exata

De forma a responder aos desafios das relações internacionais *d'aujourd'hui*, este novo Direito Internacional, cuja principal razão de ser é a proteção do ser humano e da humanidade, necessita ser pensado e construído – para que efetivamente possa cumprir seus propósitos e avançar em relação à garantia dos ideais de vida boa e de felicidade dos indivíduos – a partir de modelos hermenêuticos<sup>329</sup> que privilegiem, em especial, os princípios gerais e específicos do Direito Internacional<sup>330</sup>.

Esta fonte, que exerce precipuamente a função de preenchimento de brechas legais aparentes<sup>331</sup>, mediante o

---

de sua respectiva vontade, interesse e prévia anuência, o Direito Internacional caracterizava-se como sendo um sistema jurídico voluntarista, de coordenação horizontal dos anseios estatais e baseado, fundamentalmente, no consentimento. In: PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004. p. 30-40.

<sup>329</sup> Acepções crítico-jurídicas a respeito de modelos hermenêuticos inovadores na área do Direito são muito bem trabalhadas por autores estrangeiros, sobremaneira por filósofos alemães como, e em especial, Hans Georg Gadamer na obra “Verdade e Método – Traços Fundamentais de uma Hermenêutica Filosófica”. Já em esfera nacional, de destaque o pensamento de Miguel Reale em “Fontes e Modelos do Direito – Para um Novo Paradigma Hermenêutico”. Cf. GADAMER, Hans Georg. *Verdade e Método – Traços Fundamentais de uma Hermenêutica Filosófica*. 11. ed. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2011; e REALE, Miguel. *Fontes e Modelos do Direito – Para um Novo Paradigma Hermenêutico*. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

<sup>330</sup> Os princípios são fonte do Direito Internacional segundo disposição expressa do artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, anexo à Carta da ONU.

<sup>331</sup> Cf. BOBBIO, Norberto. *Teoria do Ordenamento Jurídico*. Brasília: Editora UnB, 1985. p. 156-160. e CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Advisory Opinion n. OC-18/03, 17 September 2003. The Juridical Condition and the Rights of the Undocumented Migrants. Concurring Opinion of Judge Antônio Augusto Cançado Trindade*. p. 44-46.

saneamento de lacunas presentes na ordem jurídica internacional, orienta, ainda, o Direito Internacional à maximização da proteção humana<sup>332</sup> como reflexo da integração normativa do princípio da humanidade<sup>333</sup>. Resta evidente,

<sup>332</sup> Cf. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Separate Opinion of Judge Cançado Trindade. Case Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), ICJ Judgment Rep. 2010, p. 14.

<sup>333</sup> O princípio da humanidade deve ser visto como a obrigação estatal de respeitar e fazer respeitar as mínimas considerações de humanidade que permeiam todo o sistema jurídico internacional, como decidido pela Corte Internacional de Justiça no caso do Estreito de Corfu (1949) e no caso das Atividades Militares e Paramilitares dentro e contra a Nicarágua (1986). Esta norma fornece a humanidade e decência mínima necessária para garantir o respeito pela pessoa humana nas relações nacionais e internacionais, envolvendo, assim, elementos de caridade, assistência mútua e, essencialmente, solidariedade entre os próprios seres humanos, de forma a transcender qualquer fronteira religiosa ou cultural. Além disso, o princípio da humanidade obriga os Estados a agir sob um mínimo de cuidado a fim de proteger a vida humana contra o sofrimento e a morte. Como corolário deste princípio, há várias regras humanitárias que proíbem atos que desumanizam o indivíduo, incluindo a proibição de meios e métodos de combate que causem ferimentos supérfluos ou sofrimento desnecessário e a proteção contra tortura e tratamento degradante ou desumano. Essas obrigações fundamentais devem ser lidas como a cristalização da proibição de atos de desumanização dos indivíduos, vez que em circunstâncias de sofrimento humano, as considerações de humanidade não são apenas moralmente aconselháveis, mas são legalmente imperativas e o Direito precisa ser suficientemente flexível para acomodá-las. Todavia, deve ficar claro que o princípio da humanidade vai além de proibir a realização de condutas desumanas e inclui o direito básico do indivíduo ao acesso a direitos e garantias, sem qualquer tipo de discriminação. A ideia de dignidade humana está condicionada ao direito fundamental do indivíduo a ser parte de um sistema legal que garanta seus direitos humanos, uma vez que o “(...) reconhecimento da dignidade inerente e dos direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo”, como posto na primeira cláusula do preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Além disso, o princípio da humanidade também abrange o fornecimento de condições mínimas de segurança e saúde, incluindo

então, o dever de que todos os diplomas legais cuja *ratio legis* seja a proteção da pessoa humana sejam interpretados e operacionalizados de maneira coordenada, objetivando, em última instância, assegurar a aplicação da norma mais favorável ao indivíduo<sup>334</sup>, sempre.

Deste modo, no tocante à celeuma relativa à ausência hodierna de obrigatoriedade de proteção aos “refugiados ambientais” (independentemente da conceituação adotada), a reflexão acerca de uma solução jurídica razoável ao problema – e, em especial, passível de ser aceita pelos Estados e Organizações Internacionais na prática e em larga escala – pode ser estruturada a partir da interação crítica entre os princípios basilares do Direito Internacional dos Refugiados, em viés, por óbvio, ampliativo, sobremaneira o do *non-refoulement*<sup>335</sup>.

Para tanto, o princípio da não-devolução deverá ser lido à luz integradora dos princípios da proteção internacional da pessoa humana<sup>336</sup>; da cooperação e da solida-

---

o direito de ser privado da inanição e sede, a liberdade da ignorância através da educação básica, direito à saúde e o direito ao trabalho. A omissão passiva em face de privações básicas é quase tão chocante quanto atos que desumanizam o indivíduo. Neste sentido, importante a leitura de COUPLAND, Robin. *Humanity: What is it and how does it influence International Law?*. *International Review of Red Cross*, v. 83, n. 844, p. 969-989, 2001.

<sup>334</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Co-Existence and Co-Ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights*. Op. cit., p. 113-122.

<sup>335</sup> Artigo 33 da Convenção de 51.

<sup>336</sup> Este princípio encontra-se fundamentado em diferentes artigos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (Resolução 217 AIII da Assembleia Geral da ONU, de 1948) como, por exemplo, em seus artigos 1, 3, 4, 5, 6 e 8 e, no que tange especialmente o Direito Internacional dos Refugiados, no artigo 14. Assim, o direito de todo ser humano de ser protegido quando

riedade internacionais<sup>337</sup>; da boa-fé<sup>338</sup>; da supremacia do direito de refúgio<sup>339</sup> e da não-discriminação<sup>340</sup>. Neste sen-

vítima de perseguição é requisito mínimo necessário para o gozo de seus demais direitos e liberdades fundamentais.

<sup>337</sup> Os princípios da cooperação e da solidariedade internacionais complementam o dever de proteção da pessoa humana, visando dar solução, em perspectiva multilateral e mediante comunhão de esforços dos Estados e Organizações Internacionais pertencentes à sociedade internacional, ao problema dos refugiados. Estão presentes, expressamente, no preâmbulo da Convenção de 51, na seguinte passagem: "(...) que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional; Exprimindo o desejo de que todos os Estados, reconhecendo o caráter social e humanitário do problema dos refugiados, façam tudo o que esteja ao seu alcance para evitar que esse problema se torne causa de tensão entre os Estados".

<sup>338</sup> O princípio da boa-fé manifesta-se no dever do Estado signatário da Convenção de 51 de cumpri-la, não agindo de modo arbitrário ou unilateral no tratamento dos refugiados, o que estaria em desacordo com artigo 26 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados que, ao dispor sobre o princípio do *pacta sunt servanda*, explicitamente impõe aos Estados a obrigação de que "(...) todo tratado em vigor obriga as partes e deve ser cumprido por elas de boa-fé". A boa-fé demonstra e significa, então, a necessidade de que, para a segurança das relações jurídicas e bem-estar da sociedade internacional, o cumprimento harmonioso das normas acordadas internacionalmente deve existir. Neste sentido, importante a leitura de MAZZUOLLI, Valério de Oliveira. Curso de Direito Internacional Público. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 138. Ainda, GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. The Refugee in International Law. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008. p.456-457.

<sup>339</sup> Previsto no artigo 1º da Convenção sobre Asilo Territorial, de 1954, este princípio estipula que a concessão de asilo ou refúgio não pode ser compreendida pelo Estado de origem do asilado/refugiado como um ato de ofensa ou de estremecimento das relações diplomáticas entre este o Estado de acolhida. Ao contrário, a acolhida e posterior reconhecimento do status protetivo a um indivíduo devem ser compreendidos como formas de expressão da soberania estatal e de cumprimento às normas internacionais de proteção à pessoa humana, sobretudo as normas do Direito Internacional dos Refugiados.

<sup>340</sup> O princípio da não-discriminação, previsto no artigo 3º da



tido, abarcará uma real possibilidade de proteção aos “refugiados ambientais”, proteção esta tratada pela doutrina jusinternacionalista como “proteção complementar”. Na atualidade, e quiçá até em um futuro de médio prazo, esta solução é, talvez, a mais adequada ao problemático binômio necessidade de proteção *x fumus boni iuris* da obrigação da humanidade em ofertar acolhida a indivíduos e/ou grupos deslocados internacionalmente por consequência de fatores climáticos.

Interessante e curioso ressaltar, por fim, que a “proteção complementar” advinda desta interpretação extensiva do princípio do *non-refoulement* encaixa-se, de certa maneira, na chamada “ética da hospitalidade” desenvolvida por um dos mais importantes filósofos do século passado: Jacques Derrida. Pensada sob os prismas da alteridade e da singularidade, Derrida clama pela necessidade de se refletir sobre uma lei da hospitalidade que devidamente transforme o desejo de acolhimento do outro em um dever absoluto no campo do político e do jurídico<sup>341</sup>.

Ao compreender que nem tudo é político, o pensador enfatiza a relevância de se pensar, no ambiente internacional e nas relações contemporâneas, a acolhida do ser

---

Convenção de 51, pugna pela aplicação da Convenção de forma não discriminatória, ou seja, impõe que este documento aplicar-se-á à proteção dos refugiados pelos Estados contratantes “(...) sem discriminação quanto à raça, religião ou ao país de origem” dos solicitantes de refúgio. Neste sentido, aos Estados é vedada a prática de concessão de refúgio apenas a indivíduos de religiões, raças ou países específicos, em detrimento e discriminação infundada a outras pessoas que, igualmente, necessitam da proteção estabelecida pelo instituto jurídico do refúgio.

<sup>341</sup> DERRIDA, Jacques. *Politiques de L’Amitié*. Paris: Galilée, 1995. p. 229.

diferente – tanto como direito como enquanto dever – em uma perspectiva humana para além da mera manifestação soberana do Estado, em dimensões, portanto, humanitária e axiológica mais profundas.

Assim, corrobora, ainda que indiretamente, a visão de que, neste sentido, a humanidade – o “para além do cosmopolitismo” –, em perspectiva universal, está se constituindo enquanto peça chave do seu próprio destino. Neste diapasão, questões ligadas à hospitalidade (e a sua ética), no sentido mais puro e semântico deste substantivo, ou seja, de acolhida de alguém que é estranho à determinada localidade – o estrangeiro – elucidam, pelo menos do ponto de vista valorativo, o dever de se estabelecer uma proteção efetiva e digna aos “refugiados ambientais”.

Logo, se é direito de todo ser humano, para além de seus laços de nacionalidade, ser acolhido e protegido quando necessário – e, em especial, quando da perda de seu local de origem por razões alheias a sua vontade, inclusive, nesta análise, em decorrência de modificações climáticas –, é dever ético e humanitário de toda a humanidade, para além dos egoísticos interesses soberanos dos Estados, oferecer, na forma da lei – aqui pensada sob os auspícios da normativa convencional e costumeira do Direito Internacional – a respectiva e ora defendida “complementar proteção”, ainda que sob pena da desconstrução parcial das certezas jurídicas do Direito Internacional dos Refugiados do presente.

Em outras palavras:

Mais precisamente: a nova ética, a nova ética da ou como hospitalidade pensada e proposta por Derrida para melhor, para

mais justamente, responder às urgências históricas que afligem o nosso tempo, abre esta outra ideia de cosmopolitismo anunciada. Ou prometida ou, e, sobretudo, desejada. Sonhada, se é certo que para a desconstrução derridiana no começo é o sonho como, nomeadamente, Fichus o anuncia. Daí também o sentido das questões inaugurais da obra, “Cosmopolitas de todos os países, mais um esforço!”, cujo título confronta Sade e Marx: “a figura do cosmopolitismo, de onde nos chega?” - começa Derrida por perguntar. E o que lhe acontece? Como à do cidadão do mundo, não se sabe se algum porvir lhe está reservado”. Se algo acontece ao cosmopolitismo, se algum porvir lhe está reservado, um tal porvir depende, em larga medida, da sua desconstrução - da sua reafirmação, quer dizer, da sua invenção para além do saber e/ou do programa. E isto porque mesmo que algum porvir lhe esteja reservado, como se estima ou se deseja, ele não é da ordem do saber, do programa ou da previsão, mas iminente, surpreendente, inantecipável e secreto, como é próprio da “acontecimentalidade” do acontecimento no contexto gramatológico, enquanto vinda e acolhimento incondicional do outro. Um tal porvir, um porvir sempre por vir, provém justamente deste incondicional acolhimento, com o qual se confunde. Na sua incondicionalidade, a ética da hospitalidade constitui o porvir do cosmopolitismo ainda por vir: ela está na gênese inspiradora de uma outra política - uma política messiânica que, nesta cena teórica, tem o rosto de uma democracia por vire - e de uma outra hospitalidade: uma hos-ti-pitalidade que dificilmente se distingue do que o filósofo designa por “nova Internacional”. A ética da hospitalidade está, em suma, na base

de uma reelaboração crítica do conceito de Estado, de Estado-nação, de soberania e de cidadania: “o tema da hospitalidade - diz Derrida a Th. Assheuer - concentra nele as urgências mais concretas, e as mais próprias para articular a ética ao político<sup>342</sup>.”

## 2. “Proteção Complementar”<sup>343</sup> advinda do princípio do *Non-refoulement*

Em termos legais, a atual “proteção complementar” compreende a tutela jurídica garantida pelos Estados em consideração às necessidades de indivíduos que não se enquadram na definição tradicional de refugiado prevista na Convenção de 51. Tal amparo jurídico é baseado em tratados de direitos humanos ou em princípios humanitários gerais, tais como aqueles que asseguram assistência às pessoas que fogem de situações de risco de vida e que, desse modo, possibilitam a proibição de políticas de *non entrée*. Basicamente, a “proteção complementar” opera como instrumento de tutela proporcionado por direitos humanos através das obrigações de não-devolução que se impõem dos Estados<sup>344</sup>.

---

<sup>342</sup> BERNARDO, Fernanda. A Ética da Hospitalidade Segundo J. Derrida ou o Porvir do Cosmopolitismo Por Vir: A Propósito das Cidades-Refúgio, Re-Inventar a Cidadania (II). Revista Filosófica de Coimbra, n. 22, 2002, p. 429-430.

<sup>343</sup> Para mais sobre Proteção Complementar e “Refugiados Ambientais” cf. o texto de Liliana Lyra Jubilut, André de Lima Madureira e Rafael Vivan Levy na presente obra.

<sup>344</sup> MCADAM, Jane. Complementary Protection and Beyond: How States deal with Human Rights Protection. New Issues in Refugee Research, Working Paper n. 118. UNHCR, 2005, p. 1

Neste sentido, o ACNUR considera que a “proteção complementar” é um método pragmático e, ao mesmo tempo, elástico, intencionado à oferta de proteção internacional de natureza temporária em situações de conflitos que levam ao deslocamento transfronteiriço de pessoas. Ademais, incentiva os Estados a continuarem garantindo “proteção complementar” em circunstâncias onde a proteção dos refugiados já cessou em decorrência, por exemplo, da falta do fundado temor de perseguição<sup>345</sup>.

Por conseguinte, por impor a obrigação de não retornar ou de não se expulsar um solicitante de refúgio antes de devidamente se proceder à análise de seu pedido, o princípio do *non-refoulement* constitui-se como pedra angular do sistema internacional do refúgio. Assim, pode ser compreendido como o mais fundamental dos direitos dos refugiados, atuando na proteção contra a rejeição, na fronteira, à expulsão ou retorno dos refugiados aos territórios onde suas vidas e/ou liberdades estejam ameaçadas<sup>346</sup>.

Sua aplicação *prima facie* é estendida a todos os refugiados fisicamente presentes ou solicitantes de entrada no território do Estado receptor, independente

<sup>345</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. EXECUTIVE COMMITTEE. General Conclusion on International Protection n. 74 (XLV)-1994, EXCOM Conclusions, UNHCR, 7 Oct. 1994, letter “u”.

<sup>346</sup> O ACNUR, em sua Opinião Consultiva sobre a Aplicação Extraterritorial do Princípio do *non-refoulement*, confirmou a natureza peremptória deste princípio, isto é, sua condição de norma de jus cogens, como consequência da mesma natureza da proibição universal da tortura. UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, Geneva, 26 January 2007, p. 11.

da natureza lícita ou ilícita de sua presença e, igualmente, desconexa da outorga formal do *status* de refugiado pelas autoridades nacionais competentes. Desse modo, aquelas pessoas que preencheram os critérios para a proteção dos refugiados, mas não receberam o reconhecimento formal deste *status*, também estão protegidas pelo princípio do *non-refoulement*<sup>347</sup>.

Neste diapasão, a expansão do princípio do *non-refoulement* para o Direito Internacional dos Direitos Humanos maximiza a proteção humana, a fim de abranger pessoas que não gozam de segurança em seu Estado de origem. O próprio ACNUR tem sido categórico no sentido de que a falta de proteção pelo Direito Internacional dos Refugiados não impede a proteção sob o universo dos Direitos Humanos<sup>348</sup>. Sob tal *prima*, *mister* destacar que o princípio do *non-refoulement* não se limita ao Direito Internacional dos Refugiados. Tal princípio é uma regra costumeira geral<sup>349</sup>, que objetiva proteger a pessoa humana independente da exaustão dos critérios da definição de refugiado, seja em normas internacionais gerais ou regionais.

---

<sup>347</sup> ESPIELL, Héctor Gross; LANZA, Leo Valadares; PICADO, Sonia. Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America. Document presented by the Group of Experts for the International Conference on Central American Refugees, 1988, p. 13.

<sup>348</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Op. cit., p. 4.

<sup>349</sup> LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement. In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances (Eds.). Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge: Cambridge University Press, 2003). p. 216.

Este princípio tem sido objeto de uma expansão hermenêutica, a fim de adequar-se ao paradigma atual de aplicação e análise coordenada e interdependente dos três sistemas internacionais de proteção da pessoa humana. Dessa maneira, e levando-se em consideração os imperativos humanitários primordiais, os três sistemas internacionais que objetivam proteger a pessoa humana proporcionam “proteção complementar”, na forma da obrigação de *non-refoulement* em seus respectivos campos de aplicação.

Neste sentido, a obrigação de não-devolução não pode ser entendida como uma interpretação ampla das causas de perseguição do artigo 1(A)(2) da Convenção de 51. Ao contrário, objetiva construir, de forma independente, uma base jurídica que absorva positivamente a obrigatoriedade de não-remoção de pessoas que enfrentam riscos seja em seu local de origem ou residência habitual, seja em locais de destino, de busca de proteção.

Ressalta-se, finalmente, que a aplicabilidade da “proteção complementar” às pessoas deslocadas em virtude de razões ambientais, pela própria novidade do tema, suscita questionamentos outros à parte da ora debatida expansão protetora do princípio do *non-refoulement* como reflexo de considerações mínimas acerca da humanidade e da função integradora dos princípios gerais do Direito Internacional e do Direito Internacional dos Refugiados.

Entre estes, três são de destaque, logo dignos de serem citados – ainda que não insertos diretamente dentro da discussão problema deste capítulo e, portanto, ora considerados como janelas temáticas a serem eventualmente

enfrentadas em textos futuros – quais sejam: (i) aspectos relevantes sobre a exposição dos “refugiados ambientais” a riscos; (iii) a análise da “Alternativa da Realocação Interna” como limitação à “proteção complementar” dos “refugiados ambientais” e, finalmente; (iv) as ameaças à “proteção complementar” destes indivíduos ou grupos.

## Conclusão

É inegável que o Direito Internacional da atualidade não é o mesmo daquele identificável na metade do século passado, tampouco do século XVII. As normas internacionais passaram e continuam a passar por um processo de intensa e profunda humanização, fato que questiona seu histórico e político paradigma estatocêntrico e, conseqüentemente, os próprios fundamentos do sistema jurídico internacional. Neste novo paradigma, o Direito Internacional torna-se, em última instância, instrumento de realização das necessidades da pessoa humana, tendo como *ultima ratio* a sua incondicional proteção a partir das convergências existentes entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário, e o Direito Internacional dos Refugiados<sup>350</sup>.

Neste sentido, a interpretação e aplicação dos institutos jurídicos de proteção da pessoa humana já existentes – incluindo, *inter alia*, o princípio do *non-refoulement* e os demais princípios orientadores do Direito Internacional

---

<sup>350</sup> Cf. TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. Op. cit.; TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A Humanização do Direito Internacional. Op. cit.; e TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. v. I. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003. p. 339-437.



dos Refugiados à luz das defendidas teses da humanidade enquanto sujeito de Direito Internacional e da “ética da hospitalidade” – permitem apontar uma saída coerente e, sobremaneira, juridicamente viável à proteção dos “refugiados ambientais”.

Espera-se, então, frente ao exposto, que este modesto trabalho tenha cumprido, a partir das ideias ora apresentadas, seu objetivo de contribuir às reflexões que permitam, de forma alargada, promover proteção e possibilidades de vida boa àqueles que (são) e serão atingidos pelos eventos ambientais das próximas décadas, em especial os que irão devastar ou inviabilizar a vida nos locais de origem e/ou residência habitual de possível e significativa parcela da população mundial.

## Referências

BENISTON, Martin. Climate Change and its Impacts: Growing Stress Factors for Human Societies. *International Review of Red Cross*, v. 92, n. 879, p. 557-568, September 2010.

BERNARDO, Fernanda. A Ética da Hospitalidade Segundo J. Derrida ou o Porvir do Cosmopolitismo Por Vir: A Propósito das Cidades-Refúgio, Re-Inventar a Cidadania (II). *Revista Filosófica de Coimbra*, n. 22, p. 421-446, 2002.

BLACK, Richard. Environmental Refugees: Myth or Reality?. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 34, UNHCR, March 2001.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (Org.). *A Corte Internacional de Justiça e a Construção do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Editora CEDIN, 2005.

COUPLAND, Robin. Humanity: What is it and how does it influence International Law?. *International Review of Red Cross*, v. 83, n. 844, p. 969-989, 2001.

DERRIDA, Jacques. *Politiques de L'Amitié*. Paris: Galilée, 1995.

ESPIELL, Héctor Gross; LANZA, Leo Valadares; PICADO, Sonia. *Principles and Criteria for the Protection of and Assistance to Central American Refugees, Returnees and Displaced Persons in Latin America*. Document presented by the Group of Experts for the International Conference on Central American Refugees, 1988.

FINDLEY, Sally E. Does Drought Increase Migration? A Study of Migration from Rural Mali during the 1983-1985 Drought. *International Migration Review*, v.28, n.3, p.539-553, 1994.

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

GADAMER, Hans Georg. *Verdade e Método – Traços Fundamentais de uma Hermenêutica Filosófica*. 11. ed. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2011.

KÄLIN, Walter; SCHREPFER, Nina. Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches. *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 24, PPLA/2012/01, February 2012.

KEANE, David. The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of 'Environmental Refugees'. *Georgetown International Environmental Law Review*, v. 16, p. 209-223, 2004.

LAGE, Délber Andrade. *Para Entender a Jurisdicionalização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Livraria e Editora Del Rey, 2008.

LAUTERPACHT, Elihu; BETHLEHEM, Daniel. *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement*. In: FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances (Eds.). *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003). p. 87-177.

MAYER, Benoît. Pour en finir avec la notion de 'réfugiés environnementaux': Critique d'une approche individualiste et universaliste des déplacements causés par des changements environnementaux. *Revue Internationale de Droit et Politique du Développement Durable de McGill*, v. 7, n. 1, p. 33-58, 2011.

MAZZUOLLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MCADAM, Jane. Complementary Protection and Beyond: How States deal with Human Rights Protection. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 118. UNHCR, 2005.

MYERS, Norman; KENT, Jennifer. *Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Arena* Washington DC: Climate Institute, 1995.

PELLET, Alain; DAILLIER, Patrick; DINH, Nguyen Quoc. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2004.

PEREIRA, Luciana Diniz Durães. *O Direito Internacional dos Refugiados - Análise Crítica do Conceito "Refugiado Ambiental"*. Belo Horizonte: Livraria e Editora Del Rey, 2009.

PIOVESAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (Coords.). *O Direito Internacional dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 27-64.

REALE, Miguel. *Fontes e Modelos do Direito – Para um Novo Paradigma Hermenêutico*. São Paulo: Editora Saraiva, 1999.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A Humanização do Direito Internacional*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_. *International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium* (General Course on Public International Law – v. 316). Collected Courses of the Hague Academy of International Law. Boston: Brill, 2005.

\_\_\_\_\_. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. v. I. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

\_\_\_\_\_. *Co-Existence and Co-Ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights*. (General Course on Public International Law – v. 202). Collected Courses of the Hague Academy of International Law. Leiden: Brill, 1987.

\_\_\_\_\_. *L’Humanité comme Sujet du Droit Internacional – Nouvelles Réflexions*. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, n. 61, p. 57- 83, Jul./Dez. 2012.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado; PEYTRIGNET, Gérard; RUIZ DE SANTIAGO, Jaime. *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana: Direitos Humanos, Direito Humanitário e Direito dos Refugiados*. San José: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1996.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Advisory Opinion on the Extraterritorial Application of Non-Refoulement Obligations under the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol*, Geneva, 26 January 2007.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. EXECUTIVE COMMITTEE. *General Conclusion on International*

*Protection n. 74 (XLV)-1994*, EXCOM Conclusions, UNHCR, 7 Oct. 1994.

WILLIAMS, Angela. Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law. *Law and Policy*, v. 30, n. 4, p. 502-529, 2008.

ZETTER, Roger. *Protecting Environmentally Displaced People: Developing the Capacity of Legal and Normative Frameworks*. Oxford: Oxford Refugee Studies Centre, 2011.

# O Projeto de Convenção de Limoges sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais

Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville\*

Michel Prieur\*\*

Jean-Marc Lavieille\*\*\*

## Introdução

Face ao aumento da frequência dos desastres, dos impactos adversos da mudança climática e das modificações do meio ambiente em geral, sejam modificações abruptas ou processos de degradação lenta, os deslocamentos provocados por fatores ambientais tendem a se intensificar. Estes deslocamentos geram desafios jurídicos complexos no que se refere ao reconhecimento e proteção integral dos deslocados ambientais e definição do seu estatuto jurídico. Sanar esta lacuna é uma prioridade, pois “dar uma atenção política urgente para as migrações no contexto das mudanças ambientais globais agora irá pre-

---

\* Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville é Doutora em Direito Ambiental pela Universidade de Alicante, Espanha. É Membro do Centro Internacional de Direito Comparado do Ambiente (CIDCE) e da Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA).

\*\* Michel Prieur é Professor Emérito da Universidade de Limoges, França. É Presidente do Centro Internacional de Direito Comparado do Ambiente (CIDCE).

\*\*\* Jean-Marc Lavieille é Professor aposentado de Direito Internacional do Ambiente da Universidade de Limoges, França. É membro da equipe de elaboração do Projeto de Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais; responsável pelas pesquisas referentes ao Projeto de Convenção no âmbito do Projeto CADHOM “Catástrofes e Direitos Humanos”.

venir uma situação pior e mais onerosa no futuro”<sup>351</sup>.

Normas obrigatórias sobre deslocamento interno foram adotadas em nível regional<sup>352</sup>, sendo um primeiro passo para criar um contexto favorável a instrumentos globais a partir das experiências regionais. A questão tem sido tratada também através de documentos consensuais não obrigatórios, como a *Agenda de Proteção da Iniciativa Nansen*<sup>353</sup>, cuja implementação está a cargo da Plataforma Sobre Deslocamentos por Desastres<sup>354</sup>.

Verifica-se um progressivo reconhecimento internacional das relações entre meio ambiente e mobilidade humana. No contexto das políticas migratórias, a *Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes* de 2016 aponta a mudança climática, os desastres naturais e outros fatores ambientais como vetores das migrações<sup>355</sup>. Na Agenda Global do Clima, a inclusão da mobilidade humana no

---

<sup>351</sup> THE GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE: FORESIGHT. *Migration and global environmental change: future challenges and opportunities* (Final project report). 2011. p. 189.

<sup>352</sup> Cf. a Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência as Pessoas Deslocadas Internamente na África (Convenção de Kampala), o Protocolo sobre a Proteção e a Assistência às Pessoas Deslocadas no Interior de seus Países e o Protocolo sobre os Direitos de Propriedade das Pessoas de Retorno.

<sup>353</sup> THE NANSEN INITIATIVE. *Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change*. 2015. Disponível em: <<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>>. Acesso em: 20 Jan. 2017.

<sup>354</sup> Para mais informações sobre a Plataforma, cf.: <<http://disasterdisplacement.org/>>.

<sup>355</sup> Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/1%20](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1%20)>. Acesso em: 20 Jan. 2017.

*Acordo de Paris*<sup>356</sup> de 2015. No contexto dos direitos humanos se reconheceu os impactos das alterações ambientais sobre a mobilidade humana, especialmente pelo trabalho do Relator especial para os direitos dos migrantes<sup>357</sup>, do Relator especial sobre os direitos humanos dos deslocados internos<sup>358</sup>, assim como do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos<sup>359</sup>.

No contexto europeu, iniciativas existem para reconhecer um *status* jurídico dos deslocados ambientais, como o Relatório e Recomendação de 2009 da Assembleia parlamentar do Conselho de Europa sobre migrações induzidas por fatores ambientais<sup>360</sup>. O Parlamento Europeu declarou em 2011 ser necessário um estatuto internacional de refugiado climático e ambiental<sup>361</sup>, e em 2015<sup>362</sup>, solicitou que o problema seja considerado, lamentando que o *status* de “refugiado climático” não tenha sido ainda reco-

---

<sup>356</sup> Disponível em: <[http://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/application/pdf/english\\_paris\\_agreement.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2017.

<sup>357</sup> UNITED NATIONS. Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, 13 ago.

<sup>358</sup> UNITED NATIONS. Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons, 9 Ago. 2011.

<sup>359</sup> UNITED NATIONS. Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights, 15 Jan. 2009.

<sup>360</sup> ASSEMBLE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE. Résolution 1862 (2009) – Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le XXIe siècle. 30 Jan. 2009. Cf. especialmente os parágrafos 3 e 6.

<sup>361</sup> PARLAMENTO EUROPEU. Resolução sobre a elaboração de uma proposta comum da UE tendo em vista a Conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável (Rio+20), 29 Set. 2011.

<sup>362</sup> PARLEMENT EUROPÉEN. Résolution vers un nouvel accord international sur le climat à Paris (2015/2112(INI)), 14 Out. 2015.



nhecido. Uma proposição de resolução neste sentido foi apresentada em 2015<sup>363</sup>.

Como iniciativa específica<sup>364</sup> de marco jurídico para a proteção e reconhecimento das vítimas de deslocamentos ambientais com uma abordagem pautada nos direitos humanos e no desenvolvimento de uma governança internacional, destaca-se o Projeto de Convenção relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais (Projeto de Convenção ou Projeto de Limoges), elaborado pelo Centro de Pesquisas Interdisciplinares em Direito Ambiental, Planejamento e Urbanismo (CRIDEAU<sup>365</sup>), do Centro de Pesquisas sobre os Direitos das Pessoas (CRDP) e do Observatório das Mutações Institucionais e Jurídicas (OMIJ) da Universidade de Limoges, França, e do Centro Internacional de Direito Comparado do Ambiente (CIDCE)<sup>366</sup>.

---

<sup>363</sup> A proposta de resolução pode ser consultada em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B8-2015-0992+0+DOC+XML+V0//FR>>.

<sup>364</sup> O Projeto de Convenção de Limoges é uma dentre as distintas iniciativas acadêmicas que propõem a adoção de uma norma internacional para regulamentar os deslocamentos ambientais como, por exemplo, o Projeto de Convenção Sobre Pessoas Deslocadas pelas Mudanças Climáticas (Hodgkinson e Yong, Austrália); Projeto de Protocolo à CQMC Sobre Reconhecimento, Proteção e Reinstalação de Refugiados Climáticos (Biermann e Boas, Holanda); Projeto de Convenção Sobre Refugiados Climáticos (Docherty e Giannini, EUA). Neste capítulo se abordará somente o Projeto de Convenção Sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, conhecido como Projeto de Limoges.

<sup>365</sup> As siglas das Organizações estão no idioma original, e serão utilizadas nas referências bibliográficas.

<sup>366</sup> CRIDEAU; CRDP ; OMIJ ; CIDCE. *Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux*. *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*. Limoges : CIDCE ; CRIDEAU ; Université de Limoges, Association Européenne de Droit de l'Environnement, n. 4, p. 395-406, 2008. Deve-se ressaltar que esta publicação corresponde à primeira versão do projeto, que já está na sua terceira versão, ainda não publicada.

O objeto do Projeto de Convenção é estabelecer um marco jurídico para garantir direitos aos deslocados ambientais e organizar sua acolhida e eventual retorno, e o compromisso das Partes de proteger os deslocados ambientais e garantir o pleno exercício de seus direitos<sup>367</sup>. O Projeto tem vocação universal, aplicando-se aos deslocados ambientais internos e externos, assim como às vítimas dos deslocamentos ambientais provocados por conflitos armados ou atos de terrorismo<sup>368</sup>. Este capítulo visa apresentar o Projeto, indicando suas razões, seu processo de construção e aspectos específicos do seu conteúdo, bem como explorar as perspectivas futuras.

## 1. As razões de fato e de direito

O Projeto de Convenção se fundamenta em razões de fato e de direito. Quanto às razões de fato, o aumento da frequência e da intensidade dos desastres, os efeitos das mudanças climáticas, as mudanças bruscas e a longo prazo do ambiente, têm resultado no aumento da quantidade e da visibilidade dos deslocamentos ambientais. De 2008 a 2014, ou seja, do ano de elaboração da primeira versão do Projeto até um ano depois da última versão de 2013, 184,6 milhões de pessoas foram deslocadas em consequência de desastres, representando uma média de 26,4 milhões por ano, sendo 86% provocados por desastres ligados ao clima<sup>369</sup>. O Painel Intergovernamental Sobre Mudanças Cli-

---

<sup>367</sup> Conforme artigo 1º do Projeto de Convenção.

<sup>368</sup> Conforme artigo 3º do Projeto de Convenção relativo ao campo de aplicação.

<sup>369</sup> INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. Global Estimates 2015: People displaced by disasters, 2015.

máticas (IPCC, na sigla em inglês) reconhece que as mudanças do clima podem impactar a mobilidade humana, pelo aumento do risco de deslocamentos forçados ou pela impossibilidade de migrar de forma planejada<sup>370</sup>.

Estes dados, que remontam à época de elaboração do Projeto, têm demonstrado a necessidade de respostas e de soluções duradouras às migrações ambientais. Em consequência, a primeira razão de fato de elaboração do Projeto de Convenção é a necessidade de construir um sistema de proteção dos deslocados ambientais e que apresente respostas a longo prazo, numa perspectiva de prevenção e de preparação. A segunda é sua contribuição para a paz mundial, já que as mudanças ambientais e os deslocamentos que delas resultam podem gerar conflitos e ameaçar a segurança internacional<sup>371</sup>. Um sistema de proteção dos deslocados ambientais e de gerenciamento dos deslocamentos pode contribuir para evitar conflitos e potencializar tais migrações como, por exemplo, uma medida de adaptação às mudanças climáticas. Ao mesmo tempo, contribui para a solidariedade internacional, pelo apoio e auxílio aos países mais afetados pelo problema.

<sup>370</sup> INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Climate Change 2014 Synthesis Report – Summary for Policymakers, 2014, p. 16.

<sup>371</sup> A título de exemplo, cita-se posicionamento da União Europeia em relatório de 2008 da Comissão e do Alto Representante para a política estrangeira e de segurança sobre a estratégia de segurança e de defesa, que destaca uma onda desestabilizadora de migrações provocadas pelas mudanças climáticas. COMMISSION ET HAUT REPRESENTANT POUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE DE L'UNION EUROPÉENNE. Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité- Assurer la sécurité dans un monde en mutation, 2008.

Quanto às razões de direito, mesmo diante da realidade dos riscos e casos concretos de deslocamentos ambientais, a situação jurídica das vítimas destes deslocamentos continua indefinida, contribuindo para a exposição destes grupos já fragilizados a múltiplas formas de violação de seus direitos humanos.

Verifica-se, portanto, um descompasso entre a gravidade do problema e a inexistência de respostas claras do direito: i) falta de um instrumento jurídico obrigatório que reconheça e proteja os deslocados ambientais; ii) silêncio do Direito Internacional dos Direitos Humanos; iii) insuficiência ou quase inexistência de um direito de desastres que integre a mobilidade humana; iv) inaplicabilidade do sistema de proteção dos refugiados aos deslocados ambientais. O “tempo dos deslocamentos ambientais” se acelera enquanto o “tempo do direito” continua seu passo lento na construção de respostas, o que requer a harmonização destes dois “tempos” problema/resposta jurídica.

As razões de direito do Projeto de Convenção baseiam-se igualmente na tentativa de contornar dificuldades ou simplificações. Por um lado, a soberania dos Estados e o princípio da não intervenção podem representar obstáculos em matéria de solidariedade internacional face aos deslocamentos ambientais. Por outro lado, a tentativa de soluções simplistas pautadas num “direito mínimo” e de soluções parciais ou provisórias, seja através de documentos de *soft law* ou por utilizar/adequar instrumentos ou marcos jurídicos que não foram pensados ou não estão adaptados à complexidade dos deslocamentos ambien-

tais. Estes podem ser úteis num primeiro momento, como parte de um processo mais amplo de reconhecimento dos deslocados ambientais, mas não como solução definitiva.

O Projeto de Convenção visa a suprir estas lacunas e contornar os desafios de minimização do problema e das respostas propondo um direito “novo” à altura dos desafios, abarcando deslocamentos ambientais provocados por múltiplas causas com uma abordagem pautada em direitos. É um trabalho de prospecção jurídica, propondo um novo marco jurídico para regulamentar uma situação premente para a qual o direito ainda não apresentou respostas suficiente, tendo sua base de sustentação em documentos internacionais e regionais<sup>372</sup>.

## 2. O processo de construção

A iniciativa de elaborar um Projeto de Convenção surgiu da tomada de consciência sobre a amplitude dos desafios jurídicos postos pelos deslocamentos ambientais, exigindo a uma governança internacional em matéria de deslocamentos ambientais<sup>373</sup> e um rol de direitos mínimos

<sup>372</sup> Por exemplo: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no seu princípio 18; a Agenda 21 no seu capítulo 12; os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos; os Princípios e a Agenda Nansen de Proteção; os Princípios Pinheiro sobre restituição de moradia e do patrimônio de refugiados e pessoas deslocadas. No que tange às normas obrigatórias, pode-se citar o Acordo de Paris sobre o clima; a Convenção para a Proteção e Assistência às pessoas deslocadas na África; a Convenção sobre a Luta Contra a Desertificação; a Convenção 169 da OIT Sobre Povos indígenas e Tribais.

<sup>373</sup> A governança internacional em matéria de deslocamentos ambientais seria uma subcategoria da governança da migração, indicando um processo no qual um conjunto de normas, princípios, organizações e procedimentos de tomada de decisão são articulados

a garantir às vítimas de tais deslocamentos.

Esta iniciativa ganhou força durante o Colóquio internacional “*Les réfugiés écologiques*” organizado na Universidade de Limoges, em 2005, no qual foi lançado o *Appel de Limoges sur les réfugiés écologiques (et environnementaux)*<sup>374</sup>, que propõe o reconhecimento e a proclamação de um estatuto internacional dos “refugiados ecológicos”. Iniciou-se, assim, o processo de elaboração do Projeto de Convenção com a criação de um grupo de trabalho em 2007. Sete jornadas, de junho a dezembro de 2008, foram realizadas na Universidade de Limoges para preparar o Projeto de Convenção<sup>375</sup>.

O grupo de trabalho foi composto por juristas especialistas do direito ambiental e dos direitos humanos<sup>376</sup>, e economistas, oriundos do CRIDEAU, do CRDP e de equipes temáticas do OMIJ, com o apoio do CIDCE. O resultado dos trabalhos foi submetido a análise crítica de pesquisadores, especialistas de organizações internacionais e

---

para promover a gestão, regulação e a cooperação internacional em matéria de deslocamentos provocados por fatores ambientais, criando uma agenda comum, estabelecendo direitos e obrigações e guiando a ação dos Estados na matéria. Este conceito é inspirado dos distintos conceitos de governança migratória, como o adotado pelo Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, que podem ser encontrados em: THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. Measuring well-governed migration - The 2016 Migration Governance Index, 2016, p. 12.

<sup>374</sup> CIDCE. *Appel de Limoges sur les réfugiés écologiques (et environnementaux)*. *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n. 4, p. 454-455, 2006.

<sup>375</sup> Não houve registro detalhado destas jornadas de trabalho, apenas a publicação de seu resultado final, que é a primeira versão do Projeto de Convenção.

<sup>376</sup> Os principais autores do projeto são: Michel Prieur, Jean-Pierre Marguenaud, Gérard Monédiaire, Julien Bétaille, Bernard Drobenko, Jean-Jacques Gougnet, Jean-Marc Lavieille, Séverine Nadaud e Damien Roets.

regionais e de organizações não governamentais durante eventos científicos<sup>377</sup>.

A primeira versão do Projeto de Convenção foi apresentada e publicada em 2008<sup>378</sup>. Duas novas versões foram adotadas: em 2010, a partir das sugestões e críticas recebidas, e em 2013<sup>379</sup>, resultado do Projeto CADHOM (sigla para “Catástrofes e direitos humanos”), desenvolvido no âmbito do Programa *Les Suds aujourd’hui II*, da Agência Nacional da Pesquisa<sup>380</sup>.

Distintas medidas foram adotadas para divulgar, promover e impulsionar o projeto. Por exemplo, sua discussão durante a III Reunião mundial de juristas e associações de direito ambiental sob o tema “*Rio + 20: Quelle*

<sup>377</sup> Por exemplo: III Reunião mundial de juristas e associações de direito ambiental, ocorrida em Limoges no ano de 2011; Colóquio internacional “*Catastrophes, Migrations et Droits de l’Homme*”, realizado em Paris em 2013 no âmbito do Projeto CADHOM, pelo CIDCE, CRIDEAU, Institut du Développement Durable et des Relations Internationales Sciences Po-IDDRI e Association Française pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (AFPCN). Mais recentemente, o projeto de convenção foi igualmente apresentado e discutido em side-events organizados pelo CIDCE na COP 21 em Paris em 2015 e na COP 22 em Marrakesh em 2016.

<sup>378</sup> CRIDEAU; CRDP; OMIJ; CIDCE. Op. cit.

<sup>379</sup> A segunda e a terceira versão do Projeto de Convenção, elaboradas em 2010 e 2013, podem ser consultadas em: <<http://cidce.org/deplaces-environnementaux-refugies-ecologiques-environmentally-displaced-persons/>>.

<sup>380</sup> O Projeto CADHOM foi desenvolvido pelo Centro de pesquisas interdisciplinares em direito ambiental, do planejamento e do urbanismo da Universidade de Limoges (CRIDEAU-OMIJ), Centro Internacional de Direito Comparado do Ambiente (CIDCE), Associação Francesa de Prevenção de Catástrofes Naturais (AFPCN) e Instituto do Desenvolvimento Sustentável e das Relações Internacionais (IDDRI Science Po), assim como por pesquisadores dos 7 países, a saber, Argentina, Brasil, Camarões, França, Tunísia, Turquia e Vietnam.

*ambition pour l'environnement?* » em 2011. Deste evento resultaram recomendações<sup>381</sup>, dentre as quais: i) adoção de uma convenção internacional sobre os deslocados ambientais; ii) criação de um mecanismo institucional de “dupla proteção” dos deslocados ambientais internos e externos; iii) adoção de direitos comuns aos deslocados ambientais internos e externos; iv) adoção de princípios-chave do Direito Internacional, do Direito Internacional do Meio Ambiente, do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional dos Refugiados e dos deslocados; v) instauração de mecanismos de cooperação, de acompanhamento da aplicação da convenção e de financiamento.

Em 2012, no contexto da realização da Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável, a Rio+20, o CIDCE organizou o evento *Rencontre mondiale des juristes de l'environnement pour Rio+20*, do qual resultou o *Appel des juristes et des associations de droit de l'environnement*<sup>382</sup>. Este documento destacou a preocupação dos juristas com o aumento dos deslocamentos por desastres, lamentando que tal situação não seja evocada nos documentos da Rio+20. Solicita aos órgãos competentes da Organização das Nações Unidas (ONU) que iniciem um processo de negociações sobre um estatuto internacional aos deslocados ambientais.

O Projeto de Convenção foi também apresentado durante o Colóquio Internacional *Catastrophes, Migrations et*

<sup>381</sup> O documento contendo as recomendações da 3ª Reunião Mundial de Juristas e Associações de Direito Ambiental pode ser consultado em: <<http://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/Limoges-Recommendations-Rio20.pdf>>.

<sup>382</sup> CIDCE. Op. cit., p. 5-8.



*Droits de l'Homme*, realizado em Paris em 2013, com o objetivo de tornar públicos os resultados do Projeto CADHOM<sup>383</sup>. Neste Projeto realizou-se uma pesquisa da viabilidade jurídica do Projeto de Convenção em 7 países: Brasil, Argentina, Camarões, França, Tunísia, Turquia e Vietnam<sup>384</sup>.

Assim, verifica-se que o Projeto de Convenção é um processo contínuo e participativo, aberto às adaptações necessárias em função da evolução do tema. Para que o Projeto possa resultar na adoção de uma norma internacional, ajustes e adaptações serão ainda necessários, assim como um trabalho de divulgação e *lobbying*.

### 3. Definição e princípios

O Projeto de Convenção apresenta uma definição de deslocados ambientais que é o ponto central da proposta, contribuindo para delimitar e fixar o seu campo de aplicação. Deslocados ambientais são pessoas físicas, famílias, grupos e populações afetados por uma modificação brutal ou insidiosa de seu ambiente, que afeta inexoravelmente sua condição de vida e lhe forçando a deixar, com ur-

<sup>383</sup> O programa do Colóquio pode ser consultado em: <<http://www.sfdi.org/wp-content/uploads/2013/06/Programme-ScPo.pdf>>. O evento foi igualmente noticiado no site do Institut du Développement Durable et des Relations Internationales Sciences Po-IDDRI: <<http://www.iddri.org/Evenements/Ateliers/Catastrophes,-migrations-et-droits-de-l-homme>>.

<sup>384</sup> Os resultados desta pesquisa são relatados em um capítulo específico do relatório final do Projeto CADHOM, em: LAVIEILLE, Jean-Marc; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. *L'indispensable consécration des droits de l'homme au profit des déplacés environnementaux victimes de catastrophes. Rapport final du Projet CADHOM - Catastrophes et droits de l'homme*, 2013. p. 459-492.

gência ou ao longo do tempo, seus lugares habituais de vida<sup>385</sup>. Uma modificação brutal é uma degradação repentina de origem natural e/ou humana. Outro aspecto é o caráter forçado do deslocamento, ou seja, deslocamentos temporários ou definitivos que se tornam inevitáveis em consequência das transformações ambientais, no interior de um mesmo Estado ou do Estado de residência para outro ou vários Estados<sup>386</sup>.

Cinco princípios devem guiar a aplicação da futura convenção: i) o princípio da solidariedade requer que os Estados e os atores privados façam o possível para acolher os deslocados ambientais e contribuir com os custos financeiros da acolhida (artigo 4º); ii) o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, estabelece que os Estados têm uma responsabilidade compartilhada em matéria de acolhida, considerando suas capacidades respectivas (artigo 5º); iii) o princípio de proteção efetiva prevê a obrigação dos Estados e da Agência mundial para os deslocados ambientais de adotar políticas visando o pleno

<sup>385</sup> Artigo 2º, 2: « On appelle «déplacés environnementaux » les personnes physiques, les familles, groupes et populations confrontés à un bouleversement brutal ou insidieux de leur environnement portant inéluctablement atteinte à leurs conditions de vie, les forçant à quitter, dans l'urgence ou dans la durée, leurs lieux habituels de vie ».

<sup>386</sup> O Projeto de Convenção não especifica os meios pelos quais se possa ou se deva comprovar a condição de deslocado ambiental. O reconhecimento do status de deslocado ambiental é regulamentado pelo artigo 14 do Projeto, prevendo que este status é concedido mediante demanda de toda pessoa, família, grupo ou população que se enquadre na definição de deslocado ambiental que figura no parágrafo 2º do artigo 2º e conforme as diretrizes estabelecidas pela Alta-Autoridade prevista no Projeto. A Comissão nacional dos deslocados ambientais é o organismo encarregado do exame das demandas de reconhecimento do estatuto de deslocado ambiental. Detalhes deste procedimento podem ser encontrados nos artigos 16, 17 e 18 do Projeto de Convenção.

exercício dos direitos previstos na convenção (artigo 6º); iv) o princípio de não discriminação prevê que os direitos sejam garantidos sem distinção baseada no sexo, na orientação sexual, na raça, na cor, na língua, na religião, nas opiniões, na origem nacional ou social, no pertencimento a uma minoria nacional, no nascimento, na deficiência física, na idade ou outra situação (artigo 7º); v) o princípio de não devolução (*non refoulement*), consagrado no estatuto jurídico dos refugiados, é adaptado aos deslocamentos ambientais, prevendo que os Estados não poderão rejeitar um candidato *ao status* de deslocado ambiental (artigo 8º).

#### 4. A abordagem pautada em direitos: os direitos atribuídos aos deslocados ambientais

O Projeto de Convenção prevê duas categorias de direitos, no que concerne aos seus titulares: i) os direitos das pessoas ameaçadas de deslocamento<sup>387</sup>; ii) os direitos das pessoas deslocadas, que compreendem os direitos comuns aos deslocados ambientais internos e externos<sup>388</sup> e um direito específico dos deslocados externos à nacionalidade<sup>389</sup>.

Atribuindo direitos às pessoas ameaçadas de deslocamento, adota-se uma estratégia preventiva, pois podem contribuir para as tomadas de decisão quanto ao deslocamento, inclusive no sentido de evitá-lo, e garantir o respeito ao direito de se deslocar ou de recusar o deslocamento. São atribuídos às pessoas ameaçadas de deslocamento os

<sup>387</sup> Os direitos garantidos às pessoas ameaçadas de deslocamento são previstos no capítulo 3 do Projeto de Convenção, artigos 9, 10 e 11.

<sup>388</sup> Os direitos das pessoas deslocadas figuram no capítulo 4 do Projeto de Convenção. O artigo 12 indica os direitos comuns aos deslocados internos e externos.

<sup>389</sup> O direito à nacionalidade é garantido aos deslocados externos no artigo 13 do Projeto de Convenção.

direitos à informação e à participação, ao deslocamento e a recusar o deslocamento<sup>390</sup>.

É reconhecido o direito de ter acesso com a maior antecedência possível às informações relativas às ameaças ambientais e às situações críticas que delas podem resultar (artigo 9º, 1). As pessoas, famílias, grupos ou populações ameaçadas de deslocamento têm o direito de participar na determinação de políticas e programas de prevenção das perturbações ambientais e da gestão de suas consequências (artigo 9º, 2). Os Estados devem garantir os direitos de informação e participação na elaboração de normas para que as pessoas ameaçadas de deslocamento possam influenciar as decisões relativas às ameaças ambientais que podem conduzir ao deslocamento (artigo 9º, 3). Os Estados devem informar sobre o *status* de deslocado ambiental e das condições para que seja reconhecido (artigo 9º, 4).

O direito ao deslocamento<sup>391</sup> é uma adaptação às situações de crise ambiental do direito à liberdade e à livre circulação, que inclui o direito de sair de qualquer país, inclusive o seu (artigos 9º e 12 do *Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos*). Corresponde ao direito das pessoas, famílias, grupos ou populações confrontadas com uma modificação do ambiente que afeta suas condições de vida de se deslocar dentro ou fora de seu país. A este direito corresponde a obrigação dos Estados de não entravar, de não tentar entravar ou deixar entravar o deslocamento. O reconhecimento do direito à livre escolha da região ou do país de acolhida é uma importante inovação do Projeto.

<sup>390</sup> Artigo 9º: direito à informação e participação; artigo 10: direito ao deslocamento; e artigo 11: direito de recusar o deslocamento.

<sup>391</sup> O direito ao deslocamento é previsto no artigo 10 do Projeto de Convenção.

Garante-se às pessoas ameaçadas de deslocamento o direito de serem informadas, consultadas e de darem seu consentimento ao deslocamento, ou a ele se opor assumindo os riscos e perigos. Nos deslocamentos necessários promovidos por autoridades públicas, requer-se o consentimento dos afetadas, salvo em caso de perigo grave ou iminente<sup>392</sup>.

Os direitos reconhecidos aos deslocados ambientais internos e externos são, em sua maior parte, direitos humanos já consagrados pelo Direito Internacional e reinterpretados ao contexto dos deslocamentos ambientais. O direito de ser socorrido<sup>393</sup> pode ser relacionado ao direito à assistência humanitária - ainda não reconhecido em nenhum tratado internacional -, mas mencionado em textos e documentos internacionais<sup>394</sup>. Este direito pode ser vinculado a outros direitos humanos tais como o direito à vida e à integridade física. Os Estados devem elaborar e executar um programa permanente de assistência aos deslocados ambientais<sup>395</sup>.

Seguem o direito à ajuda alimentar de subsistência, aos cuidados de saúde, à personalidade jurídica, os direi-

---

<sup>392</sup> O direito de recusar o deslocamento é previsto no artigo 11 do Projeto de Convenção.

<sup>393</sup> O direito de ser socorrido é previsto no artigo 12, 1, do Projeto de Convenção.

<sup>394</sup> Por exemplo, já em 1996 o Secretário-geral da ONU mencionava o direito à assistência humanitária em relatório sobre assistência de emergência ao Sudão. UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. Report on emergency assistance to Sudan, 1996, parágrafos 71 e 93. Pode-se citar ainda os princípios sobre o direito à assistência humanitária desenvolvidos pelo International Institute of Humanitarian Law (INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW. Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance. 1992).

<sup>395</sup> A previsão desta obrigação de dispor de um programa de assistência aos deslocados ambientais figura no artigo 12, 1, do Projeto de Convenção.

tos civis e políticos para enfatizar que as pessoas deslocadas conservam tais direitos, à moradia, o direito de retorno e interdição do retorno forçado, o respeito da unidade familiar, ao trabalho, à educação e à formação, à manutenção das especificidades culturais, ao respeito de seus bens e de manter a relação com os animais de companhia<sup>396</sup>.

Aos deslocados ambientais externos é atribuído o direito de conservar a nacionalidade de seu país de origem e de ver facilitado seu pedido de nacionalização no Estado de acolhida, em caso de solicitação<sup>397</sup>.

Tabela 1. Direitos atribuídos aos Deslocados Ambientais

Direitos	Ameaçados de Deslocamento	Deslocados Internos	Deslocados Externos
Informação e Participação	X		
Deslocamento	X		
Recusa do deslocamento	X		
Socorro		X	X
Cuidados Médicos		X	X
Personalidade Jurídica		X	X
Direitos Civis e Políticos		X	X
Moradia		X	X
Retorno		X	X
Proibição do retorno forçado		X	X
Unidade Familiar		X	X
Trabalho		X	X
Educação e Formação		X	X
Manutenção da Cultura		X	X
Respeito aos Bens		X	X
Manutenção de laços com animais de estimação		X	X
Nacionalidade			X

<sup>396</sup> Estes direitos estão previstos nos artigos 12, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14 do Projeto de Convenção.

<sup>397</sup> O direito dos deslocados externos à nacionalidade é previsto no artigo 13 do Projeto de Convenção.

De maneira geral, o Projeto de Convenção não cria novos direitos ou obrigações, mas reinterpreta os direitos humanos já garantidos no âmbito internacional e no direito nacional da maior parte dos países às situações de deslocamento ambiental e às necessidades específicas dos deslocados ambientais. Em consequência, sua adoção não deveria representar um problema no que se refere à resistência ao reconhecimento de novos direitos e obrigações.

#### 5. O procedimento de reconhecimento do status de deslocado ambiental

Um dos pontos destacados do Projeto de Convenção é a atribuição do *status* de deslocado ambiental, mediante procedimento específico adotado pelos Estados em cooperação com a Alta Autoridade. O *status* de deslocado ambiental pode ser solicitado por toda pessoa, família, grupo ou população que se enquadre na definição de deslocado ambiental do Projeto de Convenção<sup>398</sup>. Este reconhecimento é necessário para a atribuição e o gozo dos direitos previstos. A proteção conferida pelo *status* de deslocado ambiental cessa quando as condições para tal reconhecimento não estão mais presentes.

A proteção integral representada pelo conjunto de direitos atribuídos aos deslocados ambientais não é automaticamente conferida em caso de deslocamento por razões ambientais. Uma solicitação de reconhecimento do *status de deslocado ambiental* deverá ser encaminhada e

<sup>398</sup> As questões e procedimentos referentes ao reconhecimento do status de deslocado ambiental são descritos no capítulo 5 do Projeto de Convenção, artigos 14 a 19.

aceita pelas autoridades competentes para que pessoas, famílias, grupos ou populações nessa condição possam se beneficiar de tais direitos<sup>399</sup>. O Projeto de Convenção prevê a imunidade penal dos deslocados ambientais, que impede os Estados de aplicarem sanções penais aqueles que entrem ou se encontrem em seu território sem autorização, desde que se apresentem espontaneamente no prazo de um mês após sua chegada<sup>400</sup>.

O pedido deve ser encaminhado à Comissão Nacional de Deslocados Ambientais prevista no Projeto, que é o organismo competente para outorgar o *status* de deslocado ambiental. O procedimento geral fixado no Projeto de Convenção, que deve ser detalhado por cada Estado, segue esta ordem: i) solicitação à Comissão; (ii) realização de audiência pública na qual o solicitante e o Estado de acolhida apresentam suas observações; (iii) decisão de reconhecimento ou recusa; (iv) recurso à alta Autoridade (prevista no Projeto), que tem efeito suspensivo e acarreta a prorrogação do visto temporário<sup>401</sup>. Cabe destacar que toda solicitação do *status* de deslocado ambiental dá direito a um visto temporário até a decisão final. Solicitações distintas motivadas pela mesma razão ambiental poderão ser agrupadas.

---

<sup>399</sup> Segundo o disposto no artigo 14 do Projeto de Convenção, especificando que “o reconhecimento do *status* de deslocado ambiental confere o benefício dos direitos garantidos no artigo 4 da presente Convenção”. (tradução livre).

<sup>400</sup> Artigo 15 do Projeto de Convenção.

<sup>401</sup> Este procedimento é previsto no artigo 16 do Projeto de Convenção.



## 6. A governança internacional para a gestão dos deslocamentos ambientais

O atual silêncio do Direito Internacional quanto ao *status* e à proteção dos deslocados ambientais se reflete igualmente no âmbito da governança internacional. Considerando-se que os deslocamentos ambientais englobam diferentes marcos jurídicos e institucionais, como dos direitos humanos, do meio ambiente, da redução de riscos de catástrofes e humanitário, nenhum organismo específico tem como função privilegiada a gestão dos deslocamentos ambientais, o que acaba gerando uma fragmentação, ou mesmo uma ausência de governança internacional para fazer face a este problema.

O Projeto de Convenção apresenta uma proposta de marco institucional para a gestão dos deslocamentos ambientais através da criação de organismos específicos<sup>402</sup>: Agência Mundial para os Deslocados Ambientais, Alta Autoridade e Fundo Mundial para os Deslocados Ambientais. A eficácia do Projeto de Convenção exige, pois, a criação de uma governança internacional especificamente voltada para os deslocamentos ambientais.

A Agência Mundial para os Deslocados Ambientais, com estatuto de organismo especializado da ONU, é encarregada da aplicação da convenção, em razão da amplitude e da permanência dos movimentos existentes e previsíveis de deslocados ambientais. Este organismo tem por missão: i) realizar estudos prospectivos sobre a evo-

<sup>402</sup> O capítulo 6 do Projeto de Convenção indica as instituições a serem criadas para a governança internacional dos deslocamentos ambientais.

lução dos deslocamentos ambientais; ii) avaliar políticas capazes de gerar deslocamentos ambientais; iii) mobilizar meios visando reduzir os fatores de vulnerabilidade que possam originar deslocamentos ambientais; iv) contribuir para a organização da assistência para prevenir e limitar os deslocamentos ambientais e para favorecer um retorno rápido dos deslocados ambientais; v) avaliar os programas adotados para prevenir os deslocamentos ambientais e prestar assistência aos deslocados; vi) apoiar a organização da acolhida e do retorno, quando ele é viável, dos deslocados ambientais<sup>403</sup>.

A Alta Autoridade é composta por 21 personalidades reconhecidas no âmbito dos direitos humanos, do meio ambiente e da paz, eleitos pela Conferência das Partes para um mandato de 6 anos. Suas decisões são definitivas e obrigatórias. Suas competências estão relacionadas ao procedimento de reconhecimento do *status* de deslocado ambiental, agindo como instância de recurso e estabelecendo as diretrizes do procedimento. A Alta Autoridade pode apresentar recomendações à Conferência das Partes e propor alterações à convenção<sup>404</sup>.

O Fundo Mundial para os Deslocados Ambientais tem como missão a ajuda financeira e material para acolhimento e retorno dos deslocados ambientais. Este Fundo será alimentado pelas contribuições voluntárias dos Estados e atores privados, e pelas contribuições obrigatórias alimentadas por uma taxa com base nos fatores de mudanças bruscas ou graduais capazes de causar deslocamentos ambientais<sup>405</sup>.

---

<sup>403</sup> A Agência Mundial para os Deslocados Ambientais é prevista no artigo 21 do Projeto de Convenção.

<sup>404</sup> A Alta Autoridade é prevista no artigo 22 do Projeto de Convenção.

<sup>405</sup> O Fundo Mundial para os Deslocados Ambientais é previsto no

No âmbito nacional, é prevista a criação de um organismo responsável pela análise das demandas de reconhecimento *do status* de deslocado ambiental. A partir da entrada em vigor da Convenção, os Estados-parte deverão criar uma Comissão Nacional dos Deslocados Ambientais, formada por 9 personalidades independentes reconhecidas no âmbito dos direitos humanos, do meio ambiente e da paz, nomeadas pelas mais altas autoridades jurisdicionais do Estado. Esta Comissão corresponde, em nível nacional, à Alta Autoridade, que é a instância de recurso das decisões da Comissão nacional<sup>406</sup>.

## 7. O futuro do Projeto de Convenção: conclusões do Projeto CADHOM

O Projeto de Convenção não se resume a uma proposta. É um processo de construção interdisciplinar visando a sensibilização e engajamento político e cidadão em torno de um dos principais dilemas atuais, capaz de engendrar violações de direitos humanos, provocar conflitos e instabilidades e intensificar vulnerabilidades preexistentes.

Mesmo diante do ceticismo de certos pesquisadores<sup>407</sup> ou de um contexto internacional desfavorável à adoção de instrumentos que acarretem novos direitos e/ou obrigações, a importância e a urgência dos desafios postos

---

artigo 23 do Projeto de Convenção.

<sup>406</sup> A Comissão Nacional dos Deslocados Ambientais é prevista no artigo 17 do Projeto de Convenção.

<sup>407</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. Nota para las deliberaciones: la migración y el medio ambiente. MC/INF/288, Nonagésima cuarta reunión, 1 Nov. 2007.

pelos deslocamentos ambientais e a ausência de respostas específicas no âmbito jurídico e institucional justificam a continuidade do processo de discussão de um projeto de norma internacional.

Esta é a conclusão do Projeto CADHOM<sup>408</sup>. Para Marguénaud, coordenador do projeto, o trabalho dos pesquisadores conduz, do ponto de vista da pesquisa fundamental e da pesquisa aplicada, à validação das hipóteses e das conclusões do Projeto de Convenção<sup>409</sup>, que testaram em 7 países a sua pertinência e a viabilidade.

Sobretudo os países do Sul, incluindo o Brasil, diretamente confrontados com o problema, afirmaram que o Projeto de Convenção se justifica por regulamentar os deslocamentos ambientais estabelecendo a relação entre direitos humanos e meio ambiente e visto que que uma solução global é necessária para estabelecer responsabilidades face a um problema crescente que o direito tarda a enfrentar. Indicaram que possíveis incompatibilidades com o direito nacional podem ser resolvidas através de certas modificações e vontade política. Os participantes do Projeto CADHOM consideraram indispensável consagrar direitos humanos específicos aos deslocados ambientais, sendo favoráveis à adoção de um acordo internacional nos moldes propostos<sup>410</sup>.

---

<sup>408</sup> CRIDEAU-OMIJ UNIVERSITÉ DE LIMOGES; CIDCE; IDDRI SCIENCESPO; AFPCN. *Rapport final du Projet CADHOM « Catastrophes et droits de l'homme »*, Tomo 1, 2013.

<sup>409</sup> Ibid, p. 494.

<sup>410</sup> Os resultados desta pesquisa sobre a viabilidade do Projeto de Convenção em 7 países são relatados em um capítulo específico do relatório final do Projeto CADHOM (LAVIEILLE, Jean-Marc;

Sintetizando as conclusões do Projeto CADHOM, um conjunto de 26 recomendações direcionadas ao cenário internacional e nacional foram apresentadas<sup>411</sup>. A recomendação 7 concerne especificamente a questão dos deslocamentos ambientais e o Projeto de Convenção<sup>412</sup>.

O Projeto CADHOM identificou igualmente avanços e obstáculos para que o Projeto de Convenção se consolide como um instrumento jurídico internacional, assim como seu futuro em complementaridade a outras possíveis respostas ao problema. No que concerne aos avanços, o Projeto de Limoges é frequentemente referenciado por pesquisadores na matéria<sup>413</sup>. O Projeto de Limoges tem sido apontado CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. Op. cit.)

<sup>411</sup> CRIDEAU-OMIJ UNIVERSITÉ DE LIMOGES; CIDCE; IDDRI SCIENCES PO; AFPCN. Op. cit. p. 499-521.

<sup>412</sup> “Recomendação 7:

- Para preencher o vazio jurídico no nível internacional relativo aos deslocados ambientais e em razão da ausência de uma governança internacional na matéria, a comunidade internacional deve se engajar em negociações visando à adoção de um marco jurídico e institucional para a gestão dos deslocamentos ambientais, capaz de atribuir um estatuto internacional aos deslocados ambientais e garantir seus direitos.

A futura convenção relativa ao estatuto internacional dos deslocados ambientais deve prever um marco jurídico e um marco institucional para gerenciar os deslocamentos ambientais e determinar os direitos humanos das pessoas deslocadas. O projeto elaborado pelos centros de pesquisa da Universidade de Limoges e pelo Centro Internacional de Direito Comparado do Ambiente, redigido e testado nos países do Projeto CADHOM responde de forma completa às exigências dos direitos humanos.

Um instrumento internacional fixando um marco jurídico e institucional em matéria de deslocamentos ambientais deve auxiliar os Estados para que as normas e políticas nacionais sejam adaptadas e reforçadas. Este instrumento contribuirá igualmente para estimular a adoção de normas e medidas de cooperação multilateral no nível regional e sub-regional”. (tradução livre).

<sup>413</sup> Cf., por exemplo, as seguintes publicações que citam o Projeto: CHASSIN, Catherine-Amélie. Dealing with International

como uma das propostas mais bem sucedidas e também a mais completa na matéria<sup>414</sup>. Cabe destacar a realização de um trabalho permanente de divulgação do Projeto<sup>415</sup>.

No que se refere aos obstáculos, estes são ideológicos (corrente científica que critica a adoção de uma convenção como resposta ao problema), políticos, especialmente quanto à soberania dos Estados, e financeiros tendo em vista a atual crise econômica mundial<sup>416</sup>.

Considerando estes obstáculos, o CIDCE lançou em 2014 um projeto de Declaração Universal sobre as Pessoas Deslocadas por Fatores Ambientais, a partir do Projeto de

---

Vulnerability: European Law and Climate-Induced Migrants. In: IPPOLITO, Francesca; IGLESIAS SANCHEZ, Sara (Eds.) *Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015. p. 271-290; DUPUY, Pierre-Marie; Viñuales, Jorge E. *International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015; e SCIACCALUGA, Giovanni. *Climate change-related disasters and human displacement: towards an effective management system*. Disaster Law Working Paper Series n. 4. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2015. O artigo de Maria José Fernandez para a *Forced Migration Review* indica o Projeto de Limoges como uma das propostas mais completas sobre o tema (FERNANDEZ, Maria José. Refugees, climate change and international law. *Forced Migration Review*, 49, p. 42-43, 2015).

<sup>414</sup> Cournil realizou uma análise comparativa da qual conclui que o projeto de Limoges, ao lado do projeto dos especialistas australianos, são as propostas mais bem sucedidas na matéria (Cf. COURNIL, Christel. Emergence et faisabilité des protections en discussion sur les « réfugiés environnementaux ». *Revue Tiers Monde*, n. 204, p. 35-53, Out-Nov. 2010). No mesmo sentido, Fernandez indica o Projeto de Limoges com uma das propostas mais completas. FERNANDEZ, Maria José. Op. cit.

<sup>415</sup> Por exemplo, em outubro de 2016 o presidente do CIDCE, Professor Michel Prieur, enviou a Antônio Guterres, após este ter sido nomeado como Secretário-geral da ONU, o texto do Projeto de Convenção solicitando seu apoio na sua divulgação.

<sup>416</sup> COURNIL, Christel. Op. cit.

Convenção<sup>417</sup>. A Declaração concentra-se nos direitos reconhecidos aos deslocados ambientais e as obrigações correspondentes dos Estados. Esta seria uma estratégia para dar um primeiro passo no reconhecimento e proteção internacional dos deslocados ambientais, porém tendo em conta que o objetivo último deve ser a adoção de um documento obrigatório. A Declaração finaliza chamando a atenção para a urgência de se adotar uma convenção internacional reconhecendo um *status* jurídico aos deslocados ambientais.

Esta estratégia se coaduna à etapa em que se encontra o processo de reconhecimento e proteção dos deslocados ambientais, que se desenvolvera em três etapas. A primeira etapa é de reconhecimento do problema e das relações entre mobilidade humana, degradação ambiental, mudança climática e desastres. Este reconhecimento é expresso pelo desenvolvimento de uma agenda comum<sup>418</sup> e a inserção da mobilidade humana em políticas já consolidadas<sup>419</sup>, pela adoção de documentos não vinculantes<sup>420</sup> e pela adaptação/utilização de instrumentos existentes,

---

<sup>417</sup> CIDCE. *Draft Universal Declaration on Environmentally-Displaced Persons*, 2014. Disponível em: <[https://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/De%CC%81claration\\_de%CC%81place%CC%81s.envx\\_CIDCE\\_v.EN\\_.pdf](https://cidce.org/wp-content/uploads/2016/08/De%CC%81claration_de%CC%81place%CC%81s.envx_CIDCE_v.EN_.pdf)>. Acesso em: 10 Fev. 2017.

<sup>418</sup> É o que se tem chamado de Agenda Global Pós-2015, que engloba o *Marco de Ação de Sendai para Redução de Desastres* (2015), os *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável* (2015), a Agenda Nansen de Proteção (2015), o Acordo de Paris sobre o clima (2015) ou ainda a Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes (2016).

<sup>419</sup> Como, por exemplo, a inclusão da mobilidade humana no Marco de Ação da *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas*, principalmente através do Acordo de Paris.

<sup>420</sup> Como, por exemplo, a Agenda Nansen de proteção para pessoas deslocadas entre fronteiras no contexto dos desastres e mudança climática, endossada por 110 países.

principalmente centrados na acolhida<sup>421</sup>. A segunda é de incorporação das diretrizes internacionais nas políticas e normas regionais e nacionais, e a adoção de acordos regionais e bilaterais. A terceira etapa é de adoção de respostas específicas e regulamentação própria, evoluindo-se dos documentos não vinculantes a uma norma obrigatória prevendo mecanismos específicos e abarcando todo o ciclo do deslocamento. A Declaração se coaduna à etapa atual do processo, como documento não vinculante de reconhecimento e proteção dos deslocados ambientais.

A análise a partir deste processo permite compreender porque o Projeto de Convenção encontra resistências, já que se enquadra na terceira etapa, o que exige ainda um amadurecimento da questão, que será alcançado com a prática e a análise dos resultados da primeira e segunda etapas.

## Conclusão

O Projeto de Convenção de Limoges apresenta-se, portanto, como uma das propostas mais completas e inovadoras de regulamentação internacional dos deslocamentos ambientais. Mesmo se o contexto internacional atual não é propício à adoção de um instrumento obrigatório, ele é um importante documento de referência e um primeiro passo rumo à terceira etapa do processo de reconhecimento e proteção dos deslocados ambientais. Além do mais, pode ser um elemento de referência e de inspiração para acordos regionais e bilaterais, que integram a segunda etapa deste processo.

<sup>421</sup> A exemplo da acolhida humanitária, instrumento utilizado por certos países como Argentina, Peru ou Brasil, para a acolhida de vítimas de desastres ambientais.



Dentre os principais aspectos que fazem do Projeto de Limoges uma proposta completa e inovadora destacam-se: i) sua amplitude, abarcando todos os deslocamentos provocados por fatores ambientais, sejam mudanças bruscas ou processos de degradação lenta, deslocamentos internos ou externos, temporários ou definitivos, individuais ou de grupo; ii) sua abordagem pautada em direitos, reinterpretando direitos humanos já consagrados ao contexto e as necessidades específicas dos deslocados ambientais, além de prever direitos às pessoas, grupos e comunidades ameaçadas de deslocamento; iii) a criação do *status* de deslocado ambiental, prevendo um procedimento específico e garantias de proteção aos solicitantes; iv) a previsão de uma estrutura institucional própria, com a criação de organismos específicos dedicados à governança dos deslocamentos ambientais.

Complementaridades promissoras podem se estabelecer entre o Projeto de Convenção e outras normas internacionais. O Projeto de Convenção poderá ser um elemento de coordenação e de cooperação, contribuindo na construção de uma governança internacional capaz de estabelecer ou reforçar a coordenação e a cooperação entre organismos locais, regionais e internacionais. Configura-se como um elemento de reforço e apoio recíproco entre diferentes políticas e marcos jurídicos engajados nas respostas aos deslocamentos ambientais, tais como os referentes aos direitos humanos, mudança climática, redução de risco de desastres, assistência humanitária e migração.

O Projeto de Convenção ganhou reforço com as análises de viabilidade e os resultados do Projeto CADHOM

e o trabalho de divulgação e desenvolvimento apresentam boas perspectivas. A título de conclusão, pode-se afirmar que o Projeto de Convenção sobre os deslocados ambientais não é uma utopia abstrata. É uma resposta concreta a uma realidade que exige, com urgência, reclamar o respeito dos direitos humanos, mesmo em situações extremas, em nome da universalidade e da efetividade dos direitos humanos e em nome da solidariedade entre os povos e entre as nações, que põe em questão a nossa responsabilidade coletiva<sup>422</sup>.

## Referências

ASSEMBLE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE. *Résolution 1862 (2009) – Migrations et déplacements induits par les facteurs environnementaux: un défi pour le XXI<sup>e</sup> siècle*. 30 Jan. 2009.

CHASSIN, Catherine-Amélie. Dealing with International Vulnerability: European Law and Climate-Induced Migrants. In: IPPOLITO, Francesca; IGLESIAS SANCHEZ, Sara (Eds.) *Protecting Vulnerable Groups: The European Human Rights Framework*. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing, 2015. p. 271-290.

CIDCE. Appel de Limoges sur les réfugiées écologiques (et environnementaux). *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n. 4, p. 454-455, 2006.

\_\_\_\_\_. Appel des juristes et des associations de droit de l'environnement, *Revue Juridique de l'Environnement*, n. 1, v. 37, p. 5-8, 2012.

<sup>422</sup> Conforme PRIEUR, Michel. PRIEUR, Michel. Quel statut pour les déplacés environnementaux?. In: TOURNEPICHE, Anne-Marie (Org.). *La protection internationale et européenne des réfugiés*. Collection Droits européens. Paris: Editions A. Pedone, 2014. p. 156.

\_\_\_\_\_. *Draft Universal Declaration on Environmentally-Displaced Persons*. Limoges, 2014.

COMMISSION ET HAUT REPRESENTANT POUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE DE L'UNION EUROPÉENNE. *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité- Assurer la sécurité dans un monde en mutation*, 2008.

COURNIL Christel. Emergence et faisabilité des protections en discussion sur les « réfugiés environnementaux ». *Revue Tiers Monde*, Paris, n. 204, p 35-53, Out-Nov. 2010.

CRIDEAU-OMIJ UNIVERSITÉ DE LIMOGES; CIDCE; IDDRI SCIENCES PO; AFPCN. *Rapport final du Projet CADHOM «Catastrophes et droits de l'homme »*, Tomo 1, 2013.

CRIDEAU; CRDP; OMIJ; CIDCE. *Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux*. *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n. 4, p. 395-406, 2008.

DUPUY, Pierre-Marie; Viñuales, Jorge E. *International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

FERNANDEZ, Maria José. Refugees, climate change and international law. *Forced Migration Review*, 49, p. 42-43, 2015.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate Change 2014 Synthesis Report – Summary for Policymakers*, 2014.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*, 2015.

INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMANITARIAN LAW.

*Guiding Principles on the Right to Humanitarian Assistance*, 1992.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Migration, Environment and Climate Change: Evidence for Policy (MECLEP) – Glossary*, 2014.

LAVIEILLE, Jean-Marc; CAVEDON-CAPDEVILLE, Fernanda de Salles. L'indispensable consécration des droits de l'homme au profit des déplacés environnementaux victimes de catastrophes. *Rapport final du Projet CADHOM – Catastrophes et droits de l'homme*, 2013. p. 459-492.

MAYER, Benoît. Pour en finir avec la notion de “réfugiés environnementaux”: critique d'une approche individualiste et universaliste des déplacements causes par des changements environnementaux. *Revue internationale de droit et politique du développement durable*, v. 7, n. 1, p. 35-58, 2011.

MCADAM, Jane. Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer. *International Journal of Refugee Law*, v. 23, n. 1, p. 2-27, 2011.

PARLAMENTO EUROPEU. *Resolução sobre a elaboração de uma proposta comum da UE tendo em vista a Conferência das Nações Unidas sobre o desenvolvimento sustentável (Rio+20)*, 29 Set. 2011.

PARLEMENT EUROPÉEN. *Résolution Vers un nouvel accord international sur le climat à Paris (2015/2112(INI))*, 14 Out. 2015.

PRIEUR, Michel. Quel statut pour les déplacés environnementaux?. In: TOURNEPICHE, Anne-Marie (Org.). *La protection internationale et européenne des réfugiés*. Collection Droits européens. Paris: Editions A. Pedone, 2014. p. 127-156.

\_\_\_\_\_. Le projet de convention sur le statut international des déplacés environnementaux. In: LAVIEILLE, Jean-Marc;

BÉTAILLE, Julien; PRIEUR, Michel (Orgs.). *Les catastrophes écologiques et le droit: échecs du droit, appels au droit*. Bruxelles: Bruylant, 2012. p. 542-553.

SCIACCALUGA, Giovanni. *Climate change-related disasters and human displacement: towards an effective management system*. Disaster Law Working Paper Series, n. 4. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2015.

THE ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT. *Measuring well-governed migration – The 2016 Migration Governance Index*, 2016.

THE GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE: FORESIGHT. *Migration and global environmental change: future challenges and opportunities* (Final project report), 2011.

THE NANSEN INITIATIVE. *Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change*, 2015.

UNITED NATIONS. *Declaration of the High-level Dialogue on International Migration and Development*, Oct. 2013.

\_\_\_\_\_. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, 5 Ago. 2013.

UNITED NATIONS. *Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants*, 13 Ago. 2012.

\_\_\_\_\_. *Report of the Special Rapporteur on the Human Rights of Internally Displaced Persons*, 9 Ago. 2011.

\_\_\_\_\_. *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, 15 Jan. 2009.

UNITED NATIONS. SECRETARY GENERAL. *Report on emergency assistance to Sudan*, 1996.

# ¿Pájaros a punto de Volar? La Respuesta a la Movilidad Humana vinculada a Desastres Ambientales y Cambio Climático en América Latina

Beatriz Eugenia Sánchez Mojica\*

## Introducción

América Latina es una amplia región que se extiende a lo largo de Mesoamérica, Suramérica y parte del Caribe<sup>423</sup>. Esta vasta región comprende una veintena de Estados, que presentan los más diversos perfiles a nivel económico, político, social y ambiental. Pese a su diversidad todos estos países, de una manera u otra, están expuestos a los desastres ambientales, así como a los efectos del cambio climático. En efecto, el alto grado de desarrollo económico y estabilidad política de Chile no ha podido sustraerlo de los sismos que periódicamente afectan su territorio, como el que en 2014 asoló la región de Iquique en el sur del país. Colombia, situada a miles de kilómetros al norte y con una realidad del todo distinta, vio como entre 2010 y 2011 el fenómeno de la Niña más fuerte jamás registrado

---

\* Beatriz Eugenia Sánchez Mojica es Doctora en el programa de Altos Estudios en Derechos Humanos de la Universidad Carlos III (Madrid). Es profesora e investigadora en la Universidad de los Andes (Colombia), IE University y Pontificia Universidad de Comillas (España). Es, así mismo, miembro del Consejo Directivo de la International Association for the Study of Forced Migration.

<sup>423</sup> El término de América Latina hace referencia al área del continente americano donde las lenguas predominantes son el español, el portugués y en menor medida el francés. Se excluye, por tanto, a Estados Unidos de América y Canadá, así como las llamadas Antillas holandesas e inglesas.

afectó el 96% de sus municipios<sup>424</sup>. Al norte de este país, en 1998 el poderoso huracán Mitch devastó los pequeños países centroamericanos.

Pese a las evidentes diferencias de estas catástrofes, todas han tenido algo en común. Han modificado los patrones de movilidad de las zonas afectadas, generado situaciones de desplazamiento y migración, tanto a nivel interno como transnacional. Así mismo han forzado la reubicación de comunidades enteras. Los datos correspondientes a 2015 señalan la existencia de 1.5 millones de personas desplazadas internamente en la región<sup>425</sup>, siendo los más afectados México, Venezuela, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y Argentina<sup>426</sup>.

Este panorama haría suponer que, tanto a nivel nacional, como a nivel regional existen políticas, mecanismos y normas para enfrentar este tipo de movilidad, prevenir sus causas, proteger los derechos de las personas afectadas y hallar soluciones sostenibles. Esta idea se ve reforzada por el hecho que, en diversos foros, Estados y organizaciones regionales han reconocido el vínculo entre desastres ambientales y movilidad humana, al tiempo que se han comprometido a actuar al respecto. Es así como, en una fecha tan temprana como 1999, la Conferencia Regional de Migraciones debatió sobre el impacto del huracán Mitch en la generación de flujos de población en Centroamérica, así como sobre las medidas que debían adoptarse de manera

---

<sup>424</sup> COLOMBIA HUMANITARIA. *Estudio de caso. Colombia Humanitaria*. Bogotá, 2012, p. 11.

<sup>425</sup> INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. *Global Report on Internal Displacement*. IDMC- Norwegian Refugee Council, 2016, p. 16.

<sup>426</sup> *Ibid*, p. 1.

coordinada para afrontarlo<sup>427</sup>. Debates y compromisos similares se han presentado periódicamente en la región, en particular desde el inicio de la segunda década del presente siglo. Algunos como los que tuvieron lugar en 2010, en el seno de la Alianza Bolivariana de los Pueblos de nuestra América (ALBA)<sup>428</sup> y en la Unión de Naciones Suramericanas<sup>429</sup> se han referido a desastres concretos, como el terremoto de Haití. Otros, por el contrario, han abordado este asunto desde una perspectiva más general, incluyendo los efectos del cambio climático en la ecuación. Es el caso de los desarrollados en la comisión de migraciones de la Organización de los Estados Americanos<sup>430</sup> y en la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM)<sup>431</sup>.

---

<sup>427</sup> CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN. *Agenda de la IV Conferencia Regional sobre Migración*, San Salvador, El Salvador, 26-29 Ene. 1999.

<sup>428</sup> ALIANZA BOLIVARIANA DE LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Plan para la contribución solidaria de los países del ALBA al esfuerzo de reconstrucción de Haití*, reunión de emergencia del Consejo Político del ALBA-TCP, Caracas, Venezuela, 25 Ene. 2010.

<sup>429</sup> UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Solidaridad de UNASUR con Haití: Decisión de Quito*, Otavalo, Ecuador, 9 Feb. 2010.

<sup>430</sup> Cf. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS: COMISIÓN ESPECIAL DE ASUNTOS MIGRATORIOS. *Migrantes en Situaciones de Desastres*. Documento presentado por la Presidencia. Doc. OEA/Ser.G CE/AM-X/09, 22 Jun. 2009. También, ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS: COMISIÓN ESPECIAL DE ASUNTOS MIGRATORIOS. *Cambio climático, seguridad alimentaria y migración en las Américas. Documento conceptual*. Doc. CIDI/CAM/doc. 35/17 de 1 de marzo, 2017.

<sup>431</sup> X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. *Avanzando hacia una Ciudadanía Sudamericana*, Tiquipaya, Cochabamba- Bolivia, 25 y 26 Oct. 2010.



Sin embargo, lo cierto es que estos debates y compromisos no se han traducido en políticas públicas. De hecho, puede decirse que la movilidad asociada a desastres ambientales y a eventos climáticos no ocupa un lugar relevante en la agenda de las autoridades públicas de la región. Las medidas que se han tomado hasta el momento son pocas y fragmentarias. Así mismo, en la mayoría de los casos han sido adoptadas sin ningún tipo de coordinación entre los Estados.

Esta situación resulta difícil de comprender. Más allá de la exposición de su territorio a las catástrofes ambientales, así como de las declaraciones y promesas realizadas en escenarios políticos, América Latina cuenta con una serie de factores que deberían traducirse en una respuesta decida y coordinada al reto que supone la movilidad humana asociada a desastres ambientales. En primer lugar, la práctica totalidad de sus Estados son parte de los instrumentos e iniciativas internacionales que guardan algún vínculo con este tipo de movilidad. Las normas internacionales relativas al cambio climático, la gestión de desastres, el desplazamiento interno y el refugio, han sido acogidas y desarrolladas en la región. En segundo lugar, en su interior se desarrollan, desde hace décadas, diversos procesos de integración regional, que cuentan con espacios de libre circulación. En este escenario no debería resultar difícil establecer mecanismos para la gestión coordinada de los procesos de movilidad ocasionados por factores ambientales y climáticos, así como para la protección de quienes los enfrentan.

Cabe entonces preguntarse qué ha pasado, y sigue pasando en esta región. ¿Por qué, pese a todas las fortalezas y a la necesidad evidente de adoptar acciones integrales y coordinadas, las medidas tomadas hasta el momento son tan limitadas? A través de este capítulo se pretende abordar esta pregunta. La tesis central que se defiende es que en la región se encuentran suficientes elementos para construir respuestas integrales a este fenómeno, tanto a nivel local, como en el seno de los principales procesos de integración regional, pero que no ha habido ni el interés ni la voluntad política de unirlos de manera armónica y coordinada.

El texto se divide en tres secciones. En la primera se presenta la situación que afronta la región en materia de desastres ambientales, así como respecto a los procesos de migración, desplazamiento y reasentamiento vinculados a éstos<sup>432</sup>. La segunda se ocupa de exponer, desde una perspectiva crítica, las respuestas que se han dado hasta el momento a este tipo de éxodos. Por último, se presentan algunas conclusiones. Antes de iniciar este recorrido es necesario hacer una aclaración. Si bien América Latina comprende parte del Caribe este trabajo no analizará las respuestas que países como Cuba, Haití, Puerto Rico y República Dominicana han dado a estos procesos de movilidad humana, pues no se cuenta con suficiente información para adelantar tal análisis.

---

<sup>432</sup> A lo largo del texto se emplearán las tres categorías de éxodos vinculados a desastres naturales y al cambio climático definidas por el artículo 14f. del *Marco de Adaptación de Cancún* adoptado por la 16 Conferencia de Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, celebrada en 2010.

## 1. Desastres ambientales y movilidad en América Latina

Los desastres ambientales<sup>433</sup> y el cambio climático<sup>434</sup> tienen, entre sus posibles efectos, la generación de movimientos de población<sup>435</sup>. América Latina no constituye una excepción a este respecto. Sin embargo, en esta región resulta difícil establecer con plena certeza la magnitud de estos éxodos, pues hay importantes vacíos de información. Si bien se cuenta con registros referentes a las catástrofes ambientales y climáticas que asolan la región, éstos no incluyen un enfoque de movilidad humana. No obstante lo anterior, es posible identificar los principales rasgos de estos flujos de población, así como bosquejar el perfil de quienes los afrontan.

### 1.1. Los desastres ambientales en la región

América Latina es una región que presenta un alto grado de exposición a los desastres ambientales. En pri-

---

<sup>433</sup> De acuerdo a la definición elaborada por la Oficina para la Reducción de Desastres de Naciones Unidas un desastre implica una “seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad, que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos”. ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE NACIONES UNIDAS. *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009. Riesgo y pobreza en un clima cambiante Invertir hoy para un mañana más seguro*. EIRD - Naciones Unidas, 2009.

<sup>434</sup> Según el artículo 1.2 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, éste es “un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables”.

<sup>435</sup> El vínculo entre los desastres ambientales, el cambio climático y la movilidad humana es en extremo complejo, ya que involucra numerosas variables. Cf. al respecto, KNIVETON, Dominc; GARCÍA PORTILLA, Jason. Impactos del cambio climático y evidencia de migraciones en Colombia. *Diálogo Migrantes*, 8, p. 34-46, 2012.

mer lugar, Centroamérica es una de las regiones del mundo más vulnerables a este tipo de catástrofes. Su territorio se ubica en el llamado cinturón de fuego del Pacífico, lo que la expone a actividad sísmica y volcánica. Así mismo, al ser una franja de tierra entre el mar Caribe y el océano Pacífico está expuesta a la furia de las tormentas tropicales y los huracanes<sup>436</sup>. Adicionalmente, desde Chiapas y hasta Panamá se extiende el llamado “corredor seco centroamericano”; conjunto de ecosistemas que afronta periodos de sequía de manera cíclica<sup>437</sup>. México, situado al norte de esta región<sup>438</sup>, no enfrenta una situación radicalmente distinta. De hecho un estudio realizado por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo por Desastres (UNISDR) reveló que, entre 16 países de Latinoamérica y el Caribe, éste era el que mayor número de catástrofes había experimentado en el periodo comprendido entre 1990 y 2011<sup>439</sup>.

---

<sup>436</sup> UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe 1990-2011*. Ginebra: UNISDR, 2013.

<sup>437</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. *Estudio de caracterización del Corredor Seco Centroamericano. (Países CA-4)*, Tomo I. Tegucigalpa: FAO, 2012, p. 8.

<sup>438</sup> Sólo el sur de México hace parte de Centroamérica, a partir de la península de Yucatán su territorio se integra en Norteamérica.

<sup>439</sup> UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Op. cit, p. 5. México expuesto a ciclones tropicales tanto en su costa Pacífica, como en la Caribe; hasta el punto que se calcula que se presentan un promedio de 25 al año. En su interior afronta tanto lluvias torrenciales, como intensas sequías. Así mismo, más de dos terceras partes de su población está expuesta a sismos y actividad volcánica. Cf. al respecto DEHEZA, Elizabeth. *Cambio climático, migración y seguridad. política de mejores prácticas y opciones operacionales para México. Informe preliminar* Londres: Royal United Services Institute, 2011. p. 7.

América del Sur es también un territorio vulnerable, si bien en una medida un poco inferior<sup>440</sup>. Su costa pacífica comparte con Centroamérica el anillo de fuego, que se extiende hasta Chile. En la subregión andina la actividad sísmica y volcánica se ve, además, incrementada por la confluencia de tres placas tectónicas (Nazca, Caribe y Suramericana)<sup>441</sup>. Las inundaciones son frecuentes en todos los países que conforman el subcontinente, si bien han golpeado con particular fuerza a Brasil, Perú y Bolivia. La acción de El Niño se extiende también por todo el subcontinente, afectando con particular fuerza a Colombia, Ecuador y Perú. La zona enfrenta, adicionalmente, altas temperaturas y sequías, que en los últimos años se han intensificado. Finalmente, los huracanes son relativamente frecuentes en Venezuela y Colombia<sup>442</sup>.

Es importante aclarar en este punto las catástrofes que golpean América Latina no pueden ser explicadas únicamente por la presencia de amenazas naturales y la vulnerabilidad intrínseca de los territorios. En toda la región se presentan procesos de origen antrópico que, o bien constituyen nuevas amenazas, o bien incrementan la vulnerabilidad de los territorios, ecosistemas y poblaciones.

---

<sup>440</sup> Entre 2002 y 2011, se registraron en América del Sur 4.130 desastres en los que fallecieron 1.117.527 personas y se reportaron pérdidas por 1.195 millones de dólares. Cf. KHAMIS, Marion, OSORIO, Claudio. *América del Sur: Una visión regional de la situación de riesgo de desastres*. UE-Ayuda Humanitaria y Protección Civil y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo por Desastres- UNISDR, 2013, p. 8.

<sup>441</sup> COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres*, 2009, p. 12-13.

<sup>442</sup> KHAMIS, Marion, OSORIO, Claudio. Op. cit., p. 28-43.

La inadecuada planificación urbana –fruto de un acelerado proceso de migración de la población rural-, la construcción en zonas de riesgo no mitigable, el rápido crecimiento demográfico, los conflictos armados, las situaciones de violencia generalizada, la pobreza y la inequidad en el acceso a la tierra, así como la explotación inadecuada de recursos naturales a través de las industrias extractivistas y los proyectos agroindustriales han contribuido de manera esencial en la producción de las catástrofes en toda la región. Los efectos del cambio climático han tenido también un impacto considerable<sup>443</sup>. En suma, puede afirmarse que en esta región, al igual que a nivel global, los desastres son la expresión de problemas de desarrollo no resuelto<sup>444</sup>.

Es interesante comprobar que esta conclusión es - al menos parcialmente- compartida por los instrumentos que se han elaborado, en el seno de los tres principales procesos de integración regional, para la gestión del riesgo y la

<sup>443</sup> Cf. COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Op. cit., 12-13; ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS: COMISIÓN ESPECIAL DE ASUNTOS MIGRATORIOS. *Cambio climático, seguridad alimentaria y migración en las Américas*. Op. cit., paragraph 1; KHAMIS, Marion, OSORIO, Claudio. Op. cit., p. 9, PIRES RAMOS, Érika et al. *Environmental migration in Brazil: Current context and systemic challenges*. *Migration, Environment and Climate Change. Policy Brief Series 5*, v. 2, 2016, p. 2; SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia; RUBIANO, S. *Desastres ambientales, cambio climático y movilidad humana en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2017. p. 11; e SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO. *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres*, Guatemala: Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, 2010. p. 11.

<sup>444</sup> LAVELL, Allan; MASKREY, Andrew. *The Future of Disaster Risk Management: An On-going Discussion*, paper presentado a Scooping Meeting for GAR 2015. FLACSO y UNISIDR, 2013, p. 9.

cooperación entre sus miembros en caso de desastre<sup>445</sup>. En todos ellos se reconoce la influencia de la actividad humana en la generación de catástrofes en la región.

## 1.2. El panorama latinoamericano de la movilidad vinculada a los desastres ambientales

América Latina es, como se ha visto, una región castigada por los desastres ambientales. Son múltiples los diagnósticos y estudios de caso que se han realizado al respecto tanto a nivel local, como subregional y regional. Sin embargo, hasta hace muy poco, estos análisis no incluían un enfoque migratorio. Pese a aceptarse que uno de los posibles efectos de estas catástrofes es la generación de movimientos de población, este tópico no generó mayor interés hasta el segundo decenio del presente siglo<sup>446</sup>. Dos factores han sido decisivos en la incipiente atención a este

---

<sup>445</sup> La *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres*, elaborada en 2010 en el seno del SICA, centra su acción en los desastres *socionaturales*, fruto la conjunción de causas económicas, sociales y ambientales. En el marco de la Comunidad Andina de Naciones, la *Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres* (Decisión 713 de 2007 de Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores) se inscribe en la misma línea al reconocer el origen multicausal de las catástrofes ambientales y la clara incidencia de los procesos ocupación del territorio y de transformación de los recursos naturales. Finalmente, el *Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales* de 2009 del MERCOSUR reconoce la presencia de elementos naturales y antrópicos en las emergencias ambientales.

<sup>446</sup> Con anterioridad es posible encontrar documentos e incluso instrumentos jurídicos donde se menciona la relación entre desastres ambientales naturales y proceso de movilidad, pero sin ahondar en ello. Es el caso de la *Estrategia Regional de Cambio Climático* elaborada en el marco del SICA. CCA-SICA, *Estrategia Regional de Cambio Climático. Resumen ejecutivo*, noviembre 2010, p. 22 y 40. Disponible en <<http://bvssan.incap.int/local/cambio-climatico/Estrategia-Regional-Cambio-Climatico.pdf>>. Acceso en: el 3 Mar. 2017.

tipo de movilidad. El primero es la preocupación que, a nivel global, se ha generado por la relación entre el cambio climático y la movilidad humana<sup>447</sup>. El segundo es el impacto del terremoto que asoló Haití en enero de 2010 en los flujos de población de la región.

Respecto al primer factor, si bien ya en 1990 el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC)<sup>448</sup>, había establecido la relación entre los dos fenómenos<sup>449</sup>, no fue hasta la aprobación del Marco de Adaptación de Cancún en 2010, cuando se consideró necesario empezar a tomar acciones sobre este fenómeno. Los avances en la materia en el ámbito de la *Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático* (CMNUCC) han sido modestos, como se verá más adelante. En otros espacios, sin embargo, se ha generado un interesante movimiento de investigación y formulación de propuestas, liderado por la Iniciativa Nansen<sup>450</sup>, reconvertida en 2016 en la Plata-

---

<sup>447</sup> La labor desarrollada entre 2006 y 2010 por el Representante del Secretario General de Naciones Unidas para el asunto de los derechos de los desplazados internos, Walter Kälin, fue precursora en esta materia. Su trabajo fue el primer esfuerzo para dirigir la mirada de la comunidad internacional a los desplazamientos internos generados por desastres ambientales. Sin embargo, no logró el impacto de las iniciativas posteriores. El trabajo desarrollado posteriormente por la Iniciativa Nansen y por RESAMA, se apoya en parte en esta labor.

<sup>448</sup> El IPCC es el órgano científico asesor de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

<sup>449</sup> INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate Change: The IPCC Scientific Assessment: Final Report of Working Group I*. Nueva York: Cambridge University Press, 1990.

<sup>450</sup> El germen de esta iniciativa se encuentra en la Conferencia Nansen sobre Cambio Climático y Desplazamiento en el Siglo XXI, celebrada en Oslo en junio de 2011. Esta conferencia aprobó un conjunto de principios aplicable sólo a los desplazamientos internos. Un año después Noruega y Suiza, con el apoyo de ACNUR lanzaron la Iniciativa Nansen, centrada en la búsqueda de respuestas para los desplazamientos transnacionales. Este proyecto, se apoya, así mismo, en la petición realizada por el Marco de Adaptación de Cancún a la comunidad internacional de generar mecanismos para mejorar el entendimiento, la cooperación y la coordinación en materia de migración, desplazamiento y reubicación vinculados al cambio climático.



forma de Desplazamiento por Desastre<sup>451</sup>. Esta organización adelantó entre 2013 y 2015 un proceso de consulta en las regiones más proclives a este fenómeno<sup>452</sup>, entre las que se encuentra Centroamérica<sup>453</sup>. Así mismo, desarrolló talleres y seminarios en otras regiones, como América del Sur<sup>454</sup>. En los dos tipos de actividades participaron tanto representantes de los gobiernos, como de la academia y la sociedad civil, lo que constituyó un importante paso para la concienciación de autoridades, academia y sociedad civil sobre este tipo de movilidad. A nivel regional, ya desde 2010, la Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales (RESAMA), había puesto el foco en esta cuestión, articulado el trabajo de expertos, dándole visibilidad y reclamando el lugar que le corresponde ante las organizaciones internacionales y regionales<sup>455</sup>.

En cuanto al segundo factor, los Estados de la región debieron desarrollar mecanismos para gestionar el flujo de población procedente de Haití, así como para atender la difícil situación de los migrantes de este país, que se encontraban al interior de sus fronteras al momento en el

---

<sup>451</sup> La información sobre la Plataforma de Desplazamiento por Desastre se encuentra disponible en su página web <<http://disasterdisplacement.org/>>. Acceso en: 21 Ene. 2017.

<sup>452</sup> Las demás consultas se desarrollaron en el Pacífico sur, el Cuerno de África, el sudeste asiático y el sur de Asia.

<sup>453</sup> NANSSEN INITIATIVE. *Disasters and cross border displacement in Central America: Emerging needs, new responses*. Ginebra: Nansen Initiative, 2013.

<sup>454</sup> Para el taller en esta región se preparó el trabajo de Nicolás Serna Rodríguez, citado a lo largo de este texto.

<sup>455</sup> Los trabajos adelantados por RESAMA y sus miembros son constantemente citados por la OIM, OEA y la CSM entre otros.

que tuvo lugar el sismo<sup>456</sup>. La magnitud y complejidad de esta crisis condujo, no sólo a la creación de soluciones *ad hoc*, sino a un proceso de reflexión sobre la necesidad de contar con herramientas para gestionar desplazamientos transnacionales ligados a catástrofes ambientales.

El hecho de que la preocupación por los efectos del cambio climático y los desastres ambientales en la movilidad humana sea tan reciente en la región se traduce en un relativo desconocimiento del tema. Los trabajos de investigación en la materia son escasos y una parte de los existentes son estudios de caso, lo que dificulta contar con una visión global<sup>457</sup>. Así mismo, se carece de estadísticas que aporten datos certeros. Se trata de una ausencia que afecta, tanto a la movilidad que se produce al interior de

---

<sup>456</sup> Se calcula que en tono a 300,000 personas perdieron la vida en este terremoto que destruyó, casi por completo el área afectada. El sismo generó también un intenso proceso de desplazamiento tanto interno como internacional. Una parte importante de estas personas se dirigieron a los países que tradicionalmente habían sido destino de migración haitiana: República Dominicana, Estados Unidos, Francia y Canadá. El colapso de estas rutas, obligó a otra parte a dirigirse países con una menor presencia histórica de migración de origen haitiano: En primer lugar Brasil, seguido por México y en menor medida Ecuador, Perú, Venezuela, Chile y Argentina. Cf. WEISS Fagen, Patricia. *Receiving Haitian Migrants in the Context of the 2010 Earthquake*. Discussion paper. Nansen Initiative, 2013.

<sup>457</sup> La poca bibliografía sobre este tipo de movilidad en la región, así como la falta de estadísticas es una queja común por parte de los investigadores que han abordado este tema. Ver, entre otros, KNIVETON, Dominc; GARCÍA PORTILLA, Jason. Op. cit.; CANTOR, David. *Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres*. Documento de referencia. Ginebra: Nansen Initiative, 2015; RODRÍGUEZ SERNA, Nicolás. *Human mobility in the context of natural hazard disasters in South America*. Background paper. Ginebra: Nansen Initiative, 2015. NANSEN INITIATIVE. *Disasters and cross border displacement in Central America: Emerging needs, new responses*. Op. cit., 2015.

los territorios nacionales, como a la que implica el cruce de fronteras internacionales.

Los procesos de movilidad humana que se desarrollan al interior de los Estados no son debidamente registrados debido a dos razones. Por una parte los desplazamientos son percibidos, en casi todos los países, como una consecuencia más de los desastres. Quienes ven afectados sus patrones de movilidad por esta causa son incluidos en el amplio grupo de los damnificados o víctimas del desastre, sin que se haya planteado hasta el momento la necesidad de concebirlas como un grupo diferenciado. Al no existir una categoría específica para estas poblaciones, su presencia se diluye entre el número total de afectados en cada catástrofe, impidiendo su identificación<sup>458</sup>. Esta situación se torna aún más complicada, si se tiene en cuenta que parte de los Estados de la región no cuenta con mecanismos fiables para registrar y evaluar los daños que este tipo de eventos ocasiona, ni el número de víctimas que generan<sup>459</sup>.

Estrechamente relacionada con la anterior, se encuentra la segunda razón. Al ser estas comunidades y personas concebidas únicamente como afectadas por eventos catastróficos su atención es responsabilidad de las políticas de gestión de riesgo. Si bien, como se analizará en el siguiente capítulo, la región presenta

---

<sup>458</sup> Perú es la única excepción a esta regla, el artículo 4 del Decreto Supremo 004-2005-MIMDES, reconoce como desplazados a quienes han debido abandonar sus hogares en razón a “desastres naturales o provocados por el hombre” y les reconoce como titulares de los derechos reconocidos en la ley sobre desplazamientos internos 28223 del 28 de abril de 2004.

<sup>459</sup> RODRÍGUEZ SERNA, Nicolás Op. cit. p. 11. UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION; AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO; CORPORACIÓN OSSO. *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe 1990-2013. Tendencias y estadísticas para 22 países*, 2016, p. 2.

importantes avances en la construcción de respuestas integrales a los desastres ambientales, lo cierto que éstas se centran en la atención de las catástrofes de súbita aparición, tales como huracanes, inundaciones, deslizamientos de tierra y sismos<sup>460</sup>. Los desastres de lenta aparición -como son los procesos de desertización o el lento incremento del nivel del mar- tienen menor peso, y hay mayores limitaciones para identificar y registrar a los afectados. A eso se suma que el efecto sobre la movilidad de estos eventos suele ser mucho más lento que en el caso de los primeros. Se requiere de un periodo de tiempo considerable para que los afectados decidan partir, y con frecuencia inciden en la toma de esta decisión factores adicionales de manera importante. Por tanto es difícil que las autoridades establezcan el vínculo entre el éxodo y la catástrofe. A sus ojos estas personas son migrantes económicos, no afectados por desastres ambientales<sup>461</sup>. Si bien esta percepción está cambiando lentamente, gracias a varios estudios de caso<sup>462</sup>, está aún

---

<sup>460</sup> La distinción entre desastres de lenta y súbita aparición ha sido acogida por los Estados en instancias e instrumentos en el ámbito del cambio climático - por ejemplo, en las conferencias de las partes (COP), el Mecanismo internacional de Varsovia para pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático y el Grupo Asesor sobre Cambio Climático y Movilidad Humana - y de la gestión del riesgo de desastres -Marco de Acción de Sendai-.

<sup>461</sup> CANTOR, David. Op. cit., p. 10.

<sup>462</sup> Cf. VALENCIA HERNANDEZ, Javier Gonzaga (Ed.). *Cambio Climático y Desplazamiento Ambiental Forzado: Estudio de Caso en la Ecoregión Eje Cafetero en Colombia*. Armenia: Editorial Universitaria, 2014; GRAY, Clark L. Gender, Natural Capital and Migration in the Southern Ecuadorian Andes. *Environment and Planning*, v. 42, 3, p. 678-696, 2010; WRATHALL, David J. Migration Amidst Social-Ecological Regime Shift: The Search for Stability in Garífuna Villages of Northern Honduras. *Human Ecology*, n. 40, v. 4, p. 583-596, 2012.

lo suficientemente arraigada como para invisibilizar a buena parte de esta población.

En estas circunstancias, los movimientos al interior de los Estados, sólo resultan visibles cuando son consecuencia de catástrofes particularmente severas. El éxodo, así mismo, debe producirse en un plazo relativamente corto de tiempo tras este evento para quedar registrado. Ello lleva a que los pocos datos con los que se cuenta sean relativos a los desplazamientos internos vinculados a desastres de súbita aparición. En este sentido se ha registrado que en el periodo comprendido entre 2008 y 2014 Chile, Brasil, Colombia y México se ubicaron entre los veinte primeros países del mundo generadores de este tipo de movimientos de población<sup>463</sup>. La información disponible sobre 2015 es mucho más amplia, en la medida que cubre un mayor número de países. En este año Chile encabezó el listado con más de un millón desplazados internos (1.047.000), seguido Paraguay con 171.000. México ocupó el tercer lugar, con 91.000 desplazados, mientras que en Brasil se contabilizaron 59.000, 45.000 en Venezuela, 36.000 en Argentina y 24.000 en Uruguay<sup>464</sup>. Son cifras impresionantes, pero no permiten determinar nada distinto al impacto de los desastres más evidentes en cierta forma de movilidad. No ofrecen la posibilidad de determinar la duración de los éxodos, ni las condiciones de los afectados.

---

<sup>463</sup> INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*. Ginebra: IDCM-Norwegian Refugee Council, 2015, p. 32.

<sup>464</sup> INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. *Global Report on Internal Displacement*. IDMC- Norwegian Refugee Council, 2016, p. 96-98.

La cuantificación de los desplazamientos y migraciones transnacionales es una tarea aún más difícil. Si bien, como se verá más adelante, algunas legislaciones han creado normas para permitir la acogida temporal de quienes han ingresado en su territorio debido a un desastre ambiental, no existen estadísticas al respecto. A eso debe sumarse el hecho de que, vinculados a los tres principales procesos de integración que tienen lugar en la región, existen tres espacios de libre circulación. En Centroamérica el *Acuerdo Regional de Procedimientos Migratorios CA 4* (Acuerdo CA 4)<sup>465</sup>, del que son parte Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras permite la libre circulación entre los ciudadanos de estos países, así como la residencia hasta por seis meses. Así mismo Panamá y Costa Rica, cuentan con tratados bilaterales de libre circulación entre ellos y otros países de la zona. En Suramérica el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y sus Estados asociados han acordado la creación de un amplio espacio en el que los ciudadanos pueden circular, sin necesidad de visado o pasaporte<sup>466</sup>. Este espacio garantiza, además, derechos a estas personas, tales como la residencia temporal, el derecho al trabajo y el acceso a la seguridad social. Finalmente los países que conforman la Comunidad Andina de Na-

<sup>465</sup> Acuerdo Regional de Procedimientos Migratorios CA 4 para la extensión de la visa única centroamericana, de julio de 2015. Adoptado en el marco de Plan para la Movilidad de Personas presentado por los Ministros de Gobernación del SICA.

<sup>466</sup> MERCOSUR. 'Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile' de 2002. En 2011 el área de libre circulación se amplió con la inclusión de Perú y Ecuador, a través de las decisiones 4 y 21, respectivamente. En 2012 se unió Colombia, a través de la decisión 020 de 2012.

ciones (CAN), también han eliminado el requisito de visados y pasaportes para sus ciudadanos<sup>467</sup>. Estas medidas, sin duda facilitan, el cruce de fronteras a desplazados y migrantes por motivos ambientales y climáticos, pero dificultan aún más su identificación; ya que estos sistemas no registran los motivos por los cuales los ciudadanos se mueven en estos espacios.

En consecuencia, la información con la que se cuenta sobre este tipo de éxodos sólo permite identificar episodios puntuales, producidos por eventos catastróficos particularmente severos. Así, las masivas inundaciones y deslizamientos de tierra generadas por La Niña en Colombia, entre 2010 y 2011, generaron desplazamientos masivos hacia Ecuador y en menor medida hacia Venezuela. Tres años después lluvias torrenciales generaron inundaciones en Bolivia, obligando a parte de los afectados a buscar refugio temporal en Brasil. Por otra parte, la intensa sequía que experimentada desde 2016 en el corredor seco centroamericano ha producido procesos de desplazamiento y migración, cuyo destino no sólo es Mesoamérica, sino también Estados Unidos y Canadá<sup>468</sup>.

A pesar de la fragmentación de los datos es posible establecer algunos rasgos que permiten dibujar un panorama muy general de la movilidad asociada a desastres

---

<sup>467</sup> COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Decisión 503 de 2001 y Resolución 527 de 2006. También resulta relevante la *Declaración de Bogotá*, IV Foro Andino de Migraciones, 9 y 10 de mayo de 2013.

<sup>468</sup> ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS: COMISIÓN ESPECIAL DE ASUNTOS MIGRATORIOS. Op. cit.

ambientales en la región. El primero es que la mayor parte de estos procesos se desarrollan en el ámbito interno<sup>469</sup>. Los movimientos transnacionales, por su parte, implican movimientos sobre todo entre países que comparten frontera o se ubican en la misma zona. El recorrido de mayores distancias también se presenta, aunque es minoritario.

En segundo lugar hay diferencias entre los procesos desencadenados por los desastres sobrevenidos y los de súbita aparición. Los primeros tienden a afectar en mayor medida a las poblaciones rurales, que ven como los procesos de desertificación y de lenta destrucción de los ecosistemas impactan en la producción agropecuaria, poniendo en peligro su subsistencia. Ello les impulsa a dirigirse a los centros urbanos, generalmente dentro de su propio país, en busca de nuevos medios de subsistencia<sup>470</sup>. Si bien, se trata de poblaciones con escasos recursos, no es del todo del todo infrecuente que su éxodo es lleve a cruzar fronteras internacionales, incluso más allá de la región. Es el caso de los campesinos del Triángulo Norte -compuesto por Guatemala, Nicaragua y El Salvador- cuya ruta incluye México, Estados Unidos y Canadá<sup>471</sup>. En este tipo de éxodos la tenue línea que separa desplazamiento de migración, se hace aún más borrosa.

---

<sup>469</sup> CANTOR, David. Op. cit. p. 11, 12 y 14. NANSEN INITIATIVE, Op. cit. p. 7 y 13. RODRÍGUEZ SERNA, Nicolás. Op. cit. p. 6.

<sup>470</sup> CANTOR, David. Op. cit., p. 11.

<sup>471</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES; LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE; ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS; PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. *Hambre sin fronteras. Los Vínculos Ocultos entre Inseguridad Alimentaria, Violencia y Migración en el Triángulo Norte de Centroamérica Un estudio exploratorio*, 2017.



En contraste, los desastres de súbita aparición afectan tanto los ámbitos urbanos, como los rurales. El tipo de amenazas, así como la vulnerabilidad de los territorios y poblaciones determinan cuando una catástrofe es más dañina en las ciudades o en el campo, así como su potencialidad para afectar los patrones de movilidad. En consecuencia el perfil de los desplazados, reubicados y migrantes por este tipo de evento es mucho más variado que en el caso anterior. Las posibilidades de que los éxodos se conviertan en transnacionales se incrementan, en la medida en la que los afectados pueden contar con mayores recursos<sup>472</sup>.

Un tercer rasgo que ha sido identificado, en particular en los movimientos transnacionales, es que las personas siguen las rutas tradicionales de migración. Es decir, su destino son los mismos países, e incluso localidades, que en el pasado han acogido a poblaciones procedentes de su zona de origen; independientemente del motivo del éxodo<sup>473</sup>. Factores como la preexistencia de redes familiares y sociales, las facilidades de transporte –lo que incluye las redes de trata y tráfico de seres humanos–, así como las oportunidades económicas que se perciben en los lugares de llegada explican esta dinámica. El ya mencionado caso de los campesinos que huyen de la sequía en el Triángulo Norte es el ejemplo perfecto. Respecto a los movimientos al interior de los países, si bien se dispone de menor evidencia, es posible identificar un patrón similar. Los estudios de caso con los que se cuenta, permiten inferirlo<sup>474</sup>.

---

<sup>472</sup> CANTOR, David. Op. cit., p. 13.

<sup>473</sup> Ibid, p. 11 y 13.

<sup>474</sup> VALENCIA HERNANDEZ, Javier Gonzaga. Op. cit.

Un cuarto rasgo, es el hecho de que los procesos de movilidad rara vez son ocasionados únicamente por un determinado desastre ambiental. Su origen es mucho más complejo y suele constituir una amalgama de factores entre los que, junto a la catástrofe, se encuentran situaciones de violencia generalizada, conflicto armado, proyectos de desarrollo -que afectan los ecosistemas y/o expulsan a la población-, la inequitativa distribución de la tierra y pobreza<sup>475</sup>. En los casos de las catástrofes sobrevenidas, resulta más evidente y fuerte la influencia de estos elementos en la generación de los movimientos de población, que en los de súbita aparición<sup>476</sup>. Sin embargo, en los dos tipos de eventos la expulsión de población es multicausal.

El quinto y último rasgo, está vinculado a los dos anteriores. Los movimientos de población ocasionados por los desastres ambientales y climáticos rara vez son puros, en el sentido de estar conformados únicamente por afectados por este tipo de eventos. Por una parte el hecho de que compartan rutas con otro tipo de desplazados y migrantes

---

<sup>475</sup> Cf. PIRES RAMOS, Érika et al. Op. cit., p. 2; SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia; URUEÑA, René. Derechos Humanos, Desplazamiento forzado y desarrollo económico en Colombia: Una mirada a partir del impacto del Derecho internacional en la política local. In: *Derechos Humanos: posibilidades teóricas y retos prácticos*. A.A.V.V. Buenos Aires: Librería, 2014. p. 300-330; SERJE, Margarita. Los dilemas del reasentamiento: Introducción a los debates sobre procesos y proyectos de reasentamientos, en SERJE, Margarita; ANZELLINI, Stefano. (Comps.). *Los dilemas del reasentamiento*, Bogotá: Ediciones de la Universidad de los Andes. p. 17-42; RODRÍGUEZ SERNA, Nicolás. Op. cit., p. 6. VALENCIA HERNANDEZ, Javier Gonzaga. Op. cit.; ZEBALLOS TRIGOSO, Nicolás. *Desplazamientos Internos en el Perú*, Lima: OIM-Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables, 2015, p. 29.

<sup>476</sup> CANTOR, David. Op. cit., p. 11 y 12.

implica la conformación de flujos mixtos. Este término, si bien ha sido acuñado para el ámbito transnacional, resulta útil para ilustrar lo que ocurre también a nivel interno. Ello por cuanto junto a los afectados por las catástrofes viajan desplazados internos expulsados por conflictos armados o situaciones de violencia generalizada, así como migrantes puramente económicos<sup>477</sup>. Los procesos de desplazamiento y migración en las zonas fronterizas de Colombia y Venezuela, así como entre Ecuador y Colombia, ilustran perfectamente esta situación. A cada lado de la frontera se encuentran migrantes económicos, desplazados internos que huyen de la guerrilla y las bandas criminales, solicitantes de asilo, refugiados y personas expulsadas de su lugar de origen debido a desastres ambientales<sup>478</sup>.

Por otro lado, el carácter multicausal de estos flujos, deriva en el hecho de que parte de sus integrantes pueden haber sido afectados por varios tipos de factores de expulsión. El caso mexicano, revela cómo la frágil situación de los migrantes foráneos, obligados a ocupar las zonas de mayor riesgo, los hace particularmente vulnerables a los efectos de los desastres ambientales. Los cuales, a

---

<sup>477</sup> De acuerdo con la OIM estos flujos están conformados por refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes. Cf. al respecto ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Glosario sobre Migración*, Ginebra: OIM, 2006.

<sup>478</sup> CUBILLOS NOVELLA, Andrés. Flujos migratorios entre las fronteras entre Colombia, Ecuador y Venezuela. Realidades y situaciones actuales de los migrantes. In: ARES, Alberto; EGUREN, Joaquín. (Coords.). *Las migraciones en las fronteras de Iberoamérica*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas, 2016.

su vez, pueden empujarlos a emprender nuevos éxodos<sup>479</sup>. En Colombia se presenta una situación similar, ya que los desplazados por causa del conflicto armado y la acción de las bandas criminales se han visto obligados a ocupar áreas de riesgo no mitigable. En consecuencia, están expuestos a catástrofes ambientales, que pueden obligarlos a desplazarse nuevamente<sup>480</sup>.

## 2. La gestión de la movilidad por causas ambientales y climáticas en América Latina: respuestas, retos y posibilidades.

La complejidad de los procesos de movilidad asociados a los efectos de los desastres ambientales y del cambio climático en América Latina exige respuestas igualmente complejas, capaces de abordar las diferentes dimensiones de este fenómeno, prevenir su ocurrencia y, en caso de que ello no sea posible, gestionarlo de la mejor manera posible. La protección de los derechos de las personas y comunidades involucradas debería, así mismo, constituir el corazón de estas acciones. Lamentablemente, hasta el momento, las medidas que se han adoptado en la región no se ajustan a estas características.

### 2.1. Respuestas a la movilidad al interior de los Estados.

La mayor parte de los movimientos de población ocasionados por desastres ambientales, vinculados o no

---

<sup>479</sup> PARÍS POMBO, María Dolores; LEY CERVANTES, Melisa; PEÑA MUÑOZ, Jesús. *Migrantes en México. Vulnerabilidad y riesgos. En estudio teórico para el programa de fortalecimiento institucional "Reducir la vulnerabilidad de migrantes en emergencias.* OIM-Colegio de la frontera norte, 2016, p. 32.

<sup>480</sup> SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia; RUBIANO, S. Op. cit., 25.

al cambio climático, se desarrollan al interior de los Estados tal y como se ha visto. Cabría por tanto, pensar que se han desarrollado numerosos mecanismos para prevenir su ocurrencia y gestionar, de la mejor manera posible, aquellos inevitables; así como para proteger los derechos de quienes los afrontan y buscar soluciones duraderas a su situación. Sorprendentemente no es así. No existen en América Latina políticas nacionales dirigidas a atender este fenómeno. Tan sólo es posible identificar algunas medidas incluidas en los sistemas de gestión de riesgo por desastre y alguna vaga mención en ciertos planes de adaptación al cambio climático. Esta ausencia resulta chocante. No sólo por el hecho de que estos éxodos son cada vez más numerosos y visibles. También por cuanto los países de la región son parte de varios instrumentos internacionales que exigen el desarrollo de medidas para atender a estas poblaciones, al tiempo que brindan indicaciones sobre cómo llevarlas a cabo.

### 2.1.1. Respuestas desde el régimen del cambio climático

La totalidad de Estados de la región son parte de la CMNUCC<sup>481</sup>. En consecuencia les son aplicables las disposiciones del Marco de Adaptación de Cancún. Este instrumento enmarca las migraciones, desplazamientos y reubicaciones como estrategias de adaptación al cambio

---

<sup>481</sup> Así lo revela el estado de las ratificaciones de este instrumento internacional en la página web de la Organización de las Naciones Unidas <[http://unfccc.int/files/essential\\_background/convention/status\\_of\\_ratification/application/pdf/unfccc\\_conv\\_rat.pdf](http://unfccc.int/files/essential_background/convention/status_of_ratification/application/pdf/unfccc_conv_rat.pdf)>. Acceso en: 23 Abr. 2017.

climático. Esto supone concebir estos procesos como mecanismos de ajuste para enfrentar las nuevas condiciones climáticas -sean estas reales o esperadas- y reducir la vulnerabilidad<sup>482</sup>. Con el fin de facilitar la adecuada gestión de estos movimientos de población, y lograr que constituyan una oportunidad para mejorar la calidad de vida de quienes los enfrentan<sup>483</sup>, este marco establece una serie de directrices que deben guiar las medidas que se adopten al respecto, las cuales han sido retomadas y ampliadas por el *Acuerdo de París*<sup>484</sup>; del cual son parte casi todos los países de la zona, a excepción de Nicaragua<sup>485</sup>.

---

<sup>482</sup> INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Anexo II: Glosario, en *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra: IPCC, 2014, p. 128.

<sup>483</sup> Diversos estudios de caso - llevados cabo en lugares tan distantes entre sí como Bangladesh, India, la región africana de Sahel y Sudán- han revelado la potencialidad de los procesos de movilidad humana para enfrentar y superar los retos que suponen, tanto los lentos procesos de desertización, como las inundaciones súbitas. CF. BROWN, O. *Migration and Climate Change*. IOM Migration Research Series, 31, 2008, p.22; KAYASTHA, S. L.; YADAVA, R. P. Flood induced population migration in India: a case study of Ghaghara Zone, In: KOSINSKI, Leszek A.; ELAHI, K. Maudood. *Population redistribution and development in South Asia*. Dordrecht: Reidel, 1985, p.85. NAIK, A. Migration and Natural Disaster. In: LACZKO, Frank; AGHAZARM, Christine (Eds.). *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. Geneva: IOM, UNU and Institute for Environment and Human Security, 2009, p. 270-271.

<sup>484</sup> Doc. N.U. FCCC/CP/2010/7/Add.1 párr. 12 y artículo séptimo del Acuerdo de París Doc. UN. FCCC/CP/2015/10/Add.1.

<sup>485</sup> Así lo revela el listado de ratificaciones oficial disponible en la página [http://unfccc.int/paris\\_agreement/items/9444.php](http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php) consultada el 23 de abril de 2017. Sólo Colombia, Ecuador y Surinam están pendientes de ratificación.

Estos instrumentos internacionales han generado cierto impacto en la región<sup>486</sup>. Sin embargo este interés no se ha traducido en realizaciones concretas. Se han producido declaraciones en foros internacionales y se han adelantado actividades para mejorar la comprensión del vínculo existente entre el cambio climático<sup>487</sup>, los desastres ambientales y la afectación de los patrones de movilidad. Pero no hay aún disposiciones o instituciones que permitan gestionar la movilidad como estrategia de adaptación.

En el ámbito de América del Sur y desde 2010 la CSM, ha sido el foro en el que se ha revelado el interés de los países por ahondar en el conocimiento de la relación existente entre medio ambiente, cambio climático y migra-

---

<sup>486</sup> Junto a los tres instrumentos mencionados coexisten otros mecanismos que contribuyen a la gestión de este tipo de movilidad. Se trata del Fondo Verde para el Clima, el Mecanismo Internacional de Varsovia de pérdidas y daños asociados con los impactos del cambio climático, así como el Programa de Trabajo de Nairobi sobre impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático. Por último debe mencionarse el trabajo que el IPCC ha adelantado en relación a las medidas de adaptación, elaborando directrices que complementan las incluidas en los instrumentos arriba señalados, con el fin de mejorar la eficacia de los procesos de adaptación.

<sup>487</sup> En 2010 la OIM y el gobierno de Chile organizaron un taller de capacitación sobre este tema. Este evento generó una serie de recomendaciones, mediante las cuales se instó a los países participantes a mejorar la comprensión de este asunto e incluir en las políticas públicas los enfoques de migración, medio ambiente y cambio climático; mención especial se hizo a las políticas de gestión del riesgo, dada su clara relación con los procesos de desplazamiento y reasentamiento. Así mismo se recomendó adoptar medidas para garantizar los derechos de las personas afectadas, promover acciones de adaptación para los desastres de súbita y lenta aparición, así como trabajar para incluir este asunto con los procesos regionales y globales. Cf. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Relatoría. Taller de Capacitación para América del Sur sobre "Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático"* Buenos Aires: OIM, 2015.

ción. Así mismo, desde allí se ha promovido la inclusión del enfoque migratorio en las políticas de gestión del riesgo y la elaboración de estrategias conjuntas de atención a este fenómeno en el marco de los procesos de integración regionales<sup>488</sup>. Sin embargo, los resultados concretos han sido, hasta el momento, magros.

Tan sólo Brasil<sup>489</sup> y Chile<sup>490</sup> mencionan la movilidad humana en sus planes nacionales de adaptación al cambio climático. Sin embargo, sólo en el primer caso se reconoce su valor como estrategia de adaptación y en ninguno de los dos se plantean acciones concretas al respecto. De hecho, ni siquiera es un asunto que esté contemplado en las líneas de acción propuestas en estos documentos.

A nivel de los procesos de integración regional que tienen lugar en el subcontinente el panorama es aún más desolador. La CAN ha desarrollado un Programa Regio-

---

<sup>488</sup> X Conferencia Sudamericana sobre Migraciones “Avanzando hacia una Ciudadanía Sudamericana” Tiquipaya, Cochabamba-Bolivia, 25 y 26 de octubre de 2010. *Acta de acuerdos y compromisos asumidos*, punto 5. XV Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Declaración de Santiago “Con justicia e igualdad hacia una gobernanza migratoria”, Santiago, 8, 9 y 10 de septiembre de 2015, p. 11. XVI Conferencia Suramericana sobre Migraciones. Declaración de Asunción “Hacia el libre tránsito” Asunción, 3 y 4 de noviembre de 2016, p. 4. Así mismo en el marco de este proceso se desarrolló en 2010 un taller de capacitación “Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático” organizado por OIM y el gobierno de Chile.

<sup>489</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima*, Portaria MMA 150 de 10 de maio de 2016, v. 1. Estratégias Geral, p. 6 y v. 2. Estratégias Setoriais e Temáticas, p. 143, 155 y 194.

<sup>490</sup> GOBIERNO DE CHILE. *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*. Elaborado en el marco del Plan de Acción Nacional contra el Cambio Climático. Aprobado por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático el 1 de diciembre de 2014, p. 25.



nal de Adaptación al Cambio Climático. Este instrumento está completamente orientado al sector agropecuario; hasta el punto que sus beneficiarios y actores son pequeños productores rurales, así como actores públicos y privados de este sector<sup>491</sup>. La movilidad humana no ocupa ningún lugar en este programa. MERCOSUR no ha llegado aún a formular una estrategia común para enfrentar el cambio climático. Por tanto, no ha elaborado pautas sobre la gestión de este fenómeno en relación a sus efectos sobre los flujos de población.

En el ámbito Centroamericano los avances no son mayores. Los países del subcontinente, conscientes del impacto del cambio climático en sus territorios, han optado por elaborar una respuesta conjunta a este fenómeno<sup>492</sup>. En 2008, en el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) iniciaron la construcción de una Estrategia Regional de Cambio Climático, la cual fue finalizada dos años más tarde. Este instrumento, concebido como un complemento a los esfuerzos nacionales de adaptación y reducción de vulnerabilidad, presenta un interesante análisis sobre los retos que supone el cambio climático para América Central. Ello por cuanto reconoce que el alto grado de exposición de la zona se debe, en buena medida a las vulnerabilidades vinculadas a las condiciones de pobreza,

---

<sup>491</sup> COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *Programa regional de adaptación al cambio climático en la región andina*. Doc. SG/dt 444 de 22 Nov. 2010, p. 3.

<sup>492</sup> En 1993 los Ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá suscribieron de manera conjunta el CMNUCC, lo que da una pista de lo coordinadas que han sido las acciones en este asunto.

al inadecuado uso y ocupación de territorio, así como a la situación de violencia generalizada que enfrentan algunos de los países que la integran<sup>493</sup>. Más adelante identifica los efectos de este fenómeno en la región. Si bien menciona, en un par de ocasiones, la afectación a la movilidad humana<sup>494</sup> la excluye al momento de establecer los impactos más relevantes<sup>495</sup>. En consecuencia, tampoco le otorga un lugar al momento de establecer líneas de acción.

México, por último, tampoco ha integrado un enfoque de movilidad humana a su respuesta al cambio climático<sup>496</sup>. Pese a haber desarrollado una compleja política al respecto, cuya columna vertebral es la Ley General de Cambio Climático de 2012<sup>497</sup>, contar con un programa especial de cambio climático incluido en el Plan Nacional de Desarrollo (2013-2030) y haber organizado la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático 2010, no contempla medida alguna para gestionar los procesos de movilidad como estrategia de adaptación.

---

<sup>493</sup> COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO; SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA., *Estrategia Regional de Cambio Climático. Resumen ejecutivo*, noviembre 2010.

<sup>494</sup> *Ibid*, p. 22 y 40.

<sup>495</sup> Los impactos que se consideran más relevantes, y por tanto merecedores de líneas de acción son: "el incremento de la vulnerabilidad y de los eventos extremos; la inseguridad alimentaria; la deforestación y pérdida de ecosistemas; la disponibilidad del agua; daños sobre la salud humana; pérdida de recursos marino-costeros; reducción de la oferta turística; afectación de la vida y cultura de los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes; daños severos a la infraestructura; y fuentes energéticas contaminantes de alto costo." *Ibid*, p. 47 y 48.

<sup>496</sup> DEHEZA, Elizabeth. *Op. cit.*

<sup>497</sup> ESTADOS UNIDOS DE MÉXICO, *Ley General de Cambio Climático*, nueva ley DOF 06-06-2012.

Cabe preguntarse en este punto, cómo es posible que Estados que han estado activamente involucrados en la creación del marco internacional para dar respuesta al cambio climático, y que cuentan con políticas y normativas nacionales – en muchos casos complejas-, hayan omitido el factor de movilidad humana. Ante la falta de estudios al respecto, sólo es posible aventurar algunas conjeturas. Por una parte, la compleja relación entre este fenómeno y los procesos de migración, desplazamiento y reubicación dificulta que las autoridades identifiquen, midan y evalúen su magnitud; traduciéndose este desconocimiento en inacción. Por otra parte no debe olvidarse que es un asunto que cuenta con una presencia discreta en la normativa internacional. Las tímidas menciones que hace del mismo el Acuerdo de París así lo reflejan<sup>498</sup>. Finalmente, si bien desde la academia se han elaborado algunos trabajos sobre este tema y actores como la Organización Internacional para las Migraciones han llamado la atención al respecto<sup>499</sup>, no existe aún una presión de la sociedad civil lo suficientemente fuerte como para forzar a las autoridades a tomar medidas al respecto.

---

<sup>498</sup> La única mención expresa que hace el Acuerdo de París sobre este asunto se encuentra en el párrafo 50. En este se hace una solicitud al Comité Ejecutivo del Mecanismo Internacional de Varsovia para que establezca “un equipo de tareas” que elabore recomendaciones sobre enfoques integrados que permitan evitar, reducir al mínimo el impacto climático en la movilidad humana y afrontar los éxodos que resulten inevitables. Este grupo de trabajo deberá funcionar como complemento a los órganos y grupos de expertos ya existentes en el marco de la CMNUCC –como el Comité de Adaptación y el Grupo de Expertos para los Países Menos Adelantados– y se espera que cuente con participación de otras organizaciones y expertos que operan al margen de la Convención.

<sup>499</sup> OIM ha promovido el conocimiento y la discusión sobre este tema. Ha organizado eventos, como el ya mencionado taller en el marco del CSM, ha aportado documentos para la discusión en foros intergubernamentales y promovido investigaciones que luego han sido publicadas; varias de las cuales han sido incluidas en este trabajo.

## 2.1.2. Respuestas desde el régimen de los desplazamientos internos forzados

El marco internacional para la gestión del cambio climático no es el único que ofrece a los países latinoamericanos guías para reconocer y enfrentar la movilidad asociada a los desastres ambientales y a otros efectos del cambio climático. Las disposiciones que se han elaborado para la protección de los desplazados internos también lo hacen.

Este régimen ha sido estructurado en torno a los *Principios Rectores para el Desplazamiento Interno*<sup>500</sup>. Esta norma *soft law*, elaborada en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), establece las pautas y los derechos a través de los cuales los Estados deben atender y proteger a quienes, tras haber sido forzados a abandonar su hogar, permanecen en el interior del territorio nacional. El desplazamiento que contempla tiene múltiples orígenes, siendo las “catástrofes naturales o provocadas por el ser humano”<sup>501</sup>, una de sus posibles causas. Sin embargo, durante los primeros años de su existencia, la acción, y el interés en su aplicación se centró en los desplazamientos producto del conflicto armado y las situaciones de violencia generalizada. La labor adelantada en ese sentido por el Representante del Secretario General de la ONU para los desplazamientos forzados, Francis M. Deng, resulta impresionante. No sólo logró difundir ampliamente este conjunto de principios, sino que además consiguió que

---

<sup>500</sup> Doc. N.U.E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 Feb. 1998.

<sup>501</sup> Principios rectores de los desplazamientos internos, Doc. N.U.E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 Feb., para 2.

fuera incorporado en las legislaciones internas de buena parte de los Estados que enfrentan problemas de desplazamiento interno<sup>502</sup>.

América Latina fue una de las regiones en las que Deng desplegó su acción, obteniendo interesantes frutos. Colombia, país que presenta una de las poblaciones de desplazados internas más grandes del mundo<sup>503</sup>, ha desarrollado una sofisticada política de atención a estas personas, basada en buena parte en los Principios Rectores<sup>504</sup>. Perú, con una población sensiblemente inferior en número<sup>505</sup>, también ha elaborado su política siguiendo estas directrices<sup>506</sup>. México<sup>507</sup> se ha inspirado, así mismo en estas

---

<sup>502</sup> SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia. *El estatuto constitucional del desplazado interno en Colombia*. Tesis doctoral presentada a la Universidad Carlos III, Madrid, 2007.

<sup>503</sup> A finales de 2015 había en Colombia 6'939.067 personas en situación de desplazamiento interno. Se trata de la población de desplazados internos más grande del mundo en ese momento, incluso por encima de Siria. ACNUR *Population statistics*, S/d. Documento online. Disponible en <[http://popstats.unhcr.org/en/persons\\_of\\_concern](http://popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern)> consultado el 25 de abril de 2017.

<sup>504</sup> Esta política se sustenta en las leyes 387 de 1997 y 1448 de 2011, así como en la voluminosa jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana en la materia.

<sup>505</sup> En Perú se contabilizan 60.000 desplazados internos. Cf. INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. *Global Report on Internal Displacement*. Op. cit., p.103

<sup>506</sup> La Ley 28223, sobre los Desplazamientos Internos de 2004, es la columna vertebral de la política peruana. Son también importantes el Decreto Supremo 560, el 24 de enero de 2005 y el Decreto Supremo 004-2005 de 2014.

<sup>507</sup> Si bien no hay datos oficiales se calcula que a finales de 2015 en México había 287,000 personas internamente desplazadas. Cf. INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. *Global Report on Internal Displacement*. Op. cit., p. 103.

guías; si bien su respuesta institucional y normativa se encuentra menos desarrollada<sup>508</sup>. Finalmente los países del Triángulo Norte<sup>509</sup> han adoptado algunas disposiciones al respecto<sup>510</sup>, también influenciados por este instrumento.

Este panorama podría llevar a la conclusión de que, al menos en estos países, el desplazamiento interno vinculado a catástrofes ambientales ha sido reconocido como un asunto merecedor de atención pública y, en consecuencia, se han desarrollado medidas para la protección de quienes lo enfrentan, guiadas por los mencionados principios rectores. Más aún si se tiene en cuenta que, de acuerdo a los datos presentados en la segunda sección de este texto, todos estos Estados afrontan este tipo de éxodos. Sin embargo, la respuesta es negativa. Tan sólo Perú concibe el desplazamiento interno producto de “desastres naturales o provocados por el ser humano”<sup>511</sup> como una categoría jurídica en sí misma, que demanda atención estatal. Pese a este reconocimiento, la atención de estas personas no se encuadra en el sistema desarrollado en el marco de la ley

---

<sup>508</sup> Las bases de la política mexicana está establecida en la Ley General de Víctimas, de 2013. Así mismo los Estados de Chiapas y Guerrero cuentan con normas al respecto, si bien a finales de 2015 aún no habían sido reglamentadas.

<sup>509</sup> A finales de 2015 Guatemala reportaba 251.000 desplazados internos, El Salvador 289,000 y Honduras 174,000. Cf. INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. *Global Report on Internal Displacement*. Op. cit., p. 97.

<sup>510</sup> En esta región se pueden encontrar disposiciones dispersas en la materia, como el Decreto 67-2000 de 2000, del Congreso de la República de Guatemala. En Honduras el Decreto Ejecutivo PCM-053-2013 de 2013 creó la Comisión Interinstitucional para la protección de las personas desplazadas por la violencia.

<sup>511</sup> Decreto Supremo 004-2005 de 2014, artículo 14.

sobre desplazamientos internos. Son las instituciones responsables de la gestión de riesgo por desastre las que se ocupan de esta población<sup>512</sup>. En los demás casos el desplazamiento interno ambiental no es ni siquiera concebido como un asunto en sí mismo considerado. Quienes lo enfrentan son incluidos en el amplio grupo de los afectados por catástrofes.

Las razones por las cuales este tipo de desplazamiento interno es excluido de las políticas nacionales son variadas. Tal y como se ha mencionado, si bien estos éxodos son incluidos en los Principios Rectores elaborados por Deng y su equipo, fueron olvidados en un primer momento. Sólo a finales de la primera década del siglo XXI, ONU empezó a promover la acción estatal al respecto<sup>513</sup>. En ese momento los Estados ya habían elaborado sus primeras respuestas para enfrentar el desplazamiento interno, en torno a un concepto restringido de este fenómeno, vinculado a los conflictos armados y a las situaciones de violencia<sup>514</sup>. Ampliarlo, para dar cabida a quienes huyen por motivos ambientales y climáticos, ha probado ser todo un reto. La categoría está sólidamente cimentada en las

---

<sup>512</sup> ZEBALLOS TRIGOSO, Nicolás. *Desplazamientos Internos en el Perú*, Lima: OIM-Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables, 2015.

<sup>513</sup> El trabajo desarrollado por Walter Kälin, como Representante del Secretario General de Naciones Unidas para los derechos de los desplazados ha sido esencial en ese sentido. Cf. al respecto Doc. N.U. A/HRC/13/21 5 Ene. 2010. Informe final del Representante del Secretario General de Naciones Unidas para el asunto de los derechos de los desplazados internos al Consejo de Derechos Humanos.

<sup>514</sup> BRADLEY, Megan; COHEN, Roberta. Disasters and Displacement: Gaps in Protection. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, v. 1, p. 1-35, 2010, p. 11.

normas e instituciones estatales, lo que genera resistencia al cambio. Así mismo, razones de tipo financiero se interponen, en la medida en que las políticas diseñadas para atender a estas personas exigen cuantiosos recursos, que serían aún mayores en caso de incluirse a quienes han sido expulsados de su hogar debido a desastres ambientales. Adicionalmente, la categoría de desplazado interno es asociada a la incapacidad de las autoridades para proteger a su propia población en situaciones vinculadas a la pérdida del monopolio de la violencia. No es de extrañar que se desee limitar al máximo su uso<sup>515</sup>.

A las anteriores razones, compartidas por los seis países latinoamericanos que han desarrollado respuestas a los desplazamientos internos, se suman otras aplicables sólo a alguno de ellos. Así, en el caso de México, las autoridades han enfrentado verdaderos problemas para definir la categoría de desplazado forzado interno, ya que la idea de que toda la migración que enfrenta el país es de origen económico se encuentra fuertemente enraizada en el imaginario de los funcionarios<sup>516</sup>. En Colombia, por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado, en reiteradas ocasiones, que el especial trato que debe ofrecerse a los desplazados tiene su fundamento en la incapacidad del Estado para proteger a su población

---

<sup>515</sup> SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia; URUEÑA, René. Op. cit.

<sup>516</sup> RUBIO, L. Desplazamiento forzado en México: el debate sobre concepto, cifras y la responsabilidad del Estado, en CANTOR, David; RODRÍGUEZ SÉRNA, Nicolás. (Eds.). *Los nuevos desplazados. Crimen y desplazamiento en América Latina*, Londres: Institute of Latin American Studies, University of London, 2015, p. 62.



ante los actores del conflicto<sup>517</sup>, y más recientemente frente a las bandas criminales<sup>518</sup>; interpretación que sin duda dificulta la inclusión de quienes han sido desplazados por una catástrofe.

En suma, en las condiciones actuales, no parece que los países que han adoptado las guías de los Principios Rectores para los desplazamientos internos tengan la voluntad de extender, a quienes han sido expulsados debido a catástrofes ambientales, la misma protección que quienes lo han sido como consecuencia de conflictos armados y situaciones de violencia generalizada.

### 2.1.3. Respuestas desde el régimen de gestión de riesgo por desastre

En América Latina los procesos de desplazamiento interno y reubicación desencadenados por la ocurrencia o la amenaza de desastres ambientales son afrontados a través de las políticas e instrumentos de gestión de riesgo por desastre. Por el contrario, el carácter multicausal de la migración que tiene lugar en el interior de las fronteras, unido al elemento de voluntariedad que la caracteriza, ha impedido que se identifique como parte de los efectos de este tipo de catástrofes. Por tanto, su atención no se incluye en este marco.

Las normas internacionales han ejercido una notable influencia en la región en la construcción de las políticas,

---

<sup>517</sup> Corte Constitucional colombiana, sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004.

<sup>518</sup> Corte Constitucional colombiana, autos 119 y 206 de 2013.

normas e instituciones en la materia; tanto a nivel nacional como en el seno de las organizaciones y foros regionales. En particular dos, de naturaleza *soft law*, han dejado su impronta: la *Declaración y el Marco de Acción de Hyogo*<sup>519</sup> y el *Marco de Acción de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres*<sup>520</sup>.

El primero de estos instrumentos, que se centra en la reducción de la vulnerabilidad y el aumento de la resiliencia, ha tenido gran impacto en la región. Varios países reformaron sus sistemas de atención a los desastres siguiendo sus disposiciones. Es el caso de Bolivia<sup>521</sup>, Colombia<sup>522</sup>, El Salvador<sup>523</sup>, Perú<sup>524</sup> y Venezuela<sup>525</sup>. Otros formularon programas, dentro de sus sistemas de atención a desastres para incorporar sus lineamientos, como México<sup>526</sup>. Las organizaciones de integración regional, también han recogido sus directrices. La Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres se ha cons-

---

<sup>519</sup> Adoptados en el segunda conferencia mundial sobre reducción de desastres naturales, realizada en Kobe (Japón) en 2004. Doc. N.U. A/CONF.206/6). Este instrumento establece el plan de acción para la década comprendida entre 2005 y 2015.

<sup>520</sup> Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 Doc. N.U. A/RES/69/283. Este instrumento establece el plan de acción para el periodo comprendido entre 2015 y 2030

<sup>521</sup> ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Ley 602 de 2014.

<sup>522</sup> REPUBLICA DE COLOMBIA, Ley 1523 de 2012.

<sup>523</sup> REPÚBLICA DE EL SALVADOR, Decreto Legislativo 777 de 2005, Ley de protección civil, prevención y mitigación de desastres.

<sup>524</sup> REPÚBLICA DEL PERÚ Ley 29664 de 2011.

<sup>525</sup> REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, Ley de Gestión Integral de Riesgos Socionaturales y Tecnológicos de 2009.

<sup>526</sup> ESTADOS UNIDOS DE MÉXICO. Programa Nacional de Protección Civil 2008-2012.

truido sobre esta base<sup>527</sup>. Al igual que la actual Estrategia Andina de Desastres<sup>528</sup> de 2009; si bien actualmente está siendo revisada para ajustarla al Marco de Sendai. No así MERCOSUR, que en materia de gestión de desastres sólo cuenta con una norma de 2004, relativa a la cooperación y asistencia entre sus miembros, en caso de “emergencias ambientales”<sup>529</sup>.

Su sucesor, el Marco de Sendai, reconoce el papel del cambio climático como amenaza. Así mismo establece el nexo entre la prevención de desastres y el desarrollo sostenible; lo que constituye un profundo cambio en la manera como las catástrofes han sido entendidas, al hacerse explícita no solo la complejidad de su origen, sino también el rol jugado por el modelo de desarrollo. Este instrumento ha despertado un incipiente interés en la región, de manera que se están llevando a cabo procesos para adoptar sus directrices. Tal y como se mencionó, la CAN se encuentra revisado su estrategia de desastres para ajustarla a estos lineamientos. En el marco de la CSM se adoptó, en junio de 2016, la *Declaración de Asunción*, mediante la cual se establecen las bases para la formulación de un futuro plan de acción regional. Finalmente algunos Estados han creado plataformas nacionales, como mecanismo de coordinación de las diversas agencias estatales responsables de la atención a las catástrofes de acuerdo a las directrices de

---

<sup>527</sup> SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO. Op. cit.

<sup>528</sup> Decisión 713. Decisión 713. Op. cit.

<sup>529</sup> MERCOSUR Decisión CMC/DEC 14/04, Protocolo Adicional al Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales.

este instrumento. Así lo han hecho Ecuador, Guatemala, Panamá, Nicaragua y Paraguay<sup>530</sup>.

La pregunta que surge en este momento, es cómo han influido estos dos marcos en la manera como se comprende y atiende el desplazamiento y la reubicación ocasionados por desastres ambientales en el ámbito latinoamericano. Es pronto para evaluar Sendai, que aún se encuentra en proceso de implementación. Hyogo, por el contrario, ha llevado a la inclusión de algunas medidas, en especial referentes a la evacuación de personas y comunidades, la provisión de refugios temporales y las reubicaciones.

La normativa colombiana, por ejemplo, incluye disposiciones relativas a los procesos de evacuación y reasentamiento de poblaciones amenazadas o afectadas por desastres<sup>531</sup>. La boliviana se ocupa de la reubicación preventiva de poblaciones<sup>532</sup>. En Perú se ha creado un programa específico para la reubicación de poblaciones ubicadas en zonas de riesgo muy alto o no mitigable<sup>533</sup>, al tiempo que se han establecido disposiciones generales para los demás casos<sup>534</sup>. Venezuela cuenta con una ley relativa a alojamientos temporales en caso de catástrofe<sup>535</sup>. México, ha constituido

---

<sup>530</sup> Información disponible en <<http://www.preventionweb.net/english/hyogo/national/?pid:181&pil:1>>. Acceso en: 26 Abr. 2017.

<sup>531</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA, Decreto 308 de 2016, por el cual se establece el *Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres "Una Estrategia de Desarrollo"* y Ley 1523 de 2012, artículo 40.

<sup>532</sup> ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA Ley 602 de 2014, artículo 21 y 22 y Decreto Supremo 1955, 2 de abril de 2014.

<sup>533</sup> REPÚBLICA DEL PERÚ Ley 29869 de 2012.

<sup>534</sup> ZEBALLOS TRIGOSO, Nicolás. Op. cit. p. 68.

<sup>535</sup> REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Decreto 8.001 de 2011. Ley Especial de Refugios Dignos.

un fondo para financiar, entre otras cosas, los procesos de reubicación preventiva<sup>536</sup>. Finalmente, Argentina, Brasil y Guatemala, han desarrollado programas de reasentamientos, tanto preventivos, como reactivos, en el marco de sus políticas de gestión de riesgo por desastre<sup>537</sup>.

En contraste, el desplazamiento no cuenta con medidas específicamente dirigidas a su gestión. Por supuesto que las disposiciones relativas a la prevención de desastres, así como al aumento de la resiliencia están estrechamente relacionadas con este tipo de éxodos, pero no se ha planteado la necesidad de establecer medidas específicamente dirigidas a su gestión, ni a la asistencia y protección de quienes lo afrontan. Una posible explicación a esta omisión se encuentra en el hecho de que, desde la perspectiva de la gestión de riesgos por desastres, el desplazamiento es una situación temporal y relativamente breve. Desde este enfoque el éxodo se emprende para huir de una amenaza o de las consecuencias de una catástrofe y puede derivar únicamente en dos escenarios. En el primero los afectados deben ser alojados provisionalmente en un refugio hasta que se dan las condiciones de retorno. En el segundo es preciso reubicar a la población, ante la imposibilidad de garantizar un regreso en condiciones de seguridad. Esta visión, si

---

<sup>536</sup> Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), establecido por el Gobierno Federal de México en el marco de su estrategia de gestión integral del riesgo con el propósito de apoyar actividades de emergencia, recuperación y reconstrucción después de la ocurrencia de un desastre.

<sup>537</sup> CORREA, Elena (Comp.). *Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre. Experiencias de América Latina*, Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2011.

bien no es de todo errada, impide apreciar la complejidad del desplazamiento, los múltiples patrones que adopta y la vulnerabilidad de quienes se ven forzados a emprenderlo.

### 3. Las respuestas a la movilidad ambiental transnacional

En América Latina los desastres no sólo generan movimientos de población al interior de los Estados. También ocasionan flujos transnacionales, si bien en menor medida. Así mismo la región recibe desplazados y migrantes ambientales procedentes de otras áreas geográficas. Sin embargo, como se ha mencionado, no se cuenta con datos que permitan dar cifras certeras o siquiera aproximadas del volumen de esta población. Pese a esta falta de certeza buena parte de los Estados han reaccionado adoptando disposiciones y mecanismos para gestionar estas corrientes migratorias.

Las respuestas que se han desarrollado ante este fenómeno son en extremo diversas. En algunos casos se han creado medidas *ad hoc*, específicamente diseñadas para atender un grupo particular, algo que ocurrió frente a las personas afectadas por el terremoto de Haití. En otros casos se han aplicado normas preexistentes, provenientes de los regímenes de asilo y refugio, o migratorio. A fin de presentar y analizar este amplio abanico la sección se dividirá en dos partes. En la primera se analizará la aplicación de las disposiciones provenientes del régimen de asilo y refugio a los desplazados transnacionales ambientales. La segunda se ocupará de las medidas que se han adoptado al respecto, desde el régimen migratorio.

Es importante señalar que todas estas respuestas han sido diseñadas y aplicadas a situaciones de desplazamiento transnacional. Hasta el momento la migración vinculada a desastres ambientales no ha sido objeto de ninguna medida específica. Esta ausencia no deja de resultar paradójica en una región en la que se desarrollan varios procesos de integración, que cuentan con espacios de libre circulación. Los marcos normativos e institucionales de estos procesos podrían modificarse, con relativa facilidad, para dar cabida a medidas que no sólo reconozcan este tipo de éxodo, sino que permitan su gestión de manera ordenada y coordinada. Así la migración cumpliría su función de estrategia de adaptación, al tiempo que se garantizaría el bienestar y los derechos de quienes la emprenden. Lamentablemente, esta transformación no ocupa espacio en las agendas, ni de las organizaciones regionales, ni de los Estados que las integran.

### 3.1. Protección internacional a desplazados por causas ambientales

Los conceptos de refugio asilo y protección internacional se encuentran fuertemente enraizados en el territorio latinoamericano. Todos los países de esta región son parte de los instrumentos internacionales universales del Derecho del Refugio, la *Convención sobre el Status de los Refugiados* de 1951 (Convención de 51) y su *Protocolo de 1967*<sup>538</sup>. Varios Estados han ido más allá, ampliado el estre-

---

<sup>538</sup> Cf. Datos disponibles en <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0506>>. Acceso en: 25 Abr. 2017. Si bien no están incluidos en este estudio vale la pena mencionar que no son parte de estos instrumentos Cuba, Barbados, Guyana, Granada y Santa Lucía.

cho concepto de refugiado contenido en estos tratados<sup>539</sup>, incorporando a sus ordenamientos internos la *Declaración de Cartagena* de 1984<sup>540</sup>; la cual incluye en esta categoría a las personas que han huido debido a situaciones de perturbación grave del orden público y violaciones masivas de derechos humanos. Se trata de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay<sup>541</sup>. En su momento Ecuador hizo también parte de este grupo, pero en 2012 optó por acoger una definición estrictamente convencional<sup>542</sup>.

Ahora bien, ni la definición contenida en la Convención de 51, ni la propuesta por la Declaración de Cartagena incluyen de manera expresa los desastres ambientales como causa del refugio. No obstante, en el segundo caso se ha presentado cierto debate y una parte minoritaria de la doctrina considera que este instrumento permite extender la protección internacional a quienes han abandonado

---

<sup>539</sup> De acuerdo a la Convención de 51, es refugiado quien “como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951 y debido a fundados temores de ser perseguida **por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas**, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.” (grifo añadido al original). El Protocolo de 1967 eliminó los requisitos temporales y geográficos.

<sup>540</sup> Adoptada por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

<sup>541</sup> CANTOR, David. Op. cit., p. 20.

<sup>542</sup> REPÚBLICA DE ECUADOR, Decreto 1.182 de 2012.



su país de origen por esta causa<sup>543</sup>. Así mismo, los propios Estados, reunidos en 2014 en Brasilia durante la celebración de los 30 años de este instrumento reconocieron que los desastres ambientales y el cambio climático están generando movimientos de población, que no son ajenos al ámbito de acción de la Declaración<sup>544</sup>.

La existencia de cierto tipo de vínculo entre la protección internacional y los movimientos de población ocasionados por desastres ambientales, así como por otro tipo de efectos del cambio climático, ha sido también reconocida por los Estados de la región a través de dos instrumentos más, de carácter no vinculante. El primero es la *Declaración de Nueva York sobre los Refugiados y Migrantes*, adoptada el 19 de septiembre de 2016 por la Asamblea General de ONU. Mediante esta Declaración todos los Estados miembros de esta organización internacional –dentro de los cuales se encuentran los latinoamericanos– han adquirido nuevos compromisos para garantizar de manera efectiva los derechos de refugiados y migrantes. El documento, además, reconoce de manera expresa las catástrofes y el cambio climático como eventos generadores de desplazamiento<sup>545</sup>. Si bien no ahonda en el asunto, su lectura lleva a la conclusión de que se trata de una población que requiere protección especial, dada su vulnerabilidad.

---

<sup>543</sup> LOPEZ, Aurelie. The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law, *Environmental Law Review*, n. 37, p. 365-409, 2007.

<sup>544</sup> Declaración de “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe” Brasilia, 3 de diciembre de 2014.

<sup>545</sup> Declaración de Nueva York sobre los Refugiados y los Migrantes, parr.1.

El segundo documento es la Agenda para la Protección del Desplazamiento Trasfronterizo en el Contexto de Desastres y Cambio Climático<sup>546</sup>. Elaborada por la Iniciativa Nansen y firmada por 110 países entre los que se cuentan Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela<sup>547</sup>, constituye un manual que recoge los conceptos básicos, principios y buenas prácticas necesarios para la elaboración de políticas públicas en la materia. Este documento plantea, de forma más directa que los dos anteriores, la posibilidad de extender a los desplazados transnacionales la protección debida a los refugiados. Ello sin llegar a hacer, en ningún momento, una afirmación categórica al respecto. De hecho también sugiere revisar la posibilidad de incluir estos flujos de población en los instrumentos regionales de gestión migratoria.

La anterior revisión de las normas internacionales explica la razón por la cual los desplazados transnacionales no han ingresado directamente en la categoría de refugiados con derecho a solicitar asilo en los países de la región. Si bien existe cierto consenso en torno a la necesidad de protección de este grupo humano, no se considera que el solo hecho de huir del país de origen, debido a un desastre, los ubique automáticamente dentro de esta categoría. Lo anterior no significa que no sea posible identificar re-

---

<sup>546</sup> NANSEN INICIATIVE. *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, Ginebra: The Nansen Initiative, 2015.

<sup>547</sup> RED SUDAMERICANA PARA LAS MIGRACIONES AMBIENTALES. *Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región suramericana. Documento de referencia*. Conferencia Suramericana de Migraciones, 2016, p. 9.

fugiados en este colectivo y concederles el asilo tras un estudio individualizado de su situación. Ello ha ocurrido en Ecuador, México, Panamá y Perú con personas procedentes de Haití. En estos casos las decisiones se basaron en la situación de inseguridad generada por la destrucción causada por el terremoto de 2010, así como en la incapacidad de las autoridades nacionales para ofrecer protección a sus ciudadanos y actuar en contra de grupos armados que amenazaban su vida e integridad personal<sup>548</sup>. Colombia ha reconocido también la condición de refugiados a algunos haitianos. Sin embargo, este es un caso distinto, ya que al no poder encuadrarlos en la definición establecida en su normativa de asilo y refugio, se creó la categoría de “refugiado por razones humanitarias” a partir de la interpretación del texto legal<sup>549</sup>.

Los anteriores han sido, hasta el momento, los únicos casos en los que a desplazados ambientales les ha sido concedida plena protección internacional en la región. Sin embargo, varios ordenamientos nacionales cuentan con disposiciones que podrían activarse para lograr un resultado similar. Chile<sup>550</sup>, El Salvador<sup>551</sup> y México<sup>552</sup> contemplan sistemas para la gestión de flujos masivos, los cuales permiten declarar la condición de refugiados *prima facie* a

<sup>548</sup> CANTOR, David, Op. cit., p. 19 y 20.

<sup>549</sup> Ibid, p. 49.

<sup>550</sup> REPÚBLICA DE CHILE. Ley 20430 2010, artículo 42 y Decreto 837 de 2011, artículo 59.

<sup>551</sup> REPÚBLICA DE EL SALVADOR. Decreto 918 de 2002, artículo 53 y Decreto 79 de 2005, artículo 34.

<sup>552</sup> ESTADOS UNIDOS DE MÉXICO. Ley Sobre Refugiados y Protección Complementaria de 2011, artículo 26.

quienes los integran. Esta Declaración deriva en la obligación estatal de otorgar a estas personas el mismo trato y derechos que a quienes han sido reconocidos como refugiados a través de procesos individualizados. En contraste, los mecanismos de protección temporal incluidos en los ordenamientos de Panamá<sup>553</sup>, Perú<sup>554</sup> y Venezuela<sup>555</sup> ofrecen un nivel de protección inferior. Implican una acogida provisional y garantizan un conjunto de derechos más limitado que el previsto en el régimen de asilo. Pese a las posibilidades que estos dos tipos de mecanismos ofrecen para la protección de los desplazados transnacionales, hasta el momento ninguno ha sido empleado para tal fin<sup>556</sup>.

La ausencia de aplicación de estos mecanismos en una región en la que, como se ha visto, el desplazamiento transnacional debido a catástrofes tiene lugar, no es casual. Es reflejo de una concepción sobre el refugio y la protección internacional en América Latina que, pese a resultar más amplia que la establecida por los instrumentos universales, continúa cerrada a los factores ambientales y climáticos.

### 3.2. Acogida a los desplazados transnacionales a través del régimen migratorio

El régimen de asilo y refugio, pese a ofrecer alternativas interesantes, apenas ha sido empleado por los Estados

---

<sup>553</sup> REPÚBLICA DE PANAMÁ. Decreto Ejecutivo 23 de 1998, título II, capítulo I.

<sup>554</sup> REPÚBLICA DEL PERÚ. Ley 27891 de 2002, artículo 35.

<sup>555</sup> REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA. Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas de 2001, artículo 32.

<sup>556</sup> CANTOR, David. Op. cit., p. 25.

de la región para enfrentar los desplazamientos transnacionales. Las respuestas que hasta el momento se han construido frente a este fenómeno se han basado en el régimen migratorio. Es decir, conciben a estas personas como extranjeros que no tienen derecho a exigir su ingreso al país y cuya recepción depende, en buena medida, de una decisión discrecional de las autoridades nacionales<sup>557</sup>. Los límites a esta voluntad soberana son relativamente escasos y están determinados por las disposiciones provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Así se ha encargado de recordarlo a los Estados de la región la Corte Interamericana de Derechos Humanos<sup>558</sup>, la cual ejerce jurisdicción sobre todos ellos a excepción de Venezuela<sup>559</sup>.

La ausencia de un régimen migratorio internacional ha permitido a los países de la región desarrollar una amplia gama de respuestas al reto que suponen los desplazamientos transnacionales. Éstas pueden dividirse en tres grupos. En primer lugar, aquellas que se apoyan en las normas migratorias vigentes, sin construir medidas espe-

---

<sup>557</sup> Si bien en varios instrumentos internacionales se reconoce el derecho humano a salir e ingresar al propio país, no se ha concebido el derecho de entrar a un país distinto a aquel cuya nacionalidad se posee.

<sup>558</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, OC-18/03 *Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados* de 17 de septiembre de 2003, Resolución de Medidas Provisionales *Asunto Haitianos y Dominicanos de origen Haitiano en la República Dominicana respecto República Dominicana. Medidas Provisionales* de 18 de agosto de 2000, Sentencia del caso *Vélez Loor contra Panamá* del 23 de noviembre de 2003 y OC-21-14 *Derechos y garantías de niños y niñas en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional* de 19 de agosto de 2014.

<sup>559</sup> El 6 de septiembre de 2012 Venezuela presentó un instrumento de denuncia de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, el cual entró en vigor un año más tarde.

ciales para estas personas. En segundo, lugar aquellas que suponen la formulación de excepciones frente a las reglas generales régimen común<sup>560</sup>. Finalmente se encuentran aquellas que han supuesto la creación de categorías específicas para encuadrar la acogida de estos desplazados.

En el primer grupo se ubican las fórmulas que se han desarrollado para acoger - generalmente por periodos cortos de tiempo- a quienes cruzan una frontera internacional huyendo de la amenaza o los efectos de una catástrofe, sin que esto suponga la modificación de las normas migratorias. En estos casos existen acuerdos previos, de carácter bilateral o regional, que permiten la circulación de los nacionales de los países parte, sin la exigencia de visados. Ante el peligro, los desplazados buscan un lugar seguro en el país vecino sin ningún tipo de formalidad; hasta el punto que su presencia puede pasar desapercibida. Ello ocurre, por ejemplo, en Centroamérica en los países que son parte del Acuerdo CA-4<sup>561</sup>, así como en la frontera colombo-ecuatoriana<sup>562</sup>.

A diferencia del anterior, en el segundo grupo las normas vigentes de migración y extranjería se han reformado creando excepciones, que permiten a los nacionales de un país afectado por un desastre ambiental severo, adquirir una situación migratoria regular en los Estados en los que previamente habitaban. Se trata de disposiciones

<sup>560</sup> CANTOR, David. Op. cit.

<sup>561</sup> Ibid, p. 36 y CUBILLOS NOVELLA, Andrés. Flujos migratorios entre las fronteras entre Colombia, Ecuador y Venezuela. Realidades y situaciones actuales de los migrantes. In: ARES, Alberto; EGUREN, Joaquín. (Coords.). *Las migraciones en las fronteras de Iberoamérica*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas, 2016.

<sup>562</sup> CUBILLOS NOVELLA, Andrés. Op. cit.

*ad hoc*, creadas para enfrentar crisis específicas. Así, tras el huracán Mitch que devastó Centroamérica, en 1999 Costa Rica creó un programa que permitió regularizar la situación de los migrantes de la región que habitaban en su territorio<sup>563</sup>. Esta iniciativa fue seguida por Nicaragua<sup>564</sup> y Panamá<sup>565</sup>. Dos décadas después, y ante la solicitud del ALBA, Ecuador<sup>566</sup> y Venezuela<sup>567</sup> diseñaron programas similares para beneficiar a los haitianos que se encontraban en su territorio en el momento en el que ocurrió el sismo de 2010. México optó por una vía un poco distinta, ya que por un lado tomó medidas para impedir su expulsión y por otro permitió a un grupo viajar a Haití para recoger a sus familiares y retornar<sup>568</sup>.

El último grupo reúne un conjunto de disposiciones mediante las cuales se permite el ingreso, siempre temporal, de las personas que han abandonado sus países debido a los efectos de un desastre ambiental. Estas disposiciones abren la posibilidad de que a los desplazados ambientales les sea permitido ingresar en el territorio nacional con una visa humanitaria. Es el caso de Argentina<sup>569</sup> y Perú<sup>570</sup>.

---

<sup>563</sup> REPÚBLICA DE COSTA RICA, Decreto 27457-G-RE de 1998.

<sup>564</sup> REPÚBLICA DE NICARAGUA, Decreto 94-98 de 1998.

<sup>565</sup> REPÚBLICA DE PANAMÁ, Decreto 34 de 1999.

<sup>566</sup> Decreto 248 (Ecuador), 9 de febrero de 2010. Se adoptaron, además, medidas complementarias para facilitar el proceso de recepción e integración de estas personas en el país.

<sup>567</sup> CANTOR, David. Op. cit., p. 46.

<sup>568</sup> NANSEN INITIATIVE. Op. cit. p. 28; CANTOR, David. Op. cit., p. 46.

<sup>569</sup> REPÚBLICA DE ARGENTINA. Decreto 616 de 2010, artículo 24, inciso (h).

<sup>570</sup> REPÚBLICA DEL PERÚ. Decreto Legislativo 1.236 de 2015, artículo 59.

Bolivia tiene una disposición similar, pero curiosamente la limita a las catástrofes vinculadas al cambio climático<sup>571</sup>. Finalmente se encuentra la normativa brasilera que, por el momento, sólo se refiere a la población haitiana<sup>572</sup>. No obstante, la nueva Ley de Migraciones de Brasil (Ley 13.445/2017), en vigor en noviembre de 2017, en línea con lo establecido por sus vecinos, propone establecer un visado humanitario para este tipo de casos.

Este amplio conjunto de normas y mecanismos, pese a sus diferencias, comparten ciertos rasgos. Son, ante todo, acciones adoptadas por los Estados de forma individual. Ello a pesar de los compromisos adquiridos en foros como la CSM, de las recomendaciones de la Agenda Nansen y, sobre todo, de las opciones de negociación y toma de decisión en materia de movilidad que brindan organizaciones regionales como SICA, CAN y MERCOSUR. Es cierto que, en el caso de las acciones adoptadas por Ecuador y Venezuela tras el terremoto de Haití, medió una solicitud del ALBA. Sin embargo, la diferencia de los programas en uno y otro caso revela la independencia de las autoridades de cada país para diseñar y aplicar su respuesta. Se trata, además, de medidas que básicamente ofrecen soluciones temporales a los desplazados. Con alguna excepción, se centran en resolver el ingreso y acogida de estas personas, pero no ofrecen un plan a largo plazo. Parecen partir de la base de que estas personas retornarán a su lugar de origen una vez se

---

<sup>571</sup> ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. Ley de Migración 370 de 2013, artículo 65.

<sup>572</sup> BRASIL, Resolución Normativa 97 de 2012, modificada por la Resolución Normativa 102 de 2013 del Consejo Nacional de Imigración - CNIg.



supere la situación de crisis generada por el desastre que empujó su salida. Son, en suma disposiciones necesarias, pero insuficientes para la gestión del desplazamiento y la garantía de los derechos de las personas en movimiento.

## Conclusión

América Latina no cuenta con un sistema para gestionar la movilidad ambiental y climática. Ninguna región lo tiene, pero en este caso debería ser más fácil el desarrollo de uno. La práctica totalidad de los Estados que la integran son parte de los instrumentos internacionales relevantes en la materia. Tanto las disposiciones que conforma el marco regulatorio del cambio climático, como las referentes a la gestión de riesgo por desastre, así como las normas relativas a la protección de refugiados y desplazados, han sido ampliamente aceptadas en la región. De hecho, estos países han sido entusiastas partícipes en el diseño de las últimas iniciativas en estas materias, a la vez que han realizado declaraciones y adquirido compromisos sobre su aplicación de manera abierta y pública. Como si lo anterior fuese poco, en la región tienen lugar varios procesos de integración, que incluyen espacios de libre circulación. Esto implica la existencia de instituciones y mecanismos para la gestión armónica y coordinada de los asuntos migratorios.

Sin embargo, las medidas adoptadas hasta el momento sólo pueden calificarse de modestas. Por un lado, se limitan a atender ciertas manifestaciones de este tipo de movilidad, las más evidentes y acuciantes, pero sin plantear

estrategias de fondo, ni soluciones a largo plazo. Por otro, han sido construidas desde sólo uno de los sistemas que puede ofrecer respuesta a este tipo de movilidad. Es decir, se desaprovechan las posibilidades que crear mecanismos de acción integral que, al combinar disposiciones de los distintos marcos jurídicos aplicables, permitan actuar desde la prevención hasta la búsqueda de soluciones duraderas y sostenibles. Así mismo, pese a contar con las disposiciones y directrices internacionales, no se ha desarrollado propuestas para desarrollar el potencial de los procesos migratorios, de desplazamiento y reubicación como estrategias de adaptación al cambio climático. Finalmente llama poderosamente la atención el hecho de que las acciones que se han llevado a cabo hasta el momento han sido tomadas por los países de forma individual, sin que haya hasta el momento intentos por construir respuestas colectivas.

La pregunta formulada en la introducción de este texto, surge de nuevo en este punto. ¿Qué ha fallado? ¿Por qué no se han tomado acciones realmente decididas e integrales para enfrentar este fenómeno? ¿Por qué los foros mediante los cuales se han creado espacios de libre circulación regionales no han sido empleados en este caso? Sin duda parte de la respuesta se encuentra en la complejidad misma de estos procesos de movilidad. El hecho de que se produzcan tanto de manera interna como transnacional, y que se desarrollen a lo largo de la brumosa zona que separa el desplazamiento forzado de migración voluntaria, rompe las categorías binarias con las que, hasta el momento los Estados y la comunidad internacional se han enfren-

tado a los flujos de población. Un factor adicional es el hecho de que, solo hasta hace relativamente poco tiempo, este asunto ha empezado a ser concebido como un fenómeno en sí mismo. La idea de que se trata de una mera consecuencia del verdadero problema aún permanece en la mente de los responsables de diseñar y aplicar las políticas y medidas.

Hay, sin embargo, un problema central que ha impedido avanzar en la construcción de respuestas integrales y coordinadas en la región. Se trata de la falta de voluntad de las autoridades competentes. Los discursos y las promesas formuladas en los foros internacionales revelan que la movilidad asociada a los desastres ambientales ha dejado de ser un asunto arcano. Los datos con los que se cuenta, si bien pocos y fragmentarios, señalan que su impacto no sólo es ya considerable, sino que sólo puede aumentar en los próximos años. No puede por tanto, achacarse la reducida acción en la materia, ni al desconocimiento del fenómeno, ni a la ignorancia respecto a las directrices que se han elaborado para enfrentarlo. Sencillamente parece que éste es percibido como un tema no prioritario, que puede ser gestionado, de forma independiente por cada país, a través de medidas que se ocupen de sus manifestaciones más urgentes.

Quizás ha llegado el momento de revertir esta tendencia. La sociedad civil latinoamericana en general, y la academia en particular, tienen aquí una tarea pendiente. Es preciso aumentar los esfuerzos realizados hasta ahora para crear conciencia de la necesidad de acciones inte-

grales y conjuntas, así como incrementar la presión sobre los responsables para que actúen en consecuencia. De lo contrario la gestión de estos flujos y la protección de quienes hacen parte de los mismos no terminarán de despegar. Parafraseando uno de los relatos cortos de Patricia Highsmith, serán como pájaros que nunca alcanzan a levantar el vuelo.

## Referências

ALIANZA BOLIVARIANA DE LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA. *Plan para la contribución solidaria de los países del ALBA al esfuerzo de reconstrucción de Haití*, reunión de emergencia del Consejo Político del ALBA-TCP, Caracas, Venezuela, 25 Ene. 2010.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Respuesta regional a la situación del Triángulo Norte de Centroamérica. Llamamiento complementario*, 2016.

\_\_\_\_\_. *Population statistics*, S/d. Documento online.

ALSHER, Stefan. Environmental Factors in Mexican Migration: The Cases of Chiapas and Tlaxcala. In: TAMER, Afifi; Jäger Jill (Eds.) *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*. Berlin: Springer-Verlag, 2010. p. 171-185.

AYVAR CAMPOS, Francisco Javier; OCHOA LUPIÁN, Luz Helena. Migración y cambio climático en México. *Revista CIMEXUS*, v. X, n.1, p. 35-51, 2015.

BRADLEY, Megan; COHEN, Roberta. Disasters and Displacement: Gaps in Protection. *Journal of International Humanitarian Legal Studies*, v. 1, p. 1-35, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima*, 2016.

BROWN, O. *Migration and Climate Change*. IOM Migration Research Series, 31, 2008.

CHILE. *Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático*, 2014.

COLOMBIA HUMANITARIA. *Estudio de caso. Colombia Humanitaria*. Bogotá, 2012.

CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN. *Agenda de la IV Conferencia Regional sobre Migración*, San Salvador, El Salvador, 26-29 Ene. 1999.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. *Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres*, 2009.

\_\_\_\_\_. *Programa regional de adaptación al cambio climático en la región andina*. Doc. SG/dt 444 de 22 Nov. 2010.

CANTOR, David. *(Leyes, políticas y prácticas en materia de protección temporal humanitaria de extranjeros en el contexto de desastres. Documento de referencia*. Ginebra: Nansen Initiative, 2015.

COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO; SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA. *Estrategia Regional de Cambio Climático. Resumen ejecutivo*, Nov. 2010.

CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN. *Agenda de la IV Conferencia Regional sobre Migración*, San Salvador, El Salvador, 26-29 Ene. 1999.

CORREA, Elena (Comp.). *Reasentamiento preventivo de poblaciones en riesgo de desastre. Experiencias de América Latina*, Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y Banco Mundial, 2011.

CUBILLOS NOVELLA, Andrés. Flujos migratorios entre las fronteras entre Colombia, Ecuador y Venezuela. Realidades y situaciones actuales de los migrantes. In: ARES, Alberto; EGUREN, Joaquín. (Coords.). *Las migraciones en las fronteras de Iberoamérica*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas, 2016.

DEHEZA, Elizabeth. *Cambio climático, migración y seguridad. política de mejores prácticas y opciones operacionales para México. Informe preliminar* Londres: Royal United Services Institute, 2011.

ESTRATEGIA INTERNACIONAL PARA LA REDUCCIÓN DE DESASTRES DE NACIONES UNIDAS. *Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2009. Riesgo y pobreza en un clima cambiante Invertir hoy para un mañana más seguro*. EIRD - Naciones Unidas, 2009.

\_\_\_\_\_. *Informe de Evaluación Global sobre la Reducción del Riesgo de Desastres*. Hacia el desarrollo sostenible: El futuro de la gestión del riesgo de desastres. Ginebra: EIRD - Naciones Unidas, 2015.

GRAY, Clark L. Gender, Natural Capital and Migration in the Southern Ecuadorian Andes. *Environment and Planning*, v. 42, 3, p. 678-696, 2010.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER. *Global Estimates 2015. People displaced by disasters*. Ginebra: IDMC-Norwegian Refugee Council, 2015.

\_\_\_\_\_. *Global Estimates 2015: People displaced by disasters*. Ginebra: IDCM-Norwegian Refugee Council, 2015.

\_\_\_\_\_. *Global Report on Internal Displacement*. IDMC-Norwegian Refugee Council, 2016.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate Change: The IPCC Scientific Assessment: Final Report of Working Group I*. Nueva York: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Anexo II: Glosario, en *Cambio climático 2014: Informe de síntesis. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático*, Ginebra: IPCC, 2014.

KAYASTHA, S. L.; YADAVA, R. P. Flood induced population migration in India: a case study of Ghaghara Zone, In: KOSINSKI, Leszek A.; ELAHI, K. Maudood. *Population redistribution and development in South Asia*. Dordrecht: Reidel, 1985. p. 79-88.

KNIVETON, Dominc; GARCÍA PORTILLA, Jason. Impactos del cambio climático y evidencia de migraciones en Colombia. *Diálogo Migrantes*, 8, p. 34-46, 2012.

KHAMIS, Marion, OSORIO, Claudio. *América del Sur: Una visión regional de la situación de riesgo de desastres*. UE-Ayuda Humanitaria y Protección Civil y Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgo por Desastres- UNISDR, 2013.

LAVELL, Allan; MASKREY, Andrew. *The Future of Disaster Risk Management: An On-going Discussion*, paper presentado a Scooping Meeting for GAR 2015. FLACSO y UNISDR, 2013.

LOPEZ, Aurelie. The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law, *Environmental Law Review*, n 37, p. 365-409, 2007.

NAIK, A. Migration and Natural Disaster. In: LACZKO, Frank; AGHAZARM, Christine (Eds.). *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. Geneva: IOM, UNU and Institute for Environment and Human Security, 2009. p. 245-253.

NANSEN INITIATIVE. *Disasters and cross border displacement in Central America: Emerging needs, new responses*. Ginebra: Nansen Initiative, 2013.

\_\_\_\_\_. *Agenda for the Protection of Cross-Border Displaced Persons in the Context of Disasters and Climate Change*, Ginebra: The Nansen Initiative, 2015.

ORCHAD, Phil. Protection of internally displaced persons: soft law as a norm-generating mechanism, *Review of International Studies*, v. 36, n. 2, p. 281-303, 2010.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. Informe de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Kobe, Hyogo (Japón), 18 a 22 de enero de 2005. A/CONF.2006/6, 2005.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA. *Estudio de caracterización del Corredor Seco Centroamericano. (Países CA-4)*, Tomo I. Tegucigalpa: FAO, 2012.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. CONSEJO PERMANENTE DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS: COMISIÓN ESPECIAL DE ASUNTOS MIGRATORIOS. *Migrantes en Situaciones de Desastres*. Documento presentado por la Presidencia. Doc. OEA/Ser.G CE/AM-X/09, 22 Jun. 2009.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Glosario sobre Migración*, Ginebra: OIM, 2006.



\_\_\_\_\_. *Relatoría. Taller de Capacitación para América del Sur sobre "Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático"* Buenos Aires: OIM, 2015.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES; LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE; ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS; PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. *Hambre sin fronteras. Los Vínculos Ocultos entre Inseguridad Alimentaria, Violencia y Migración en el Triángulo Norte de Centroamérica Un estudio exploratorio*, 2017.

PARÍS POMBO, María Dolores; LEY CERVANTES, Melisa; PEÑA MUÑOZ, Jesús. *Migrantes en México. Vulnerabilidad y riesgos. En estudio teórico para el programa de fortalecimiento institucional "Reducir la vulnerabilidad de migrantes en emergencias.* OIM-Colegio de la frontera norte, 2016.

PIRES RAMOS, Érika et al. *Environmental migration in Brazil: Current context and systemic challenges. Migration, Environment and Climate Change. Policy Brief Series, 5, v. 2*, 2016.

RED SUDAMERICANA PARA LAS MIGRACIONES AMBIENTALES. *Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región suramericana. Documento de referencia.* Conferencia Suramericana de Migraciones-CSM, 2016.

RODRÍGUEZ SERNA, Nicolás. *Human mobility in the context of natural hazard disasters in South America.* Background paper. Ginebra: Nansen Initiative, 2015.

RUBIO, L. *Desplazamiento forzado en México: el debate sobre concepto, cifras y la responsabilidad del Estado*, en CANTOR, David; RODRÍGUEZ SERNA, Nicolás. (Eds.). *Los nuevos*

*desplazados. Crimen y desplazamiento en América Latina*, Londres: Institute of Latin American Studies, University of London, 2015.

SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia. *El estatuto constitucional del desplazado interno en Colombia*. Tesis doctoral presentada a la Universidad Carlos III, Madrid, 2007.

SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia; RUBIANO, S. *Desastres ambientales, cambio climático y movilidad humana en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2017.

SÁNCHEZ MOJICA, Beatriz Eugenia; URUEÑA, René. Derechos Humanos, Desplazamiento forzado y desarrollo económico en Colombia: Una mirada a partir del impacto del Derecho internacional en la política local. In: *Derechos Humanos: posibilidades teóricas y retos prácticos*. A.A.V.V. Buenos Aires: Librería, 2014. p. 300-330

SISTEMA DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANO. *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres*, Guatemala: Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, 2010.

SERGE, Margarita. Los dilemas del reasentamiento: Introducción a los debates sobre procesos y proyectos de reasentamientos, en SERGE, Margarita; ANZELLINI, Stefano. (Comps.). *Los dilemas del reasentamiento*, Bogotá: Ediciones de la Universidad de los Andes. p. 17-42.

UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS. *Solidaridad de UNASUR con Haití: Decisión de Quito*, Otavalo, Ecuador, 9 Feb. 2010.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe 1990-2011*. Ginebra: UNISDR, 2013.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION; AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO; CORPORACIÓN OSSO. *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe 1990-2013. Tendencias y estadísticas para 22 países*, 2016.

VALENCIA HERNANDEZ, Javier Gonzaga (Ed.). *Cambio Climático y Desplazamiento Ambiental Forzado: Estudio de Caso en la Ecoregión Eje Cafetero en Colombia*. Armenia: Editorial Universitaria, 2014.

WEISS Fagen, Patricia. *Receiving Haitian Migrants in the Context of the 2010 Earthquake*. Discussion paper. Nansen Initiative, 2013.

WRATHALL, David J. Migration Amidst Social-Ecological Regime Shift: The Search for Stability in Garífuna Villages of Northern Honduras. *Human Ecology*, n. 40, v. 4, p. 583-596, 2012.

ZEBALLOS TRIGOSO, Nicolás. *Desplazamientos Internos en el Perú*, Lima: OIM-Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables, 2015.

# Proteção Complementar e Deslocados Ambientais\*: Itinerários, Limites e Possibilidades

Liliana Lyra Jubilut\*\*  
André de Lima Madureira\*\*\*  
Rafael Vivan Levy\*\*\*\*

## Introdução

O regime internacional de proteção aos refugiados surgiu no decorrer do século XX, sendo institucionalizado e sistematizado precipuamente após a Segunda Guerra Mundial a fim de responder ao deslocamento forçado

\* O presente capítulo adota a expressão “deslocados ambientais” e não “refugiados ambientais” como se convencionou na opção metodológica da obra. Isso porque, em função de sua temática, a distinção entre “refugiados” e “deslocados ambientais” é essencial para sua análise, e acredita-se que desta forma a compreensão dos argumentos do texto ficará facilitada. Para o presente capítulo deslocados ambientais são pessoas ou grupos que, precipuamente, por questões ambientais se veem obrigados a se deslocar, utilizando a migração como uma estratégia de sobrevivência. Tal deslocamento pode ser interno ou internacional, temporário ou permanente, e as questões ambientais que impellem o mesmo podem ser relacionadas a eventos repentinos, como desastres, ou eventos graduais de degradação ambiental, incluindo-se as mudanças climáticas.

\*\* Liliana Lyra Jubilut é Doutora e Mestre em Direito Internacional pela USP, tem LLM em International Legal Studies pela NYU School of Law, foi Visiting Scholar na Columbia Law School e Visiting Fellow na Refugee Law Initiative da Universidade de Londres. É Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Santos, onde coordena o Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e a Cátedra Sérgio Vieira de Mello. Trabalha desde 1999 com a temática dos refugiados, tendo sido Advogada/ Oficial de Proteção no Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo e consultora do ACNUR-Brasil. É membro de projetos de pesquisa nacionais e internacionais e integra o Migration Research Leaders Syndicate da OIM.

de pessoas provocado por tal conflito<sup>573</sup>. A definição internacional de refugiado, trazida pela *Convenção Relativa ao Status dos Refugiados de 1951* (Convenção de 51), exige para que uma pessoa seja reconhecida como refugiada, e, por conseguinte, venha a gozar dos direitos anexados a tal condição, que ela tenha um bem-fundado temor de perseguição que guarde nexos com ao menos um dos seguintes 5 motivos: (1) raça, (2) nacionalidade, (3) religião, (4) opinião política, e/ou (5) pertencimento a grupo social<sup>574</sup>.<sup>575</sup>

Todavia, atualmente, cada vez mais deslocamentos forçados de indivíduos ocorrem por uma combinação de

---

\*\*\* André de Lima Madureira é Mestre em Direitos Humanos pela London School of Economics and Political Science e Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos. Foi Oficial de Reassentamento do ACNUR no Sudão e Advogado/Oficial de Proteção no Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo. É também Membro do grupo de pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Católica de Santos.

\*\*\*\* Rafael Vivan Levy é Graduado em Relações Internacionais pela PUC-SP e Mestrando em Refugee Protection and Forced Migration pela Universidade de Londres. Trabalhou por dois anos e meio no Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo como Assistente de Proteção e foi estagiário do CONARE e ACNUR. Trabalhou ainda em campos de refugiados no Líbano e na Palestina.

<sup>573</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007. p. 24-26.

<sup>574</sup> Convenção de 51, artigo 1(A)(2).

<sup>575</sup> A Convenção de 51 também exige que a pessoa careça de proteção internacional (ou seja não tenha outras formas de proteção, como as decorrentes da dupla nacionalidade, e que tal necessidade exista no momento, ou seja que a pessoa não se enquadre nas cláusulas de cessação), mereça a proteção internacional (ou seja não esteja englobada pelas cláusulas de exclusão), e esteja fora de seu Estado de origem ou residência habitual) (cf. artigo 1º da Convenção de 51). Esse documento limitava ainda o *status* de refugiados a eventos ocorridos na Europa antes de 1º de janeiro de 1951. Mas tais limitações foram definitivamente suprimidas em relação aos Estados que ratificaram o *Protocolo Relativo ao Status dos Refugiados de 1967*.

motivos – como de questões econômicas e políticas<sup>576</sup> - em fluxos mistos<sup>577</sup> ou por questões ambientais<sup>578</sup>, ou seja, em função de situações que não mais apresentam nexos com os motivos contemplados pela definição universal de refugiado. Tal fato é relevante pois, diante disso, o Direito Internacional dos Refugiados, único regime de proteção efetivamente existente para migrantes forçados nos dias de hoje<sup>579</sup>, não se apresenta capaz de responder a muitos dos casos deste cenário, fazendo-se necessário buscar outras formas de proteção. Essa é a realidade para os deslocados ambientais, já que tais migrantes forçados não se beneficiam de uma estrutura legal específica capaz de resguardar seus direitos e sua dignidade<sup>580</sup>.

Como avanços para outros migrantes forçados, que não os refugiados<sup>581</sup>, não têm ocorrido, na mesma veloci-

---

<sup>576</sup> PONTHEU, Aurélie; DERDERIAN, Katharine. Humanitarian responses in the protection gap. *Forced Migration Review*, 43, May 2013. p. 37.

<sup>577</sup> *Ibid*, p. 37.

<sup>578</sup> Em 2013, o número estimado de deslocados ambientais era de 22 milhões de pessoas, de acordo com o ACNUR. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/pages/49c3646c10a.html>>. Acesso em: 30 Abr. 2016.

A mais citada estimativa para o ano de 2050 é de 200 milhões de pessoas deslocadas por questões ambientais. Laczko, Frank; Aghazarm, Christine (Eds.). *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. IOM, 2009. p. 5. Disponível em: <[http://publications.iom.int/bookstore/free/migration\\_and\\_environment.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/migration_and_environment.pdf)>. Acesso em: 30 Abr. 2016.

<sup>579</sup> Cf., por exemplo, JUBILUT, Liliana L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, 11, 6, 1, p. 275- 294, 2010.

<sup>580</sup> Cf. RAMOS, Érika Pires. *Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*. Tese de Doutorado apresentada à USP, 2011.

<sup>581</sup> Também para os refugiados não se verifica avanços significativos de proteção no plano universal.

dade das necessidades, no plano universal<sup>582</sup>, outras alternativas têm sido adotadas pela comunidade internacional para sua proteção<sup>583</sup>. Essas medidas (i) coexistem com a proteção aos refugiados, (ii) mas têm suas bases legais para além do Direito Internacional dos Refugiados; (iii) aplicam-se a outros migrantes forçados e/ou a pessoas que necessitam de proteção internacional, (iv) buscam ampliar o espaço de proteção humanitária internacional; e (v) são denominadas de “proteção complementar”.

Nesse sentido, e enquanto não se estabelece um arcabouço jurídico específico, universal e/ou regional<sup>584</sup>, para a proteção de deslocados ambientais, é importante examinar os mecanismos de proteção complementar existentes para a proteção de tais pessoas. O presente capítulo enfoca a proteção complementar para os deslocados ambientais. Para tanto, ele apresenta o regime atual de proteção aos refugiados, discutindo suas limitações atuais dentro do contexto dos deslocamentos ambientais; em seguida, examina o que se entende por proteção complementar e

---

<sup>582</sup> É preciso, contudo, ressaltar a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes de 2016, e os movimentos para o estabelecimento de um Pacto Global sobre Migrações Seguras, Ordenadas, e Regulares e de um outro Pacto Global sobre Refugiados. Cf. <<http://refugeesmigrants.un.org/declaration>>. Acesso em: 30 Abr. 2016.

<sup>583</sup> É importante destacar que há também migrantes forçados internos - *Internally Displaced Persons* (IDPs), que podem ter migrado por questões ambientais; ou seja há também deslocados ambientais internos. Ainda que a responsabilidade primária de proteção a essas pessoas seja consagrada aos seus Estados, avanços internacionais de proteção podem também beneficiá-los caso assegurem padrões mínimos de respeito a direitos.

<sup>584</sup> Sobre a possibilidade de o regionalismo auxiliar na proteção a migrantes forçados cf. JUBILUT, Liliana L.; RAMOS, Erika Pires. Regionalism as a strategic tool for dealing with Crisis Migration. *Forced Migration Review*, 45, 2014, p. 66-67.

aponta exemplos de como tal proteção pode beneficiar os deslocados ambientais na prática, discorrendo sobre itinerários já adotados por Estados nesse sentido, e apontando desafios e possibilidades para a sua utilização para a proteção dos deslocados por questões ambientais.

#### 1. O regime internacional de proteção aos Refugiados e suas limitações atuais face à totalidade dos deslocamentos forçados

Desde a Idade Antiga<sup>585</sup> a humanidade se depara com a necessidade de oferecer proteção a estrangeiros perseguidos em seus respectivos países<sup>586</sup>. Já se fazia menção, naquela época, a mecanismos capazes de reconhecer e resguardar a proteção em território estrangeiro, como o direito de asilo<sup>587</sup>. Todavia, o Direito Internacional dos Refugiados, vertente do Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana<sup>588</sup>, apenas foi institucionalizado e sistematizado por meio de instrumentos jurídicos universais no decorrer do século XX, principalmente em função da Segunda Guerra Mundial<sup>589</sup>. Tal conflito foi responsável

---

<sup>585</sup> Sobre a parte histórica do Direito Internacional dos Refugiados cf. ANDRADE, José H. Fischel de. *Direito Internacional dos Refugiados – Evolução Histórica (1921 – 1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

<sup>586</sup> Cf. ANDRADE, José H. Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme A. de (Coords.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 100 e ss.

<sup>587</sup> Cf. JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit., p. 37.

<sup>588</sup> O Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana constitui-se do Direito Internacional dos Direitos Humanos, do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados. Mais recentemente, há propostas de que o Direito Internacional Penal também integraria esse ramo do Direito Internacional.

<sup>589</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit. p. 24-26.



pelo deslocamento de milhões de indivíduos<sup>590</sup>, levando a comunidade internacional a atentar para o tema dos refugiados, uma vez que o instituto do asilo que permitia a proteção até então, geralmente a casos individuais e pontuais, e também em função de sua discricionariedade, passou a não ser suficiente para proteger tais pessoas<sup>591</sup>.

Foi com (i) o fim da Segunda Guerra Mundial, (ii) o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e, principalmente, (iii) o estabelecimento do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)<sup>592</sup>, que se avançou internacionalmente na proteção dos refugiados. Sob os auspícios do ACNUR, foi elaborada a Convenção de 51, que conceituou de modo universal o instituto do refúgio, ainda que com base em seu contexto histórico. Como visto, de acordo com o artigo 1(A)(2) da Convenção de 51, é considerada refugiada a pessoa que tenha bem-fundado temor de perseguição em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, opinião política e/ou pertencimento a certo grupo social.

Apesar de sua vocação universal, o conceito de refugiado trazido pela Convenção de 51 foi muito influenciado pelo contexto histórico do Pós-Segunda Guerra Mundial<sup>593</sup>, e carregava limitações de tempo e espaço -

---

<sup>590</sup> De acordo com Eric Hobsbawm, a Segunda Guerra Mundial gerou 40,5 milhões de refugiados. Cf. HOBBSAWM, Eric J. *Era dos Extremos - o breve século XX: 1914-1991*. 2. ed. 10. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 57 e 58.

<sup>591</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. Op. cit. p. 38 e 44.

<sup>592</sup> ONU. Assembleia Geral. Resolução 428 (V) de 1950.

<sup>593</sup> KOSER, Khalid. Time to Reform the International Refugee Regime. *Oxford University Press's Blog*. 21 Set. 2015. Disponível em: <<http://blog.oup.com/2015/09/international-refugee-regime-reform/>>.

um indivíduo somente seria reconhecido como refugiado em face de eventos ocorridos na Europa<sup>594</sup> e antes de 1º de janeiro de 1951<sup>595</sup>, as denominadas reservas geográfica e temporal. Tais limitações, contudo, foram removidas em 1967<sup>596</sup> pela comunidade internacional em função do estabelecimento do *Protocolo Relativo ao Status dos Refugiado* (Protocolo de 67)<sup>597</sup>. Com esse documento é que surge de fato um conceito verdadeiramente universal para a proteção dos refugiados.

Todavia, verifica-se que o conceito trazido pela Convenção de 51, ainda que alterado pelo Protocolo de 67, não se apresenta capaz de responder adequadamente aos atuais desafios de proteção a deslocados forçados, como no caso dos deslocados ambientais. Isso decorre, sobretudo, por conta da exigência do bem-fundado temor de perseguição e do nexos com os 5 motivos causais acima mencionados.

No que tange ao bem-fundado temor de perseguição, verifica-se que não há no Direito Internacional dos Refugiados uma definição específica sobre o conceito de perseguição. Contudo, a ideia da mesma pauta o conceito de refugiado, e muitas vezes para se verificar a aplicação do mesmo se recorre à determinação da existência de

---

Acesso em: 30 Abr. 2016.

<sup>594</sup> Convenção de 51, artigo 1(B)(1).

<sup>595</sup> Convenção de 51, artigo 1(A)(2).

<sup>596</sup> É importante lembrar, contudo, que a reserva geográfica já era facultativa na Convenção de 51, cabendo aos Estados optar pela limitação do conceito de refugiados a acontecimentos ocorridos na Europa ou não. (Convenção de 51, artigo 1(B)(1)(a) e 1(B)(1)(b).

<sup>597</sup> Protocolo de 67, artigo 1º, § 2º.

agentes da (real ou possível) perseguição. Trata-se, assim, de elemento definidor e concreto do conceito de refugiado. No atual cenário de migrações forçadas, no entanto, muitos dos deslocamentos ocorrem por motivos não relacionados a perseguição – como no caso dos deslocamentos por questões ambientais<sup>598</sup> – o que os exclui da aplicação do Direito Internacional dos Refugiados.

Diante disso, poder-se-ia buscar uma aplicação ampliada do conceito de perseguição, com guarida em outras normas do Direito Internacional dos Refugiados ou em normas regionais. Nesse sentido, se faria uso tanto da definição de *non-refoulement* prevista na Convenção de 51 quanto do conceito ampliado de refugiado trazido pela *Declaração de Cartagena*.

O *non-refoulement*, princípio basilar do Direito Internacional dos Refugiados, está consagrado no artigo 33 da Convenção de 51 que impede o retorno de pessoas a situações em que “a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada”<sup>599</sup>. Diante disso, poder-se-ia interpretar que a

<sup>598</sup> Há posicionamento no sentido de que os deslocamentos ambientais poderiam ser enquadrados como perseguição. Nesse sentido é a defesa de François Gemenne de se denominar os deslocados ambientais de “climate refugees”, uma vez que “it recognises that these migrations are first and foremost the result of a persecution that we are inflicting on the most vulnerable” (GEMENNE, François. One good reason to speak of ‘climate refugees’. *Forced Migration Review*, 49, May 2015, p. 71). Como se verá na sequência, os autores apontam que na definição ampla de perseguição seria possível inserir os deslocados ambientais como atingidos por esse conceito, contudo, demonstram também que outros elementos seriam exigidos para que os mesmos fossem protegidos pelo Direito Internacional dos Refugiados.

<sup>599</sup> Convenção de 51, artigo 33: “Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade

perseguição genérica do artigo 1º teria tido seu conteúdo delimitado a fim de envolver situações de ameaça a vida, segurança e liberdade.

Em relação à Declaração de Cartagena, documento adotado em 1984 e aplicado na América Latina, tem-se que a mesma também consagra a ameaça a vida, segurança e liberdade como elemento concretizador do conceito de perseguição<sup>600</sup>, ao inserir a possibilidade de reconhecimento como refugiados de pessoas que estejam migrando para evitar situações de grave e generalizada violação de direitos humanos.

Em ambos os casos tal delimitação do conceito de perseguição permitiria a aplicação do Direito Internacional dos Refugiados a outros migrantes forçados, como os

---

seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas". Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)>. Acesso em: 30 Abr. 2016.

<sup>600</sup> Declaração de Cartagena, 3ª conclusão: "Reiterar que, face à experiência adquirida pela afluência em massa de refugiados na América Central, se toma necessário encarar a extensão do conceito de refugiado tendo em conta, no que é pertinente, e de acordo com as características da situação existente na região, o previsto na Convenção da OUA (artigo 1, parágrafo 2) e a doutrina utilizada nos relatórios da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos. Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, **considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas** pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública". (grifo acrescido ao original). Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf)>. Acesso em: 30 Abr. 2016.

deslocados ambientais. Contudo, a Convenção de 51 lista categoricamente 5 motivos que devem basilar a perseguição para que as pessoas possam vir a gozar da proteção do instituto do refúgio, quais sejam raça, religião, nacionalidade, opinião política e/ou pertencimento a grupo social -, fato que impõe limites conceituais de proteção ante o atual contexto das migrações forçadas.

Há ainda limites práticos uma vez que, ao menos no contexto regional da América Latina, poder-se-ia reconhecer como refugiados os deslocados ambientais em função de se entender as questões ambientais que impulsionam suas migrações como grave e generalizada violação de direitos humanos (ou violação maciça de direitos humanos na expressão da Declaração de Cartagena). Seria, na prática, um exemplo de maior integração e aproximação entre o Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional dos Direitos Humanos<sup>601</sup>, com base no argumento de que o meio ambiente sadio é um direito humano<sup>602</sup>. Contudo, verifica-se que, na prática, não apenas tal interação não é comumente praticada, como, também, os Estados não têm optado por aplicar a grave e generalizada violação de direitos humanos como causa independente de reconhecimento do *status* de refugiado<sup>603</sup>, vinculando à

<sup>601</sup> Convenção de 51, 1º parágrafo preambular.

<sup>602</sup> Cf., por exemplo, a *Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano* e, no âmbito americano, o *Protocolo de San Salvador* (artigo 11). Disponíveis em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>> e <[http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo\\_de\\_San\\_Salvador.htm](http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/e.Protocolo_de_San_Salvador.htm)>. Acesso em: 30 Nov. 2014.

<sup>603</sup> REED-HURTADO, Michael. The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and

ideia de perseguição por um dos 5 motivos convencionais; o que na prática significa que a proteção dos deslocados ambientais por meio do Direito Internacional dos Refugiados resta prejudicada<sup>604</sup>.

Os deslocados ambientais enfrentam assim tanto a ausência de um arcabouço jurídico específico – ainda que tentativas internacionais de criar um regime protetivo estejam em andamento<sup>605</sup> – capaz de responder suas necessidades de proteção quanto graves dificuldades em serem protegidos pelo Direito Internacional dos Refugiados.

Em face disso, novos mecanismos de proteção precisavam ser pensados para que se garanta o respeito à digni-

---

Other Situations of Violence in Latin America. *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 32, PPLA/2013/03, Jun. 2013, p. 22.

<sup>604</sup> Há contudo exceções notáveis: tanto a Finlândia quanto a Suécia consagraram a possibilidade de pessoas que fogem de uma situação de catástrofe natural de solicitar refúgio. (Cf. CIRÉ. *Les migrants de l'environnement État des lieux et perspectives*, Juin 2010. p. 9.). Além disso, Cuba também traz previsão de reconhecimento de pessoas que tenham migrado em função de cataclismo ou outros fenômenos da natureza como refugiadas (de acordo com o Decreto-Lei 302 de 16 de Out. de 2012. Cf. CLARO, Carolina de Abreu Batista. *A Proteção dos "Refugiados Ambientais" pelo Direito Ambiental*. Tese de Doutorado apresentada à USP, 2015, p. 172-173).

<sup>605</sup> Exemplos nesse sentido são o projeto de Convenção relativa ao *status* internacional dos deslocados ambientais capitaneado pelo CRIDEAU/CIDCE, o Projeto de Convenção internacional para proteção de pessoas em caso de desastres da Comissão de Direito Internacional da ONU, e a proposta australiana de uma Convenção para as Pessoas Deslocadas pelas Mudanças Climáticas. Há ainda a Iniciativa Nansen responsável pela adoção de uma agenda de proteção das pessoas deslocadas através de fronteiras internacionais, no contexto de desastres naturais, incluindo os efeitos das mudanças climáticas. A fim de dar continuidade a esse processo foi criada a *Plataform on Disaster Displacement* (Plataforma sobre Deslocamentos por Desastres) que objetiva dar “*follow-up on the work started by the Nansen Initiative, and to implement the recommendations of the Protection Agenda, a toolbox to better prevent and prepare for displacement and to respond to situations when people are forced to find refuge within their own country or across the border*” (cf. <<http://disasterdisplacement.org/>>).

dade e aos direitos humanos dos deslocados ambientais. Nesse sentido, faz-se importante analisar o que se convencionou chamar de proteção complementar.

## 2. Proteção Complementar – conceito e delimitações

Desde que a comunidade internacional procurou regular o deslocamento de refugiados por meio do Direito Internacional, os países reconheceram que nem todos os indivíduos em busca de proteção se encaixavam perfeitamente nas definições de refúgio contempladas pelos instrumentos legais. Por conseguinte, desde o início os países perceberam que outras possibilidades de proteção faziam-se necessárias, sendo que alguns Estados passaram a permitir que pessoas que não se enquadravam tecnicamente no conceito de refugiado permanecessem em seus territórios, pois, ainda assim, possuíam necessidades de proteção<sup>606</sup>.

Todavia, apesar de os Estados sempre reconhecerem<sup>607</sup>, em diferentes graus, a necessidade de proteção de indivíduos que não se enquadravam na definição universal de refugiado, foi somente a partir da década de 1990 que se procurou articular essas formas de proteção como uma questão de Direito Internacional, com base nas obrigações de direitos humanos assumidas pelos Estados<sup>608</sup>. Surge, assim, o que se convencionou chamar de proteção complementar.

---

<sup>606</sup> MCADAM, Jane. *Complementary Protection and Beyond: How States deal with Human Rights Protection*. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 118, UNHCR, 2005, p. 1.

<sup>607</sup> Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/1%20](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1%20)>. Acesso em: 20 Jan. 2017.

<sup>608</sup> *Ibid*, p. 285.

A expressão “proteção complementar”, que não é definida em nenhum instrumento internacional<sup>609</sup>, surgiu como descrição de um fenômeno aparentemente crescente em países industrializados que tinha como objetivo evitar que solicitantes de refúgio com pedidos indeferidos fossem deportados<sup>610</sup>. A proteção complementar abrange “as obrigações de proteção dos Estados oriundas de instrumentos legais internacionais e dos costumes que complementam – ou suplementam – a Convenção de 1951”<sup>611</sup>.

Consiste, essencialmente, em um termo genérico utilizado pelos países para definir formas distintas de proteção, como proteção subsidiária, proteção humanitária, refúgio temporário, entre outros<sup>612</sup>. Além desse caráter genérico, verifica-se que as práticas de proteção complementar são *ad hoc* e discricionárias, dependendo da vontade política de cada Estado em sua adoção e configuração. Tal configuração pode imputar um caráter precário e/ou temporal à proteção concedida nesse âmbito. Essas características podem ser entendidas como limites da proteção complementar, ainda que a mesma também possa ser en-

---

<sup>609</sup> MANDAL, Ruma. Protection Mechanisms outside of the 1951 Convention (“Complementary Protection”). *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 9, PPLA/2005/02, Jun. 2005, p. 8.

<sup>610</sup> Ibid.

<sup>611</sup> Essa citação é a tradução livre de: “the term “complementary protection” describes States’ protection obligations arising from international legal instruments and custom that complement – or supplement – the 1951 Convention. It is, in effect, a shorthand term for the widened scope of non-refoulement under international law”. GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. Op. cit., p. 285.

<sup>612</sup> MANDAL, Ruma. Op. cit., p. 8.



tendida como um instrumento flexível e relevante para a proteção de pessoas internacionalmente.

A proteção complementar é, assim, aquela concedida pelos Estados com base em uma necessidade de proteção internacional que não se enquadra na estrutura da Convenção de 51, podendo ser fundamentada em um tratado de direitos humanos ou em princípios humanitários mais gerais<sup>613</sup>. Amplia, dessa forma, e como visto, a proteção com bases legais para além do Direito Internacional dos Refugiados e abrangendo pessoas não abarcadas pela proteção aos refugiados, ou seja, traz uma ampliação dupla – de bases legais e de sujeitos protegidos.

Nessa sua forma pura, a proteção complementar não é limitada por cláusulas de exclusão como as existentes no Direito Internacional dos Refugiados, operando como uma forma de proteção humanitária ou de direitos humanos<sup>614</sup>. Constata-se, desse modo, que a proteção complementar é uma proteção legal com requisitos específicos e não deve ser confundida com formas de proteção que podem ser concedidas discricionariamente pelos Estados por motivos de compaixão, como questões de idade, saúde ou em casos de reunião familiar sem relação com uma necessidade de proteção internacional<sup>615</sup>.

<sup>613</sup> Cf. GOODWIN-GILL, Guy S. Non-refoulement, Temporary Refugee, and the 'New' Asylum Seekers. In: CANTOR, David James; DURIEUX, Jean-François. *Refuge from Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*. Leiden: Brill Nijhoff, 2014. p. 433-459.

<sup>614</sup> MCADAM, Jane. Op. cit., p. 1.

<sup>615</sup> Cf. UNHCR. Conclusion on the Provision on International Protection

Os Estados já lançaram uso de várias iniciativas que visavam oferecer formas de proteção complementar a pessoas deslocadas, como, por exemplo, de tais iniciativas são a concessão de vistos, a autorização de permanência e a facilitação de procedimentos burocráticos<sup>616</sup>.

A proteção complementar pode (e deve) ser utilizada na resposta a deslocamentos por questões ambientais e na proteção aos deslocados ambientais. Com efeito, enquanto não se cria um arcabouço jurídico capaz de oferecer uma proteção específica (universal e/ou regional) aos deslocados ambientais, mecanismos de proteção complementar, ainda que possuam muitas vezes um caráter *ad hoc* e discricionário, podem ser utilizados a fim de se resguardar a dignidade e os direitos de tais indivíduos.

Tendo em vista o contexto de proteção aos deslocados ambientais e a utilização de instrumentos de proteção complementar, é relevante mencionar os itinerários já traçados por Estados nesse sentido, a fim de apontar seus desafios e suas possibilidades de assegurar proteção internacional a esses migrantes forçados.

### 3. Proteção Complementar como resposta a deslocamentos ambientais

#### 3.1. Vistos humanitários de entrada

A exigência de vistos para o acesso a um território é uma faculdade dos Estados soberanos, que podem de-  
Including Through Complementary Forms of Protection. Executive Committee Conclusion n. 103 (LVÍ), 2005, item (j). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/43576e292.html>>. Acesso em: 20 Ago. 2015.

<sup>616</sup> MANDA, Ruma. Op. cit., p. 8.

terminar a sua necessidade, seus requisitos e suas modalidades. No que tange à proteção complementar, o visto de entrada que mais interessa é o visto de entrada humanitário. Trata-se da expectativa de direito ao ingresso no território de um Estado devido a questões humanitárias, que podem abranger os deslocamentos impulsionados por questões ambientais.

Uma (talvez a principal) população de deslocados por questões ambientais a se beneficiar de vistos humanitários de entrada – sobretudo nos países da América Latina<sup>617</sup> – foi a dos Haitianos.

Após o terremoto de 2010, o Haiti, que já passava por uma aguda crise econômica, social e política, sofreu com o colapso total de todas as suas estruturas<sup>618</sup>. Com 222.570 pessoas mortas, cerca de 300.572 feridas e mais de 3,5 milhões de pessoas afetadas pelo desastre, estimativas da ONU apontam que cerca de 1,3 milhões de pessoas tenha sido forçadamente deslocadas pelo desastre<sup>619</sup>.

A solução encontrada por alguns países latino-americanos foi o oferecimento da proteção complementar, por meio de vistos humanitários. Entre esses países encontram-se, por exemplo, o Peru, a Bolívia e o Brasil.

---

<sup>617</sup> Para mais detalhes sobre os deslocados ambientais na América Latina cf. RESAMA. *Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región Suramericana*. XVI Conferencia Suramericana sobre Migrações. Organização Internacional para as Migrações. Nov. de 2016 e o texto de Beatriz Sanchez no presente livro.

<sup>618</sup> Cf. GUALANO DE GODOY, Gabriel. O caso dos haitianos no Brasil e a Via da Proteção Humanitária Complementar. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. (Orgs.) *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo: Ed. CL-A Cultural, 2011. p. 45-68.

<sup>619</sup> Ibid, p. 45.

No caso do Peru, o artigo 59 do Decreto 1.256<sup>620</sup> de 2015 (o *Decreto Legislativo de Migraciones*) permite a concessão de visto humanitário de entrada na categoria migratória “temporal”. Ainda que a maior parte do regulamento sobre o visto humanitário nessa normativa trate de vistos/autorização de residência (que serão explorados abaixo), ele estabelece que o mesmo pode ser outorgado a quem quiser ingressar no Peru em virtude de uma crise humanitária internacionalmente reconhecida<sup>621</sup>.

No caso da Bolívia, o artigo 65 da Lei de Migração 370 de 2013 (intitulado *Migración por Cambio Climático*) não fala especificamente em vistos humanitários de entrada mas menciona a admissão de populações (e não apenas pessoas) deslocadas por questões ambientais<sup>622</sup>.

No caso do Brasil<sup>623</sup>, em 2012, o governo brasileiro decidiu estabelecer, por meio da Resolução Normativa 97/2012<sup>624</sup> do Conselho Nacional de Imigração (CNIg),

---

<sup>620</sup> Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10203.pdf>>. Acesso em: 30 Abr. 2016.

<sup>621</sup> Artigo 59.2 [categoria humanitária] “[...] *También se aplica para personas que se encuentren fuera del territorio nacional en situaciones excepcionales de crisis humanitaria reconocida internacionalmente, que soliciten venir al Perú y obtener protección. Permite realizar actividades lucrativas de manera subordinada, autónoma o por cuenta propia*”.

<sup>622</sup> Artigo 65: “(MIGRACIÓN POR CAMBIO CLIMÁTICO). *“El Consejo Nacional de Migración promoverá la suscripción de convenios y acuerdos internacionales en temas de cambio climático y medioambiental con los diferentes Estados, para la protección de bolivianas y bolivianos afectados; asimismo, coordinará las políticas públicas que viabilicen, de ser necesario, la admisión de poblaciones desplazadas por efectos climáticos, cuando exista riesgo o amenaza a la vida, y sean por causas naturales o desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna”*. Disponível em: <<http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/9556.pdf>>. Acesso em: 30 Abr. 2016.

<sup>623</sup> Para mais informações sobre haitianos no Brasil cf. a última sessão (com artigos de Sônia Pinto, Fabiano Menezes, Viviane Mozine e Camila Sombra Muinões de Andrade e Andrea Zamur) da presente obra.

<sup>624</sup> Disponível em: <[http://www.veritae.com.br/lex-5110BF3C-850E57F3B739/2882\\_149\\_13-01-12\\_trabalho.pdf](http://www.veritae.com.br/lex-5110BF3C-850E57F3B739/2882_149_13-01-12_trabalho.pdf)>. Acesso em: 10 Mar. 2016.

vistos humanitários para haitianos, considerando o “agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010”<sup>625</sup>. Uma cota inicial de 1.200 vistos humanitários por ano e a limitação de concessão de tais vistos somente na embaixada brasileira em Porto Príncipe foram revogados mais tarde<sup>626</sup> e um número ilimitado de vistos passou a ser concedido em qualquer embaixada brasileira, mesmo que fora do Haiti<sup>627</sup>. O objetivo foi o de facilitar o acesso regular e com mais segurança<sup>628</sup> a um território seguro, e com isso houve o aumento de proteção. Outro aspecto protetivo relativo ao acesso a territórios seguros, diz respeito à proibição do retorno indevido, ou seja, o respeito à norma do *non-refoulement*.

### 3.2. Non-refoulement

O Direito Internacional dos Refugiados é uma vertente do Direito Internacional de Proteção da Pessoa Humana, que também é composto pelo Direito Internacional Humanitário e pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Atualmente, essas três vertentes interagem e complementam-se a fim de oferecer a maior proteção possível aos indivíduos<sup>629</sup>, e um exemplo dessa interação é o prin-

<sup>625</sup> Resolução Normativa 97/2012 do CNIg, artigo 1º, parágrafo único.

<sup>626</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; ANDRADE, Camila Sombra Muiños de; MADUREIRA, André de Lima. Humanitarian visas: building on Brazil's experience. *Forced Migration Review*, 53, Oct. 2016, p. 76-77.

<sup>627</sup> Ibid.

<sup>628</sup> Buscando-se evitar, por exemplo, a utilização de coiotes e/ou contrabandistas de migrantes.

<sup>629</sup> CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Aproximaciones y convergencias revisitadas: diez años de interacción entre el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de

cípio do *non-refoulement*, que surge como elemento basilar do Direito Internacional dos Refugiados ainda no período entre guerras<sup>630</sup>, e que, como visto, impede o envio de uma pessoa a um local em que sua vida, segurança ou liberdade estejam ameaçadas.

O *non-refoulement* se associa, no transcorrer dos anos, não apenas ao Direito Internacional dos Refugiados mas também ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, sendo consagrado, por exemplo, pelo artigo 22 (8) da *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* de 1969<sup>631</sup> e, nos contextos específicos da tortura e de transferência de prisioneiros de guerra, pelo artigo 3º da *Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes* de 1984<sup>632</sup>, mas também ao Direito Internacional Humanitário, como evidenciado pelo artigo 45 da *Convenção IV de Genebra* de 1949<sup>633</sup>.

---

los refugiados, y el derecho internacional humanitario. In: ACNUR. *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. San José: Editorama, 2005. p. 139-191.

<sup>630</sup> GOODWIN-GILL, Guy S. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 39.

<sup>631</sup> Artigo 22 (8): “Em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas”. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm)>. Acesso em: 30 Abr. 2016.

<sup>632</sup> Artigo 3º: “Nenhum Estado Parte procederá à expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida a tortura”. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0040.htm)>. Acesso em: 30 Abr. 2016.

<sup>633</sup> Artigo 45 “As pessoas protegidas não poderão ser transferidas

Desse modo, infere-se que tal princípio possui um escopo mais amplo do que o trazido pelo artigo 33 da Convenção de 51<sup>634</sup> podendo (e devendo) ser aplicado também para indivíduos que não se enquadram na definição universal de refugiado. Muitos Estados têm, em função da consequência direta do *non-refoulement*, autorizado que migrantes forçados permaneçam em seus territórios<sup>635</sup>, considerando que essas pessoas, mesmo não apresentando um bem-fundado temor de perseguição por motivos de raça, nacionalidade, religião, opinião política e/ou pertencimento a certo grupo social, não são capazes de retor-  
para uma Potência que não seja parte na Convenção". Esta disposição não constituirá em caso algum obstáculo à repatriação das pessoas protegidas ou ao seu regresso ao país do seu domicílio depois de terminadas as hostilidades. As pessoas protegidas não poderão ser transferidas pela Potência detentora para uma Potência que seja parte na Convenção senão depois de a Potência detentora estar certa de que a Potência em questão tem boa vontade e capacidade para aplicar a Convenção. Quando as pessoas protegidas forem transferidas deste modo, a responsabilidade da aplicação da Convenção competirá à Potência que resolveu acolhê-las, enquanto lhe estiverem confiadas. Contudo, no caso de esta Potência não aplicar as disposições da Convenção em qualquer ponto importante, a Potência pela qual as pessoas protegidas foram transferidas deverá, depois de notificação da Potência protetora, tomar medidas eficazes para remediar a situação ou pedir que lhe sejam novamente enviadas as pessoas protegidas. Este pedido deverá ser satisfeito. Uma pessoa protegida não poderá ser, em caso algum, transferida para um país onde possa temer perseguições por motivo das suas opiniões políticas ou religiosas. As disposições deste artigo não constituem obstáculo à extradição, em virtude de tratados de extradição concluídos antes do início das hostilidades, de pessoas protegidas acusadas de crimes de direito comum". Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Conven%C3%A7%C3%A3o-de-Genebra/convencao-de-genebra-iv.html>>. Acesso em: 30 Abr. 2016.

<sup>634</sup> GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 285.

<sup>635</sup> MCADAM, Jane. Op. cit., p. 1.

nar aos seus países de origem, tendo em vista que podem ser expostas a graves danos<sup>636</sup>, como pode ser a situação dos deslocados ambientais. Para tanto, os países fundamentam-se em outros instrumentos legais de proteção de direitos humanos que não a Convenção de 51, como a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984,<sup>637</sup> e, de forma indireta, o *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos* de 1966<sup>638</sup>, por exemplo<sup>639</sup>.

A proteção complementar encontra, desse modo, no *non-refoulement* um instrumento, tendo-se inclusive afirmado que ela “[é], com efeito, um termo abreviado para o escopo alargado do *non-refoulement* no âmbito do direito internacional”<sup>640</sup>, ou que ela que ativa proteção humanitária ou de direitos humanos em função das obrigações dos países oriundas do conceito expandido de *non-refoulement*<sup>641</sup>.

---

<sup>636</sup> Ibid.

<sup>637</sup> Cf. artigo 3º, da Convenção contra Tortura de 1984. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>>. Acesso em: 10 Ago. 2016.

<sup>638</sup> Artigo 7º, do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos: ninguém poderá ser submetido à tortura, nem a penas ou tratamento cruéis, desumanos ou degradantes. Será proibido sobretudo, submeter uma pessoa, sem seu livre consentimento, a experiências médicas ou científicas. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>>. Acesso em: 12 Dez. 2014.

<sup>639</sup> MCADAM, Jane. Op. cit., p. 1.

<sup>640</sup> Essa citação é a tradução livre de: “the term “complementary protection” describes States’ protection obligations arising from international legal instruments and custom that complement – or supplement – the 1951 Convention. It is, in effect, a shorthand term for the widened scope of non-refoulement under international law”. GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. Op. cit. p. 285.

<sup>641</sup> MCADAM, Jane. Op. cit., p. 1.



### 3.3. Vistos/Autorizações humanitários/as de residência

Uma vez que o acesso a um território seguro estiver garantido, é necessário encontrar formas de estada (residência/permanência) regulares e que garantam o respeito aos direitos humanos dos migrantes forçados, incluindo-se os deslocados ambientais. Nesse sentido, verifica-se a adoção por Estados, com destaque novamente para a América Latina e para o caso dos Haitianos, de vistos/autorizações humanitárias de residência.

O Equador estipulou no artigo 2º de seu Decreto 248 de 2010<sup>642</sup> a concessão desse tipo de autorização de residência para os Haitianos que já estivessem em seu território por um período de 5 anos<sup>643</sup>.

A Argentina regulamentou uma prática adotada desde o terremoto de concessão de autorização de permanência por questões humanitárias para os Haitianos em 2017, por meio da *Disposición 1143-E/2017*, a qual também ampliou de um para dois anos o período de vigência dessa autorização<sup>644</sup>. Ademais, a Argentina consagrou os vistos humanitários para vítimas de desastres naturais ou am-

---

<sup>642</sup> Disponível em: <[http://www.migrantsoutremer.org/IMG/pdf/decreto\\_248\\_2010-02-9\\_equateur.pdf](http://www.migrantsoutremer.org/IMG/pdf/decreto_248_2010-02-9_equateur.pdf)>. Acesso em: 30 Abr. 2016.

<sup>643</sup> Artigo 2: “*Los ciudadanos y ciudadanas de nacionalidad haitiana que hubieren ingresado al Ecuador hasta el 31 de enero de 2010 inclusive, podrán obtener en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración una visa de no inmigrante, categoría 12-XI por un tiempo de vigencia de 5 años, sin costo alguno, siempre y cuando reúnan los requisitos legales para la obtención*”.

<sup>644</sup> Disponível em: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/160342/20170320>>. Acesso em: 30 Abr. 2016.

bientais, no artigo 24 do Decreto 616 de 2010<sup>645</sup>, inclusive mencionando o *non-refoulement*.

O Peru, pelo já citado Decreto 1.256, também autorizou a residência de deslocados ambientais por meio de vistos humanitários<sup>646</sup>. Ao deixar claro que os mesmos se aplicam a pessoas não protegidas pelo refúgio, o Estado Peruano consagra a medida como forma de proteção complementar.

No caso do Brasil, as autorizações de permanência humanitária são concedidas por meio do CNIg e comumente denominadas de visto de permanência<sup>647</sup>. Elas concedem o direito a documentos de identidade, à carteira de trabalho e a acesso aos serviços públicos de saúde e educa-

---

<sup>645</sup> Artigo 24: “Los extranjeros que ingresen al país como “residentes transitorios” podrán ser admitidos en las subcategorías establecidas por el artículo 24 de la Ley N° 25.871, con los siguientes alcances: (...) h) Especiales: ...Asimismo se tendrá en cuenta la situación de aquellas personas que, a pesar de no requerir protección internacional, transitoriamente no pueden retornar a sus países de origen en razón de las condiciones humanitarias prevalecientes o debido a las consecuencias generadas por desastres naturales o ambientales ocasionados por el hombre. A este fin podrán tomarse en cuenta las recomendaciones de no retorno que formular el Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR)”. Disponível em: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm>>. Acesso em: 30 Abr. 2016.

<sup>646</sup> Artigo 59.2 [categoria humanitária] “El Estado peruano tiene la potestad para otorgar esta calidad migratoria al extranjero, que encontrándose en territorio nacional y sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado se encuentre en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano o para quien requiere protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales, Del mismo modo será aplicable para los solicitantes de refugio y asilo o para quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales; o para quienes han sido víctima de trata o tráfico de personas; o para las niñas, niños y adolescentes no acompañados; o para apátridas. [...]”.

<sup>647</sup> Resolução Normativa 97/2012 do CNIg, artigo 1º.

ção fundamental<sup>648</sup>, questões essenciais para os estimados 85.000 haitianos que buscaram proteção internacional no Brasil desde o terremoto de 2010<sup>649</sup>.

Fora do contexto Latino-Americano, os Estados Unidos inseriram os Haitianos entre as pessoas que podem ter “*Temporary Protected Status*”<sup>650</sup>, garantido que, aqueles que já se encontrassem em seu território até um ano após o terremoto de 2010<sup>651</sup>, ainda que estivessem em situação migratória irregular, estivessem temporariamente isentos de deportações<sup>652</sup>, desde que não fossem ameaças à segurança nacional e não tivessem cometido crimes no país<sup>653</sup>. Com isso os Haitianos que se beneficiassem poderiam também conseguir autorizações para trabalho. Tal *status* deveria expirar em julho de 2017 mas foi prorrogado<sup>654</sup> até

---

<sup>648</sup> GUALANO DE GODOY, Gabriel. Op. cit. p. 63.

<sup>649</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; ANDRADE, Camila Sombra Muiños de; MADUREIRA, André de Lima. Op. cit., p. 77.

<sup>650</sup> O “*Temporary Protected Status*” é: “a DHS [Department of Homeland Security] designation for various countries on matters like natural disasters and civil war. Once designated, individuals from those countries living in the US are protected from detention and deportation based on their immigration status and are able to apply for work authorizations”. Cf. KOPAN, Tal. Trump administration extends protected status for Haitians. CNN, May 22, 2017.

<sup>651</sup> Cf. SACCHETTI, Maria. For Haitians who came to U.S. after earthquake, another deportation reprieve. *The Washington Post*, May 22, 2017.

<sup>652</sup> Os Haitianos que entraram nos Estados Unidos após o primeiro aniversário do terremoto e que não conseguiram ter seus casos migratórios aprovados no Judiciário seguem estando sujeitos a deportações para o Haiti. *Ibid.*

<sup>653</sup> Clemens, Michael A.; Postel, Hannah. *Temporary Work Visas as US-Haiti Development Cooperation: A Preliminary Impact Evaluation*. Center for Global Development Policy Paper 101, January 2017, p. 20.

<sup>654</sup> Uma prorrogação inicial foi feita quando da epidemia de cólera no Haiti.

janeiro de 2018<sup>655,656</sup>, quando será extinto, exigindo que os seus beneficiários encontrem outra forma de estada legal nos Estados Unidos ou deixem o país até julho de 2019<sup>657</sup>. O mesmo tipo de proteção foi concedido para nacionais do Nepal<sup>658</sup>, em função do terremoto de 2015<sup>659</sup>. Nesse caso o *Temporary Protected Status* foi criado em junho de 2015 e vigorará pelo menos até junho de 2018<sup>660</sup>.

Já no contexto europeu, a Dinamarca autoriza, em alguns casos, a concessão de autorizações de residência para pessoas que tenham fugido de uma catástrofe ambiental<sup>661</sup>.

## Conclusão

Em um cenário de migrações forçadas internacionais cada vez mais complexo, verifica-se que o Direito Interna-

<sup>655</sup> Cf. SACCHETI, Maria. Op. cit.

<sup>656</sup> Estima-se que entre 58.000 e 59.000 Haitianos estejam se beneficiando do “*Temporary Protected Status*” nos Estados Unidos. Cf. *Ibid.*; e KOPAN, Tal. Op. cit.

<sup>657</sup> Cf., por exemplo, TATUM, Sophie. Trump administration to end protected status for Haiti. CNN, November 21, 2017.

<sup>658</sup> Esses dois casos são os mais diretamente relacionados a questões ambientais. Contudo, migrantes forçados de outras nacionalidades também são protegidos pelo “*Temporary Protected Status*”, como pessoas da Síria, Somália, Sudão, Sudão do Sul, Iemen, Nicarágua, El Salvador e Honduras. Cf. <<https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status>>. Os Nacionais de Honduras se beneficiaram desse programa inicialmente em função de um furacão, mas tal Proteção cessará a partir de janeiro de 2019. Cf, por exemplo, LIND, Dara; LOCKHART, P. R. Trump’s next immigration target: people living legally in US after disaster struck their countries. Vox, November 7, 2017.

<sup>659</sup> Cf. <<https://www.uscis.gov/news/dhs-announces-temporary-protected-status-designation-nepal>>

<sup>660</sup> Cf. <<https://www.uscis.gov/humanitarian/temporary-protected-status/temporary-protected-status-designated-country-nepal>>.

<sup>661</sup> CIRÉ. Op. cit., p. 9.

cional dos Refugiados, único regime obrigatório de proteção existente aos migrantes forçados atualmente, não consegue responder a todas as necessidades de proteção, incluindo-se aos deslocados ambientais. Tais indivíduos não se encontram protegidos pelo regime internacional de proteção aos refugiados, e também não contam com um regime específico, universal e/ou regional, que garanta o respeito de seus direitos e sua dignidade.

Nesse sentido, formas alternativas de proteção aos deslocados ambientais precisam ser pensadas, sendo que mecanismos de proteção complementar podem – e devem – ser utilizados. Tais mecanismos fundamentam-se em institutos jurídicos que vão além do Direito Internacional dos Refugiados, baseando-se muitas vezes em tratados de direitos humanos e/ou em princípios humanitários mais gerais, podendo garantir a proteção de deslocados ambientais em face da ausência de mecanismos específicos, ainda que muitas vezes dotados de um caráter *ad hoc*, discricionário, precário ou temporal.

Tais respostas já vêm sendo dadas, a exemplo de vistos humanitários de entrada, respeito e expansão ao *non-refoulement*, e vistos/autorizações humanitários/as de residência. Todas práticas englobadas na denominada proteção complementar.

Na ausência de instrumentos e de um arcabouço jurídico próprio capazes de proteger adequadamente os deslocados ambientais, mecanismos de proteção complementar oferecem, apesar de seus limites, possibilidades de proteção capazes de resguardar os direitos e a dignidade dos deslocados ambientais, em um exemplo do que é possível enquanto se busca o que é o ideal.

## Referências

ANDRADE, José H. Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme A. de (Coords.). *O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 99-125.

\_\_\_\_\_. *Direito Internacional dos Refugiados – Evolução Histórica (1921 – 1952)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Aproximaciones y convergencias revisitadas: diez años de interacción entre el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados, y el derecho internacional humanitario. In: ACNUR. *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados*. San José: Editorama, 2005. p. 139-191.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. *A Proteção dos “Refugiados Ambientais” pelo Direito Ambiental*. Tese de Doutorado apresentada à USP, 2015.

CIRÉ. *Les migrants de l’environnement État des lieux et perspectives*, Juin 2010.

CLEMENS, Michael A.; Postel, Hannah. *Temporary Work Visas as US-Haiti Development Cooperation: A Preliminary Impact Evaluation*. Center for Global Development Policy Paper 101, January 2017.

GEMENNE, François. One good reason to speak of ‘climate refugees’. *Forced Migration Review*, 49, p. 70-71, May 2015.

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. *The Refugee in International Law*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

GOODWIN-GILL, Guy S. The International Law of Refugee Protection. In: FIDDIAN-QASMIYEH, Elena; LOESCHER, Gil; LONG, Katy; SIGONA, Nando. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, 2014. p. 36-47.

\_\_\_\_\_. Non-refoulement, Temporary Refugee, and the 'New' Asylum Seekers. In: CANTOR, David James; DURIEUX, Jean-François. *Refuge From Inhumanity? War Refugees and International Humanitarian Law*. Leiden: Brill Nijhoff, 2014. p. 433-459.

GUALANO DE GODOY, Gabriel. O caso dos haitianos no Brasil e a Via da Proteção Humanitária Complementar. In: RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. (Orgs.) *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo: Ed. CL-A Cultural, 2011. p. 45-68.

HOBSBAWM, Eric J. *Era dos Extremos - o breve século XX: 1914-1991*. 2. ed. 10. reimpressão. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 1, p. 275- 294, 2010.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os Desafios de Proteção aos Refugiados e Migrantes Forçados no Marco de Cartagena + 30. *REMHU- Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 22, n. 43, p. 11-33, Jul./Dez. 2014.

JUBILUT, Liliana L.; RAMOS, Erika Pires. Regionalism as a strategic tool for dealing with Crisis Migration. *Forced Migration Review*, 45, p. 66-67, 2014.

JUBILUT, Liliana Lyra; ANDRADE, Camila Sombra Muiños de; MADUREIRA, André de Lima. Humanitarian visas: building on Brazil's experience. *Forced Migration Review*, 53, p. 76-78, Oct. 2016.

KOPAN, Tal. Trump administration extends protected status for Haitians. *CNN*, 22 May 2017.

KOSER, Khalid. Time to Reform the International Refugee Regime. *Oxford University Press's Blog*. 21 Set. 2015.

LACZKO, Frank; Aghazarm, Christine (Eds.). *Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. IOM, 2009.

LIND, Dara; LOCKHART, P. R. Trump's next immigration target: people living legally in US after disaster struck their countries. *Vox*, November 7, 2017.

MANDAL, Ruma. Protection Mechanisms outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection"). *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 9, PPLA/2005/02, Jun. 2005.

MCADAM, Jane. Complementary Protection and Beyond: How States deal with Human Rights Protection. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 118. UNHCR, 2005.

PONTHIEU, Aurélie; DERDERIAN, Katharine. Humanitarian responses in the protection gap. *Forced Migration Review* 43, p. 37-40, May 2013.

RAMOS, Érika Pires. *Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*. Tese de Doutorado apresentada à USP, 2011.



REED-HURTADO, Michael. The Cartagena Declaration on Refugees and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence in Latin America. *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 32, PPLA/2013/03, Jun. 2013.

RESAMA. *Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región Suramericana*. XVI Conferencia Suramericana sobre Migrações. Organização Internacional para as Migrações. Nov. de 2016.

SACCHETI, Maria. For Haitians who came to U.S. after earthquake, another deportation reprieve. *The Washington Post*, 22 May 2017.

TATUM, Sophie. Trump administration to end protected status for Haiti. CNN, November 21, 2017.

## **Parte 3 - Grupos, Regiões e Situações Específicos**

**“Refugiados Ambientais” decorrentes das  
Mudanças Climáticas**

# Pequenos Estados Insulares

Lilian Yamamoto\*  
Miguel Esteban\*\*

## Introdução

A característica principal do deslocamento das populações dos Pequenos Estados Insulares (PEIs), como Kiribati, Tuvalu, Maldivas e República das Ilhas Marshall é a impossibilidade de retorno das populações deslocadas - caso ocorra o desaparecimento total dos seus territórios em razão da elevação do nível do mar - e o questionamento acerca da sobrevivência do Estado em razão do desaparecimento de um dos seus elementos essenciais.

Além da existência de um território determinado, a *Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados*, de 1933 (Convenção de Montevideu), da União Pan-Americana, determina que o Estado tenha povoação permanente, governo e capacidade de manter relações com os demais Estados (artigo 1º). Ainda que esses requisitos estejam presentes na maior parte dos Estados, muito se tem discutido<sup>662</sup> se eles são de fato indispensáveis para que o Estado exista.

---

\*Lilian Yamamoto é Doutora em Direito Internacional pela Universidade Kanagawa (Japão). É membro da Rede Sul-Americana para Migrações Ambientais (RESAMA) e do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.

\*\* Miguel Esteban é Professor-doutor associado do departamento de Pós-Graduação em Ciências Fronteiriças da Universidade de Tóquio, Japão.

<sup>662</sup> WORSTER, William. Law, Politics, and the Conception of the State in State recognition theory. *Boston University International Law Journal*, v. 27, n. 115, p. 115-170, 2009; KREIJEN, Gerard Peter Hubert. State failure, sovereignty and effectiveness: legal lessons from the decolonization of sub-Saharan Africa. Leiden: Brill-Nijhoff, 2004; e GRANT, Thomas D. Defining statehood: the Montevideo Convention and its discontents. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 37, n. 2, p. 403-457, 1999.

Assim, a questão do deslocamento ambiental nos PEIs está estritamente ligada à sobrevivência do próprio Estado. O Direito Internacional tem fornecido respostas nebulosas para tal situação, tanto para o deslocamento ambiental da população em questão quanto para a continuidade da existência desses Estados.

O presente capítulo tem a finalidade de discutir quais são as questões jurídicas relevantes ao possível desaparecimento dos PEIs no âmbito das suas condições de Estado e no que se refere à proteção internacional das populações deslocadas. Num primeiro momento, serão apresentadas as características dos PEIs, seguida da abordagem da questão da soberania e *status* de Estado após a perda de população e território, e por fim uma análise das alternativas sugeridas para a proteção do deslocamento ambiental internacional.

## 1. Os Pequenos Estados Insulares (PEIs)

Os PEIs em risco de serem afetados pela elevação do nível do mar<sup>663</sup> apresentam situações econômicas va-

---

<sup>663</sup>O Oceano Índico e Pacífico são áreas em que a elevação tem sido mais alta do que a média global. Na área tropical ocidental do Pacífico, onde grande parte dos PEIs estão localizados, as taxas chegam a ser quatro vezes mais altas do que a média global (aproximadamente 12 mm por ano) (IPCC5AR, p. 29). Vale ressaltar que não está claro se essas ilhas irão de fato desaparecer uma vez que elas têm sobrevivido a flutuações dos níveis de água, são consideradas como sistemas geomorfológicos resilientes e há pouca evidência na diminuição do território dessas ilhas nos últimos anos. Cf. McLEAN, Roger; KENCH, Paul. Destruction or persistence of coral islands in the face of 20th and 21st century sea-level rise?. *Wires Climate Change*, v. 6, p. 445-463, Jul. 2015. Além disso, há estratégias de adaptação que podem ser implementadas, e as evidências disponíveis até o momento demonstram a continuidade de habitação mesmo com a rápida elevação do nível do mar e a morte massiva de corais. Cf. JAMERO, Lau; ESTEBAN, Miguel; ONUKI, Motoharu. Potential In-Situ Adaptation Strategies for Climate-Related Sea-Level Rise: Insights from a Small Island in The Philippines Experiencing Earthquake-Induced Land Subsidence. *International Journal of Sustainable Future for Human Security*, v.4, n. 2, p. 44-53, 2016

riadas e, de acordo com as suas condições econômicas, eles poderão tomar medidas de proteção costeira contra o aumento do nível do mar em seus territórios. Os PEIs que serão mais atingidos, como Tuvalu, Kiribati, Maldivas e as Ilhas Marshall, são constituídos por atóis, ilhas formadas por recifes de coral, com uma forma que rodeia uma lagoa profunda<sup>664</sup>. As características dos PEIs são: sua pequena dimensão, o que aumenta a pressão pelos recursos já limitados; alto custo com administração pública e infraestrutura; isolamento com remota localização geográfica, causando um alto custo para fretes e competitividade reduzida; mudança climática e aumento do nível do mar, o que poderá ameaçar a existência dos PEIs; vulnerabilidade a desastres naturais e ambientais, o que pode trazer sérias consequências nos aspectos socioeconômicos e ambientais<sup>665</sup>.

Apesar de entendermos que as ilhas onde estão localizadas as capitais dos PEIs têm probabilidade baixa de desaparecimento, neste trabalho será explorado o cenário drástico e hipotético no qual ocorre um grande aumento do nível do mar e a morte massiva de corais. Nesse contexto, será levado em consideração o fato de que os pontos mais altos dessas ilhas geralmente correspondem apenas a alguns poucos metros acima do nível do mar, o que impossibilitaria que seus habitantes se deslocassem para áreas

---

<sup>664</sup> YAMAMOTO, Lilian; ESTEBAN, Miguel. *Atoll Island States and Climate Change: climate change displacement and sovereignty*. Heidelberg: Springer, 2014. p. 14.

<sup>665</sup> UNITEDNATIONSSUSTAINABLEDEVELOPMENTKNOWLEDGE PLATFORM. Disponível em: <<http://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=203>>. Acesso em: 2 Jan. 2017.

as mais elevadas, causando o deslocamento da população para outros países<sup>666</sup>. A análise desse cenário é fundamental para os debates sobre a necessidade de se estabelecer fundos de adaptação para os habitantes dos PEIs. Isso permitiria que eles desenvolvessem estratégias de adaptação apropriadas<sup>667</sup>.

## 2. A perda territorial e a manutenção da condição de Estado

Segundo o artigo 1º da Convenção de Montevideu, os elementos de Estado são: a) povoação permanente; b) território determinado; c) governo; d) capacidade de entrar em relações com os demais Estados.

Na história moderna, a extinção do Estado ocorreu quando houve substituição de soberanias, como no caso da anexação, que consiste na incorporação de uma entidade territorial em outra entidade geopolítica ou, na fragmentação, quando o território é dividido em novos Estados. Dessa forma, seria a primeira vez na história que o desaparecimento estatal ocorreria pela extinção do território e da população<sup>668</sup>.

Sendo assim, as discussões em torno deste tema têm frequentemente partido da premissa de que a existência do território é indispensável para que o Estado continue

<sup>666</sup> BARNETT, Jon; ADGER, Neil. Climate dangers and atoll countries. *Climate Change*, v. 61, n. 3, Dec. 2003, p. 323.

<sup>667</sup> JAMERO, Lau; ESTEBAN, Miguel; ONUKI, Motoharu. *Op. cit.* p. 47.

<sup>668</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FIORENZA, Fábio. O desaparecimento de micro-Estados insulares pela elevação do nível do mar e as consequências para o direito internacional contemporâneo. *Revista de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, v.1, n. 1, p. 23-45, Ago. 2013.

a existir. A doutrina tem sugerido que os PEIs busquem adquirir território através da cessão de território<sup>669</sup>, que construam ilhas artificiais e que sejam feitas emendas na *Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar* para a aceitação de referidas ilhas como território definido<sup>670</sup>, a união com um outro Estado<sup>671</sup>, ou mesmo que se tornem Estados sem território (*deterritorialized States*)<sup>672</sup>.

Uma vez que a maioria dos Estados possui todos os seus elementos constitutivos, discute-se a peremptoriedade da Convenção de Montevidéu, ratificada apenas por Estados do continente americano<sup>673</sup>. Segundo Grant, a definição de Estado da Convenção de Montevidéu foi ao máximo *soft law*<sup>674</sup> ou direito flexível, vinculando apenas um

<sup>669</sup> SOONS, Alfred. The effects of a rising sea level on maritime limits and boundaries. *Netherlands International Law Review*, v. 37, n. 2, Aug. 1990, p. 213.

<sup>670</sup> GAGAIN, Michael. Climate change, sea level rise, and artificial islands: saving the Maldives' statehood and maritime claims through the 'constitution of the oceans. *Colorado Journal of International Environmental Law*, v. 23, n. 1, Oct. 2012, p.80.

<sup>671</sup> SOONS, Alfred. Op. cit., 1990, p. 230 e CARON, David. When law makes climate change worse: rethinking the law of baselines in light of a rising sea level. *Ecology Law Quarterly*, v.17, n. 4, Jan.1990, p. 650.

<sup>672</sup> RAYFUSE, Rosemary. International law and disappearing states: utilizing maritime entitlements to overcome the statehood dilemma. *University of New South Wales Faculty of Law Research Series paper* 52, Nov. 2010 p. 10. Incluindo a aplicação do sistema do Conselho de Administração Fiduciária das Nações Unidas para a criação de uma nação ex-situ que iria consistir em um Estado sem território. Cf. BURKETT, Maxine. The nation ex-situ, on climate change, deterritorialized nationhood and the post-climate era. *Climate Law*, v. 2, 2011, p. 347.

<sup>673</sup> A Convenção de Montevidéu foi assinada pelos Estados Unidos, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

<sup>674</sup> GRANT, Thomas. Op. cit., p. 456.



pequeno número de Estados americanos que dela fazem parte<sup>675</sup>. Além disso, o critério do artigo 1º é exigido no momento da criação, em que uma entidade se transforma em Estado e não quando deixa de sê-lo<sup>676</sup>.

Desde a criação da Organização das Nações Unidas, há poucos casos reconhecidos de extinção involuntária de Estado. Em 1948, a Índia invadiu e anexou o Estado de Hyderabad<sup>677</sup>. Apesar de tal anexação ter sido ilegal, havia uma forte presunção de que não teria havido a extinção de Hyderabad. Entretanto, quando o Estado se rendeu à Índia, a anexação e a sua extinção não foram mais questionadas pela comunidade internacional<sup>678</sup>. Um caso mais recente de extinção do Estado é o da dissolução da República Socialista Federativa da Iugoslávia em 1990, quando a Croácia, Macedônia, Eslovênia e a Bósnia-Herzegovina recusaram-se a fazer parte da Iugoslávia. Esta, então, continuou a existir como República Federal da Iugoslávia, com apenas duas repúblicas, Sérvia e Montenegro. Em 2006, Montenegro tornou-se independente<sup>679</sup>.

Assim, há uma forte presunção de continuidade da existência do Estado, mesmo que haja modificações signi-

---

<sup>675</sup> Ibid, p. 456.

<sup>676</sup> Grant destaca este fato no caso de uma ocupação beligerante: "Assim, parece que quando uma entidade se estabelece como um Estado perante à sociedade internacional, ela não deixa de ter este status ao perder o seu território ou um controle efetivo sobre o mesmo. Sem dúvida, a Convenção de Montevideu refere-se a como uma entidade se transforma em Estado, e não como ela deixa de sê-lo". Ibid, p.435.

<sup>677</sup> CRAWFORD, James. *The creation of states in international law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 716.

<sup>678</sup> Ibid, p. 323.

<sup>679</sup> HESTETUNE, Jared. *The invading waters: climate change dispossession, state extinction, and international law*. ExpressO, Jul. 2010, p. 47.

ficativas de território e população<sup>680</sup>. As teorias de reconhecimento, no momento da criação do Estado, podem nos guiar com relação à continuação da existência deles como tal. Há duas teorias que se referem ao reconhecimento dos Estados<sup>681</sup>. A teoria declaratória verifica a soberania do Estado dentro do seu próprio território para determinar se ele pode agir como tal na arena internacional<sup>682</sup>. Tal teoria não condiciona a existência do Estado ao reconhecimento de outros Estados já existentes. O reconhecimento do Estado deveria ser automático baseado em critério específico porque a existência dele se baseia no fato, e não na discricionariedade de um Estado individual<sup>683</sup>. A teoria constitutiva, por sua vez, afirma que a obtenção do *status* de Estado não ocorre de forma automática, dependendo do reconhecimento por outros Estados<sup>684</sup>.

Quanto aos Estados que não preencham todos os requisitos existentes na Convenção de Montevideu, poderia ser aplicada a teoria constitutiva, levando-se em consideração que a falta dos critérios seria suprida pelo reconhecimento da entidade pela comunidade internacional. Apesar da questão dos PEIs ser quanto à continuação da existência do Estado, e não a respeito do reconhecimento inicial da condição de Estado, seria também possível concluir que o reconhecimento do seu *status* pela comunidade internacional supriria a falta de território ou de população, como é o

---

<sup>680</sup> WORSTER, William. Op. cit., p.137-138.

<sup>681</sup> Ibid, p. 118.

<sup>682</sup> Ibid.

<sup>683</sup> Ibid, p. 119.

<sup>684</sup> Ibid, p. 115.

caso da Santa Sé (localizada na cidade do Vaticano)<sup>685</sup>. Apesar da ausência de população permanente, é reconhecida como Estado pela comunidade internacional. Tal reconhecimento teria efeito reparador, uma vez que a ausência da população permanente colocaria em dúvida sua condição de Estado. Dessa forma, a ausência de território não seria um empecilho para que outros Estados reconheçam a continuidade da condição de Estado dos PEIs.

### 3. O limbo jurídico dos “deslocados ambientais” dos PEIs (Pequenos Estados Insulares)

Como se trata de uma situação extrema de possível desaparecimento físico de território dos PEIs, não há um instrumento que ofereça proteção específica para esta situação. As propostas de solução para as populações dos PEIs são variadas, como uma possível ampliação da *Convenção Relativa ao Status dos Refugiados* de 1951 (Convenção de 51) ou um novo Protocolo<sup>686</sup>, a criação de uma nova con-

---

<sup>685</sup> GRANT, Thomas. Between Diversity and disorder: a review of Jorri C. Duursma, fragmentation and the international relations of micro-states: self-determination and statehood. *American University International Law Review*, v. 12, n. 4, 1997, p. 678.

<sup>686</sup> O termo refugiado aplica-se estritamente aos indivíduos que obedecem aos requisitos da Convenção de 51. McAdam e Saul destacam três obstáculos principais relacionados à aplicação da Convenção de 51 ao caso do deslocamento causado pela mudança climática: 1) o requerimento de se encontrar fora do país de origem, o que causa um problema para as pessoas que não cruzaram uma fronteira internacional; 2) considerar a mudança climática como perseguição; 3) a perseguição deve ser motivada pela raça, religião, opinião política ou pelo indivíduo ser membro de um particular grupo social. Cf. McADAM, Jane; SAUL, Ben. *An insecure climate for human security? Climate-induced displacement and international law*. Working Paper n.4. Sidney Centre, 2009, p. 113-17.

venção para proteção dos “deslocados ambientais”<sup>687</sup> cujas propostas serão apresentadas na seção 5, além de proteção temporária<sup>688</sup> ou complementar<sup>689</sup> dessas populações.

Um refugiado no sentido clássico da Convenção de 51, por exemplo, pode ter a expectativa de retornar ao seu país de origem. Também se afirma que essas populações

---

<sup>687</sup> Um grupo de pesquisadores liderados por Michel Prieur elaborou um Projeto de Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais. PRIEUR, Michel et al. Draft convention on the international status of environmentally- displaced persons. *Revue Européene de Droit de l'Environnement*, v.12, n. 4, p. 395-406, 2008. Docherty e Giannini sugeriram uma convenção que definisse o termo “refugiado climático” e que estipulasse garantias de assistência, responsabilidade compartilhada e administração de um fundo global (é isso mesmo, administração de que?) (Cf. DOCHERTY, Bonnie; GIANNINI, Tyler. *Confronting a rise tide: a proposal for a Convention on Climate Refugees*. *Harvard Environmental Law Review*, v. 33, p. 349-403, Jun. 2009). E um projeto australiano de Hodgkinson et. al procura estabelecer um regime internacional para o estatuto e tratamento de deslocados climáticos (cf. HODGKINSON et al. *The Hour When the Ship Comes in: A Convention for Persons Displaced by Climate Change*. *Monash University Law Review*, v. 36, n. 1, p. 69 e ss., 2010).

<sup>688</sup> A diferença entre a proteção complementar e temporária é que esta consiste em uma proteção de curto prazo para situações de emergência para a recepção de um grande número de indivíduos, enquanto que aquele não é um sistema de proteção emergencial. Seria uma alternativa para o sistema de determinação do status de refugiado da Convenção de 51 e do Protocolo Relativo ao Status dos Refugiados de 1967. Assim, os indivíduos que poderiam receber proteção complementar poderiam receber proteção temporária em uma situação emergencial. MANDAL, Ruma. *Protection Mechanisms outside of the 1951 Convention (“Complementary Protection”)*. UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, n. 9, PPLA/2005/02, Jun. 2005, p. 3.

<sup>689</sup> Na Europa, a proteção complementar tem sido discutida como uma alternativa para a proteção do deslocamento climático. A Diretiva 2004/83/CE do Conselho da União Europeia tem como objetivo principal fazer com que os Estados-membros apliquem um critério uniforme quando identificam indivíduos que devam receber proteção internacional e que provê-los com o mínimo de benefícios. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4157e75e4.html>>. Acesso em: 28 Dez. 2016.

podariam ser enquadradas como apátridas, o que lhes possibilitaria a proteção da *Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas* de 1954 e a *Convenção para a Redução dos Casos de Apátridia* de 1961. Assim, a proteção por uma nova convenção sobre o *status* de deslocado ambiental ou por um sistema de proteção temporária ou complementar é sugerida no momento em que os PEIs ainda não tiverem o seu território submerso.

Biermann e Boas sugeriram que o marco jurídico da *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas* de 1992 (CQNUMC) pudesse trazer contribuições para a proteção de deslocados ambientais através da criação de um protocolo que protegesse os indivíduos que fugissem dos impactos diretos da mudança climática e que aumentasse o apoio político de todos os países como signatários da CQNUMC<sup>690</sup>. Ademais, o instrumento poderia se basear em princípios como o de responsabilidades comuns, mas diferenciadas e prever o reembolso de custos relacionados aos deslocamentos<sup>691</sup>. A sugestão do protocolo foi vista como inadequada por Docherty e Gianini porque o objetivo principal da CQNUMC é a diminuição da emissão de gases de efeito estufa e não tem como questão central a proteção de indivíduos afetados pelas mudanças climáticas, e portanto, não seria o arcabouço

---

<sup>690</sup> BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. Protecting Climate Refugees—the case for a global protocol. *Environment Magazine*, v. 50, n. 6, 2008. Apesar de ser uma Convenção vinculativa, a natureza das suas obrigações tem caráter programático, com princípios normativos que são completados por mecanismos técnicos previstos, neste caso, em reuniões periódicas das Conferência das Partes (COPs)

<sup>691</sup> BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. *Op. cit.*, p. 12.

adequado para abordar o tema<sup>692</sup>. Contrariando as expectativas negativas dessa dupla, houve um progresso recente sobre o tema de deslocamento climático no sistema da CQNUMC através do *Acordo de Paris*, vigente a partir de 2016, que reconheceu a ligação entre mudança climática e mobilidade humana<sup>693</sup>.

Após a submersão do território, aventa-se a possibilidade de os nacionais desses países serem considerados como apátridas *de facto*, como será explicado na próxima seção.

Inicialmente, será demonstrado em qual extensão o regime de apatridia pode ser aplicado ao caso e as soluções mais viáveis ao caso dos PEIs, em especial os tratados bilaterais ou regionais e o uso do *soft law*.

#### 4. Apatridia e nacionais dos PEIs em risco de deslocamento

Caso um Estado deixe de existir, seus nacionais poderão se tornar apátridas. O apátrida é o indivíduo que nenhum Estado considera como seu nacional. A apatridia é classificada em:

- Apatridia *de jure*: é a situação em que a pessoa não é considerada um nacional por nenhum Estado na operação da lei (artigo 1º da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas);

---

<sup>692</sup> DOCHERTY, Bonnie; GIANNINI, Tyler. Confronting a rise tide: a proposal for a Convention on Climate Refugees. *Harvard Environmental Law Review*, v. 33, p. 349-403, 2009

<sup>693</sup> A decisão 1 da Conferência das Partes 21 (COP 21) requereu que o Comitê Executivo do Mecanismo de Varsóvia desenvolvesse ações para realizar recomendações de abordagens integradas para minimizar e lidar com os deslocamentos climáticos. Sumário disponível em: <[http://www.climatefocus.com/sites/default/files/20160214%20Loss%20and%20Damage%20Paris\\_FIN.pdf](http://www.climatefocus.com/sites/default/files/20160214%20Loss%20and%20Damage%20Paris_FIN.pdf)>. Acesso em: 1 Fev. 2017.

- Apatridia *de facto*: quando o indivíduo tem uma nacionalidade que não é efetiva<sup>694</sup>.

Apenas a apatridia *de jure* é tratada na Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas e na Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia, apesar da Ata Final desta Convenção recomendar que: “Todo o Estado Contratante que reconheça como válidos os motivos para um indivíduo ter renunciado à proteção do Estado do qual é cidadão, considerará favoravelmente a possibilidade de conceder a essa pessoa o tratamento que a Convenção concede aos apátridas.” Assim, mesmo que o apátrida *de facto* não goze dos direitos estabelecidos nas Convenções, o Estado decidirá se o indivíduo poderá se valer dos benefícios da Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia.

Tem sido aventada a possibilidade dessas populações se tornarem apátridas, vez que seus países poderão perder a condição jurídica de Estado. Essa possibilidade baseia-se nas seguintes hipóteses:

1. Reconhecimento da comunidade internacional da continuidade da condição de Estado após a perda da população e do território. Em um primeiro momento, se os governos dos PEIs forem ainda reconhecidos, os indivíduos que partirem para o exterior para escapar da submersão de cer-

---

<sup>694</sup> O ACNUR organizou um encontro para discutir o conceito de apatridia no Direito Internacional. (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Expert meeting: the concept of stateless persons under international law-summary conclusions, 27-28 May 2010). Sumário disponível em: <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4cb2fe326&query=prato>>. Acesso em: 28 Dez. 2016.

tas ilhas não seriam considerados como apátridas. Entretanto se, após a perda de território, os PEIs se tornarem incapazes de realizar serviços para seus cidadãos, como emissão de passaportes e outros documentos para todos os objetivos práticos, os deslocados poderiam eventualmente ter uma nacionalidade não efetiva, tornando-se apátridas *de facto*.

2. Perda do *status* de Estado pelos PEIs perante a comunidade internacional e desaparecimento do território: a população não gozaria mais de proteção governamental, encontrando-se em uma situação de deslocamento permanente. Park afirma que neste caso, a população se tornaria apátrida *de jure*, após a extinção do Estado<sup>695</sup>. Entretanto, esse raciocínio não está livre de controvérsias uma vez que a definição de apátrida, segundo a Convenção é “a pessoa que nenhum Estado considera como nacional por efeito de lei”. Assim, trata-se de uma definição que depende da premissa da negação da concessão da nacionalidade através da aplicação da lei de um determinado Estado, e não do desaparecimento físico dele. Assim, para que a população fosse considerada como apátrida *de jure*, seria necessário que o Estado formalizasse um ato que anulasse a nacionalidade da população e através deste, a população poderia ser considerada como apátrida *de jure*<sup>696</sup>.

---

<sup>695</sup> PARK, Susin. Climate change and the risk of statelessness: the situation of low-lying States. UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, n. 20, PPLA/2011/04, May 2011.

<sup>696</sup> McADAM, Jane; SAUL, Ben. Op. cit., p. 9.



Reconhecendo a urgência da situação dos PEIs, o ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados) preparou uma nota<sup>697</sup> que se refere à implementação do parágrafo 1 (c) do Plano de Ação de Bali, sobre a urgência de implementação de ações de adaptação às mudanças climáticas. Referida nota requeria aos negociadores da CQNUMC que garantissem o reconhecimento da necessidade de ações rápidas para a prevenção da apatridia através do financiamento para planejamento de adaptação<sup>698</sup>. Rodadas de discussão foram organizadas com especialistas em deslocamentos causados pela mudança climática em fevereiro de 2011<sup>699</sup>, onde a situação dos pequenos países insulares foi discutida<sup>700</sup>.

Para essa situação sem precedentes, foi sugerido que a prevenção da apatridia através da sucessão de Estados fosse tomada como base<sup>701</sup>, já que orienta sobre a aquisição da nacionalidade após o desaparecimento político do Estado. O princípio de prevenção de apatridia está presente na Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia<sup>702</sup>.

---

<sup>697</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Climate change and statelessness: an overview, 15 May 2009.

<sup>698</sup> O Plano de Ação de Bali foi adotado em 2007, na COP 13 e estabeleceu um processo de negociação formal para aumentar a implementação da CQNUMC. Disponível em: <<https://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>>. Acesso em: 25 Dez. 2016.

<sup>699</sup> Evento que celebrou o sexagésimo aniversário da Convenção de 51, e o quadragésimo aniversário da Convenção para Redução dos Casos de Apatridia de 1961.

<sup>700</sup> A nota conceitual da Conferência está disponível em: <<http://www.unhcr.org/4d1c92bb9.pdf>>. Acesso em: 28 Dez. 2016.

<sup>701</sup> McADAM, Jane. *Climate Change, forced migration, and international law*. New York: Oxford University Press, 2012. p. 140.

<sup>702</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Climate change and statelessness: an overview*. Op. cit., p. 2.

O ACNUR sugere também a criação de acordos multilaterais ou bilaterais que possam prever onde e com que base jurídica os habitantes dos PEIs se deslocariam em definitivo para outros países e que assegurariam a prevenção da apatridia quando o território desaparecer<sup>703</sup>. Além disso, sinaliza que, para prevenir a apatridia temporária, a aquisição de uma nova nacionalidade efetiva deveria ocorrer antes da dissolução do Estado afetado. Assim, deveria ser permitido que os indivíduos afetados tivessem dupla nacionalidade no período de transição<sup>704</sup>.

Em maio de 2011, o Centro Sabin para o Direito das Mudanças Climáticas da Universidade Columbia organizou uma conferência que discutiu o limbo jurídico que os PEIs enfrentam<sup>705</sup>. As alternativas de proteção jurídica das populações das PEIs foi um dos temas mais controversos durante as sessões da Conferência, o que será discutido nas próximas seções desse capítulo.

---

<sup>703</sup> Ibid, p. 3.

<sup>704</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Climate Change and Displacement: Identifying Gaps and Responses Expert Roundtable. Conceptual note, Feb. 2011, p. 19.

<sup>705</sup> A Conferência foi intitulada "Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and a Changing Climate" e ocorreu entre 23-25 Maio de 2011. O programa está disponível em: <<http://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/files/Past-Conferences-and-Events/Threatened%20Island%20Nations%20-%20Compiled%20Notes.pdf>>. Os autores deste capítulo contribuíram com a apresentação de um pôster que trata do tema de soberania das ilhas. Disponível em: <[https://www.law.columbia.edu/null/download?exclusive=filemgr.download&file\\_id=59267](https://www.law.columbia.edu/null/download?exclusive=filemgr.download&file_id=59267)>. Acesso em: 28 Dez. 2016. O resultado dos estudos selecionados apresentados na Conferência pode ser encontrado em GERRARD, Michael B; WARNIER, Gregory (Eds.) Threatened Island Nations: legal implications of rising seas and a changing climate. New York: Cambridge University Press, 2014.

## 5. As dificuldades inerentes à negociação de uma convenção para a proteção dos deslocados dos PEIs

Há diversas propostas para a proteção dos deslocados ambientais. No entanto, até o presente momento, tais propostas permanecem em discussão no âmbito acadêmico e não receberam apoio estatal para serem negociadas.

O Projeto de Convenção sobre o Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais, elaborado por pesquisadores da Universidade de Limoges tem escopo geográfico global e aborda todos os tipos de desastres e não somente aqueles relacionados à mudança climática. Sua principal inovação está relacionada ao direito dos deslocados ambientais em escolherem a região ou país em que irão residir. Em contrapartida, o país de recepção poderá exercer a liberdade de escolha na condição em que os Estados tenham a obrigação de receber os deslocados, o que ocorre nesse projeto. Tal dever está fundamentado no princípio da solidariedade<sup>706</sup>.

O projeto de Hodgkinson et. Al. aborda o caso dos PEIs, propondo a aplicação dos princípios de autodeterminação dos povos, proximidade geográfica e a proteção da cultura para guiar os acordos bilaterais a serem realizados entre os PEIs e os países de recepção<sup>707</sup>.

<sup>706</sup> PRIEUR, Michel. Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons. S/d. Documento online, p. 7. Disponível em: <[https://unfccc.int/files/adaptation/groups\\_committees/loss\\_and\\_damage\\_executive\\_committee/application/pdf/prieur-convention\\_on\\_the\\_international\\_status\\_of\\_environmentally.pdf](https://unfccc.int/files/adaptation/groups_committees/loss_and_damage_executive_committee/application/pdf/prieur-convention_on_the_international_status_of_environmentally.pdf)>. Acesso em: 22 Jun. 2017.

<sup>707</sup> HODGKINSON; David; YOUNG, Lucy. In the face of looming catastrophe- A Convention for Climate-Change-Displaced Persons pp. 299-335. In: GERRARD, M. e WANNIER, Gregory. Threatened Island

Falstrom sugere que a *Convenção contra Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes* poderia ser aplicada para o caso dos deslocados ambientais. A vantagem dessa Convenção é a garantia de que os deslocados ambientais não fossem enviados para seus países de origem, onde enfrentariam problemas ambientais<sup>708</sup>.

Biermann e Boas propõem a criação de um *Protocolo de Reconhecimento, Proteção e Reassentamento* na CQNUMC. Eles não incluem um elemento voluntário para reconhecer os deslocados ambientais. A proposta de Docherty e Giannini refere-se a “refugiados climáticos” e é atrelada a causas ligadas às mudanças climáticas, além de incluir 6 requisitos para que o indivíduo seja reconhecido como tal: (1) migração forçada; (2) relocação temporária e permanente; (3) movimento transfronteiriço; (4) movimento causado pelas mudanças climáticas; (5) deslocamento gradual ou repentino; (6) critério para reconhecimento da contribuição humana para o deslocamento.

McAdam acredita que as propostas apresentadas acima possuem características que impossibilitariam a criação de uma convenção destinada à proteção de deslocados ambientais. Argumenta que tais propostas estão fundamentadas em algumas presunções que não foram comprovadas por estudos empíricos que demonstram que os deslocamentos são predominantemente internos e gra-

---

Nations: legal implications of rising seas and a changing climate. New York: Cambridge University Press, 2014.

<sup>708</sup> FALSTROM, Dana Z. Stemming the flow of environmental displacement: creating a convention to protect persons and preserve the environment. Colorado Journal of International Environmental Law & Policy, v.6, n.1, Jun. 2001, p. 9.

duais; que é problemático sugerir que a mudança climática, por si só, causa deslocamento; e que há obstáculos políticos para a criação de uma nova categoria de proteção<sup>709</sup>. Apesar desses desafios, acreditamos que as propostas também têm méritos como o fato de incluírem a proteção ao deslocamento interno e solicitar que os Estados tomem providências quanto aos deslocamentos lentos.

De fato, concordamos que tratar a mudança climática como única causa de deslocamento é problemático uma vez que se sabe que as causas socioeconômicas também têm um papel fundamental na mobilidade. No caso da população dos PEIs, essa questão é mais do que pertinente uma vez que as ilhas do Pacífico têm uma cultura migratória com mais de um terço dos tuvaluanos vivendo no exterior e enviando remessas de dinheiro para suas famílias em Tuvalu desde a década de 1970<sup>710</sup>. O deslocamento nos PEIs já ocorre por motivos econômicos e a mudança climática adicionaria mais um motivo para a migração<sup>711</sup>. Isso, entretanto, não deve impedir que os Estados busquem soluções para a proteção das populações afetadas.

Ademais, a criação de um novo instrumento que lide com efeitos climáticos que ainda têm um certo grau de incerteza pode deixar tanto os países desenvolvidos quanto os em desenvolvimento com receio em aceitar novas obri-

---

<sup>709</sup> McADAM, Jane. Swimming against the tide: why a climate change displacement treaty is not the answer. *International Journal of Refugee Law*, v. 23, n. 1, p. 2-27, 2011.

<sup>710</sup> McANANEY, Sheila. Sinking islands? Formulating a realistic solution to climate change displacement. *NYU Law Review*, v. 87, n. 4, 2012, p. 1180.

<sup>711</sup> *Ibid*, p.1180.

gações. Os países desenvolvidos têm procurado limitar a extensão de proteção de estrangeiros nos seus territórios<sup>712</sup>, assim como os países em desenvolvimento não teriam condições de arcar com maiores custos para a recepção de uma nova categoria de pessoas. Estes iriam receber a grande maioria dos deslocados ambientais<sup>713</sup>.

No entanto, independente das causas do deslocamento, apesar da inexistência de uma convenção, os Estados poderão aceitar as populações deslocadas através da previsão em suas legislações domésticas. O Brasil, por exemplo, recepcionou as vítimas do terremoto no Haiti

---

<sup>712</sup> Desde a década de 1990, a Austrália tem implementado uma política restritiva na recepção de solicitantes de refúgio, interceptando navios que levam solicitantes. O governo australiano transfere os solicitantes de refúgio para centros de detenção em outros territórios como Nauru e Ilhas Manus ou os retorna para seus locais de embarque. As políticas de migração dos países da União Europeia estão se tornando cada vez mais restritivas ao mesmo tempo que há um relaxamento progressivo entre as fronteiras dos países da União Europeia. Nesse sentido, a introdução de sanções às companhias aéreas, restrições de visto, políticas de deportação, restrição de benefícios e direitos dos solicitantes de asilo podem ser enumeradas. Ainda no contexto da União Europeia o Tratado entre a União Europeia e Turquia de 2016 determina que a solicitação de refúgio denegada na União Europeia implica no retorno do indivíduo para Grécia e Turquia, em troca de um sírio reassentado da Turquia para a União Europeia. O acordo prevê ainda a liberação de vistos para turcos que se obedecerem a certos critérios poderão ter acesso a zona Schengen, auxílio financeiro de 3 bilhões de euros, etc. Para maiores detalhes cf. HARGRAVE, Karen; PANTULIANO, Sara. Closing borders- the ripple effects of Australian and European Refugee Policy. Policy Brief 66, Humanitarian Policy Group, Sep. 2016.

<sup>713</sup> Relatório do ACNUR de 2016 constatou que 80% dos refugiados moram em países em desenvolvimento. Cf. DOBBS, Leo. World Refugee Day: UNHCR report finds 80 per cent of world's refugees in developing countries. DOBBS, Leo. World Refugee Day: UNHCR report finds 80 per cent of world's refugees in developing countries. 20 Jun. 2001. Documento online. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/latest/2011/6/4dfb66ef9/world-refugee-day-unhcr-report-finds-80-cent-worlds-refugees-developing.html>>. Acesso em: 2 Jan. 2017; e WYMAN, Katrina Miriam. Responses to climate migration. Harvard Environmental Review, v. 37, 2013, p. 201.

por razões humanitárias através de resolução do Conselho Nacional de Imigração (97/2012)<sup>714</sup>. Não obstante tais desafios, há inúmeros estudos e propostas de convenção de proteção aos deslocados ambientais que, apesar de ampliarem a proteção a uma nova categoria, não supera os problemas levantados, como a dificuldade em separar a motivação econômica dos deslocamentos. Isso não significa que os afetados estejam completamente desprovidos de proteção, aplicando-se as salvaguardas presentes em diversos instrumentos de direitos humanos<sup>715</sup>.

Ausente a perspectiva de que seja criada uma convenção que lide com o deslocamento ambiental, o *soft law*, assim como as iniciativas regionais e os acordos bilaterais são apontados como alternativas mais viáveis de proteção para os deslocados ambientais.

## 6. Iniciativas Regionais e Acordos Bilaterais

A criação ou aproveitamento de acordos bilaterais além das iniciativas regionais seriam uma alternativa de proteção para o caso específico dos PEIs.

Assim como Williams acreditamos que a proteção de deslocados ambientais fundada em uma pré-existente cooperação regional ou um acordo bilateral em matéria econômica e geopolítica poderia ser realizada<sup>716</sup>. Os Esta-

<sup>714</sup> RAMOS, Erika P. Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. p. 101 e 113-117.

<sup>715</sup> Para detalhes de proteção jurídica da pessoa aplicada aos deslocados ambientais cf. CLARO, Carolina A. Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p. 63-66.

<sup>716</sup> WILLIAMS, Angela. Turning the tide: recognizing climate change refugees in international law. *Law and Policy*, v. 30, n. 4, 2008, p. 518.

dos, dessa forma, desenvolveriam medidas de recepção de acordo com a sua própria capacidade de recepção. Estes acordos poderiam adquirir um alto nível de comprometimento dos Estados partes, como já foi demonstrado através da ampliação do alcance de proteção do termo “refugiado” para a proteção dos deslocados ambientais, tanto na África, como na América Latina. A *Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos de 1969 inclui em sua definição de “refugiado” pessoas deslocadas como resultado de “eventos que perturbam seriamente a ordem pública em uma parte ou em todo o seu país de origem ou nacionalidade” (artigo 1(2)).*

*Por outro lado, a Declaração de Cartagena de 1984 inclui na definição de refugiados “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”*<sup>717</sup>. Em que pese não estarem abrangidos pela definição ampliada de refugiado da Declaração de Cartagena, especialistas aventaram a possibilidade de os Estados optarem por aplicar a definição de refugiado de Cartagena, conferindo proteção a pessoas obrigadas a partir devido a desastres naturais ou ecológicos, compreendidos como “outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”<sup>718</sup>.

<sup>717</sup> A Declaração de Cartagena ampliou o conceito de refugiado para situações de violação maciça de direitos humanos. Cf. *Ibid.*

<sup>718</sup> ALTO COMISSARIADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Reunión de expertos Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984*. Montevideo, Uruguay 15 y 16 de octubre de 2013. Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984. Documento online. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/>



Segundo tais especialistas, tal enfoque não estaria vedado.

As organizações intergovernamentais regionais já criaram instrumentos que abordam o deslocamento climático no Pacífico<sup>719</sup>. Instrumentos como a *Declaração Niue sobre Mudança Climática* de 2008, *Declaração de Moana* de 2009 (criada na Conferência do Pacífico das Igrejas<sup>720</sup>) e a *Declaração de Moana* de 2013 (adotada na reunião dos Parlamentares do Pacífico<sup>721</sup>) mencionam o deslocamento climático apesar de não oferecerem propostas concretas que viabilizem a proteção dos indivíduos afetados pelas mudanças climáticas<sup>722</sup>. Durante a Reunião Regional sobre Mudança Climática e Migração no Pacífico organizada pelo Secretariado do Fórum das Ilhas do Pacífico (PIFS) e a Comissão Social e Econômica das Nações Unidas para a Ásia e o Pa-

[BDL/2014/9651.pdf](#)>. Acesso em: 25 Fev. 2017. Participaram da reunião especialistas de 6 países da região procedentes de governos, poder judiciário, juristas, Organizações Internacionais, ONGs e academia.

<sup>719</sup> NI, Xing-Yin Ni. A Nation Going Under: Legal Protection for “Climate Change Refugees. *International & Comparative Law Review*, v. 38, 2015, p. 348.

<sup>720</sup> PACIFIC CONFERENCE OF CHURCHES. Moana Declaration’ Pacific church leaders’ statement. Nadi, Fiji, 24 April 2009. Disponível em: <<https://www.oikoumene.org/en/resources/documents/wcc-programmes/justice-diakonia-and-responsibility-for-creation/climate-change-water/pacific-church-leaders-statement>>. Acesso em 1 Fev. 2017.

<sup>721</sup> PACIFIC PARLIAMENTARIANS. Moana Declaration: Outcome Statement of Pacific Parliamentarians for Population & Development. Pacific Conference of Parliamentarians for Advocacy on ICPD beyond 2014. Suva, Fiji. Disponível em: <<http://countryoffice.unfpa.org/pacific/drive/PACIFICCONFERENCEOFPARLIAMENTARIANS-FORADVOCACYONICPD2014OutcomeStatement.pdf>>. Acesso em: 1 Fev. 2017.

<sup>722</sup> GERO Anna. Disaster related human mobility within relevant Pacific regional laws, policies and frameworks. Discussion Paper, The Nansen Initiative. S/d. Documento online. Disponível em: <[https://www.pacificclimatechange.net/sites/default/files/documents/DP\\_Disaster\\_Related\\_Human\\_Mobility\\_Within\\_Relevant\\_Pacific\\_Regional\\_Laws\\_Policies\\_and\\_Framework.pdf](https://www.pacificclimatechange.net/sites/default/files/documents/DP_Disaster_Related_Human_Mobility_Within_Relevant_Pacific_Regional_Laws_Policies_and_Framework.pdf)>. Acesso em: 22 Nov. 2016.

cífico (UN-ESCAP) em dezembro de 2016 reconheceu-se a necessidade de criação de um arcabouço legal regional para tratar da mobilidade humana. Esse seria um passo fundamental para a criação de um instrumento que trate dos deslocamentos climáticos da região<sup>723</sup>. Nesse sentido, está em fase de elaboração pelo Professor Victor David da Universidade da Nova Caledônia um projeto de convenção regional para os PEIs cujo esboço foi apresentado na 3ª Conferência Mundial de Redução de Riscos de Desastres em 2015 e durante a COP21 em Paris, no mesmo ano<sup>724</sup>.

Muitos dos instrumentos globais que abordam migrações climáticas também defendem a atuação regional para uma proteção mais efetiva. A *Declaração de Nova Iorque sobre Refugiados e Migrantes* de 2016<sup>725</sup> em seu anexo “Rumo a um pacto mundial para a migração segura, ordenada e regular” reconheceu que fatores ambientais são causas de migração (parágrafo 7) e recomendou a realização de consultas regionais para negociações, aproveitando os mecanismos regionais já existentes (parágrafo 14).

Os acordos bilaterais, por sua vez, são acordos feitos entre dois países que podem tratar de temas como migração e política econômica. Há vantagens em negociar bilateralmente uma vez que esses acordos proporcionam maior flexibilidade e oferecem às partes maiores possibilidades para renegociação<sup>726</sup>. Na região, há histórico de

<sup>723</sup> CORENDEA, Cosmin. Pacific Countries Advance Regional Policy Towards Climate Migration. United Nations University, 2017.

<sup>724</sup> DAVID, Victor. Project of a regional Convention [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <victor.david@ird.fr> em 16 Fev. 2017.

<sup>725</sup> Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/71/1%20](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1%20)>. Acesso em: 1 Fev. 2017.

<sup>726</sup> BLUM, Gabriela. Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture

acordos baseados em motivos econômicos que proporcionam oportunidades migratórias para os cidadãos<sup>727</sup>.

A Austrália também desenvolveu um programa de trabalho temporário no setor agrícola para pessoas provenientes de nações do Pacífico, considerado como precursor de um grande plano que poderia permitir que um grande número de tuvaluanos se estabelecesse na Austrália<sup>728</sup>. É importante ressaltar, entretanto que, tais programas são temporários. Fica claro, assim, que a finalidade dos mesmos é a contribuição para a economia dos países de recepção, e não tem como fundamento a mudança do clima ou razões humanitárias<sup>729</sup>.

---

of International Law. Harvard International Law Journal, v. 49, 2008, p. 354.

<sup>727</sup> Por exemplo: 1) Migração permanente de indivíduos qualificados: desde a década de 1980, o governo australiano tem desenvolvido políticas que tinham como escopo migrantes qualificados. Entre 2014 e 2015, 896 migrantes das ilhas do Pacífico receberam residência permanente através desse programa. A Nova Zelândia também implementou a mesma categoria de migrante em 1991. (Cf. CURTAIN, Richard et al. Pacific possible-labour mobility; the ten billion dollar prize. Pacific Possible, Australian National University, World Bank, 2016. p. 2); e 2) Loterias de visto na Nova Zelândia que oferecem o visto para 250 cidadãos de Fiji e Tonga, e 75 de Kiribati e Tuvalu. (Cf. DISPLACEMENT SOLUTIONS. Climate-change displaced people and housing, land and property rights. Preliminary strategies for rights-based planning and programming to resolve climate-induced displacement, 2009. p. 353) Acordos de acesso aberto: como no caso dos Estados Unidos que concede livre acesso para cidadãos da Micronésia, República das Ilhas Marshall e Palau. Cf. CURTAIN, Richard et al. Op. cit., p. 25.

<sup>728</sup> Os seguintes países fazem parte do programa australiano de trabalho temporário (Seasonal Worker Program): Timor-Leste, Kiribati, Nauru, Papua New Guinea, Samoa, Solomon Islands, Tonga, Tuvalu and Vanuatu. Disponível em: <<http://employment.gov.au/seasonal-worker-program>>. Acesso em: 2 Jan. 2017.

<sup>729</sup> Para maiores detalhes sobre os programas, Cf. YAMAMOTO,

## 7. Soft Law

Diante das dificuldades de criação de uma convenção vinculante, o uso de *soft law* é a alternativa mais viável para o regime de proteção dos deslocados ambientais dos PEIs, em um primeiro momento. *Soft law* ou direito flexível denomina um tipo de norma que não é vinculante, sendo desprovidos de obrigatoriedade e sanção<sup>730</sup>.

A falta de um cenário político favorável para negociações de uma convenção que trate de deslocamento ambiental demonstra que é improvável que um acordo seja alcançado a curto prazo. Além disso, a dificuldade em obter compromissos para as obrigações presentes no *Protocolo de Quioto* ou na CQNUMC, demonstra que os países se afastam de obrigações juridicamente vinculantes no regime de mudança climática<sup>731</sup>. Ademais, o uso de *soft law* apresenta menores custos contratuais além de não implicar em perda de soberania, por não restringir a liberdade de ação, sendo uma boa alternativa para lidar com a incerteza<sup>732</sup>. Entretanto, certas desvantagens fazem

---

Lilian; ESTEBAN, Miguel. Op. cit.

<sup>730</sup> Apesar do soft law não ser vinculante, alguns dos seus instrumentos adquirem autoridade com o tempo, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, cujos artigos já podem ser considerados como direito costumeiro. Outros exemplos de soft law são documentos que foram assinados pelos Estados e não satisfazem os requisitos de um tratado, promessas através de correspondência diplomática, e votos em organizações internacionais. Cf. OLIVEIRA, Liziane P. S.; BERTOLDI, Márcia R. A importância do soft law na evolução do direito internacional. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, 1, n. 10, p. 6270-71, 2012.

<sup>731</sup> McANANEY, Sheila. Op. cit, p. 1202.

<sup>732</sup> ABBOT, Kenneth W; SNIDAL, Duncan. Hard and soft law in international governance. *International Organization*, v. 54, n.3, p. 434-444, Summer 2000.

esse tipo de instrumento ser apresentado como uma espécie de pré-instrumento para que se torne posteriormente uma *hard law*. Por exemplo, não há penalidades ao Estado, se ele não cumpre as obrigações, o que aumentaria a probabilidade dos Estados desrespeitarem os compromissos estipulados<sup>733</sup>, e o seu conteúdo flexível acarreta maiores problemas de interpretação que os enfrentados pelos instrumentos de *hard law*<sup>734</sup>.

Uma vez que a possibilidade de adoção de uma convenção sobre deslocamento ambiental permanece remota, a aplicação de *soft law* poderia fazer a ponte entre as formalidades da elaboração das leis e as necessidades de proteção de indivíduos na comunidade internacional<sup>735</sup>. O *Soft law* tem sido utilizado quando há um impasse nas negociações onde as disparidades no tocante à riqueza, poder e interesses tornam praticamente impossível um acordo obrigatório<sup>736</sup>.

Nesse sentido, os *Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos* de 1998 representam o maior exemplo de *soft law* nessa área. Prevê orientações para a proteção de indivíduos afetados por conflitos, violações de direitos

---

<sup>733</sup> GUZMAN, Andrew T; MEYER, Timothy L. International soft law. *Journal of Legal Analysis*, v. 2, n. 1, 2010, p. 178.

<sup>734</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FIORENZA, Fábio. Op. cit., p. 6281.

<sup>735</sup> ABE, Kohki. The new face of humanitarianism-The Internally displaced problem and the politics of law. In: SHIMADA, Yukio (Ed.) *Internal displaced people and International law*. Tokyo: Shinzansha, 2005. p. 233. 阿部浩己(2005) 新たな人道主義の相貌——国内避難民問題の法と政治. In 国内避難民と国際法、島田征夫、信山社].

<sup>736</sup> CHINKIN, Christine. Normative development in the international legal system. In: SHELTON, Dinah (Ed.). *Commitment and compliance: the role of non-binding norms in the international legal system*. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 41.

humanos, desastres naturais e projetos de desenvolvimento. Seu conteúdo foi selecionado através de uma profunda pesquisa de normas de direitos humanos, direito humanitário e direito dos refugiados<sup>737</sup>.

Os Princípios Orientadores facilitam a implementação no âmbito do direito doméstico, sem exigir que os Estados assumam obrigações jurídicas imediatas. Dessa forma, os Estados escolheriam quando e, em quais condições eles transformariam esses princípios em *hard law* no direito interno, tendo a liberdade para interpretar e implementar normas e cumprir ou não com a interpretação dos princípios<sup>738</sup>.

No encontro de alto-nível ministerial em dezembro de 2011, o ACNUR, baseado nos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, lançou a proposta de elaboração dos princípios orientadores de deslocamento causado pela mudança climática para 145 países, mas apenas 4 demonstraram interesse em avaliar lacunas de proteção nesta área, em âmbitos regionais e sub-regionais<sup>739</sup>. Ademais, a Conferência Nansen sobre Mudança Climática e Deslocamento de 2011, que resultou na criação dos “*Princípios Nansen*” e da Iniciativa Nansen que realizou consultas regionais com governos e sociedade civil organizada no Pacífico, América Central, no Chifre da África,

---

<sup>737</sup> BROOKINGS INSTITUTE; LONDON SCHOOL OF ECONOMICS. *Climate Change and Internal Displacement*, 2014.

<sup>738</sup> BETTS, Alexander. *Towards a ‘soft law’ framework for the protection of vulnerable migrants*, *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 162, UNHCR, Aug. 2008, p. 14.

<sup>739</sup> McADAM, Jane. *The normative framework of climate-change displacement*. The Brookings Institution, 2012, p. 4.

Sudeste Asiático, América do Sul. Os resultados dessas consultas foram compilados na “Agenda para a Proteção dos Deslocados Transfronteiriços no Contexto de Desastres e Mudança Climática”<sup>740</sup>.

O escopo dessa agenda é a integração das práticas em arcabouços normativos dos Estados e organizações regionais, apesar de não ter o objetivo de criar novas normas. Assim, não poderia ser apontada como um instrumento de *soft law*. Apesar de não serem considerados como *soft law*<sup>741</sup> foram definidos como um “sistema de governança para tratar dos deslocamentos causados por desastres identificando atores-chaves e áreas de atividade relevantes”<sup>742</sup>. Para dar seguimento à implementação da Agenda foi criada a Plataforma sobre Deslocamento por Desastres lançada na Conferência Humanitária Mundial de 2016 que irá permitir a troca de informação sobre políticas e arcabouços legais entre as partes interessadas.

## 8. Políticas para os deslocamentos transfronteiriços: o caso de Kiribati

Os PEIs têm adotado várias medidas presumindo que seus nacionais terão de abandonar os PEIs. Nesse as-

---

<sup>740</sup> NANSEN INITIATIVE. *Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change*, 2015. Disponível em: <<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>>. Acesso em: 25 Fev. 2017.

<sup>741</sup> KÄLIN, Walter. From the Nansen principles to the Nansen initiative. *Forced Migration Review*, 41, Dec. 2012, p. 48.

<sup>742</sup> *Ibid*, p. 48.

pecto, Kiribati destaca-se por desenvolver planejamento para que sua população faça treinamento que auxilie na sua realocação. Seu plano “migração com dignidade” têm dois pilares: o primeiro consiste na criação de comunidades expatriadas em diversos países que poderão assistir àqueles que venham migrar posteriormente. O segundo pilar consiste na qualificação educacional e vocacional para proporcionar a possibilidade de que os migrantes possam conseguir trabalhos bem remunerados<sup>743</sup>. Além disso, Kiribati adquiriu propriedades em Naviavia, Vanua Levu em Fiji e Tuvalu, que também começou a discutir opções de reassentamento<sup>744</sup>.

O estudo de Wyyett aponta que a Nova Zelândia e a Austrália seriam os melhores destinos para o reassentamento das populações dos PEIs uma vez que possuem melhores recursos para promover a integração<sup>745</sup>. No entanto, o reassentamento é uma estratégia complexa que requer uma consulta cuidadosa das comunidades para que elas não se sintam prejudicadas.

Apesar da presunção, tanto na discussão de adaptação quanto na criação de soluções de deslocamentos transfronteiriços, baseando-se na inevitável necessidade das populações dos PEIs, há evidência de que essas populações são mais resilientes à elevação do nível do mar do

---

<sup>743</sup> McNAMARA, Karen E.; DES COMBES, Helene. Planning for community relocations due to climate change in Fiji. *International Journal of Disaster Risk Science*, v. 6, n. 3, p. 315-319, 2015.

<sup>744</sup> LECKIE, Scott. *Land solutions for climate displacement*. New York: Routledge, 2014.

<sup>745</sup> WYETT, Kelly. Escaping a rise tide: sea level rise and migration in Kiribati. *Asia & Pacific Policy Studies*, v. 1, n.1, p.176-177, 2014.



que tem sido demonstrado em estudos que discutem políticas de adaptação. Isso foi comprovado nos resultados da análise da modificação costeira nas últimas décadas realizada por McLean e Kench que fornecem perspectivas menos pessimistas sobre o futuro dos PEIs a até mesmo demonstram o aumento de seus territórios<sup>746</sup>. Com base nesse dado empírico, é necessário que haja um maior enfoque em mitigação e de mecanismos de adaptação que se baseiem na permanência dessas populações para que não haja perda de recursos úteis que contribuam para melhorar a resiliência dessas comunidades.

## Conclusão

As evidências empíricas em estudos sobre os PEIs demonstram que os seus territórios não têm diminuído devido à elevação do nível do mar. Apesar desses dados, os governos desses países, assim como a comunidade científica internacional, têm direcionado as discussões das políticas de adaptação para o abandono de seu território. É necessário, dessa forma, que esse paradigma seja ampliado para incluir políticas que presumam a permanência das populações nesses territórios.

Nesse cenário, a migração como estratégia de adaptação pode ser interpretada como um fenômeno temporário em que os habitantes dos PEIs se deslocariam para outros países a fim de enviar remessas que auxiliariam seus

---

<sup>746</sup> McLEAN, Roger; KENCH, Paul. Destruction or persistence of coral islands in the face of 20th and 21st century sea-level rise?. *Wires Climate Change*, v. 6, 2015, p. 459.

familiares e colaborariam para as políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Entretanto, isso já está ocorrendo há décadas quando nem mesmo as discussões sobre mudanças climáticas existiam nesses países.

No pior cenário, que prevê o abandono dos PEIs, uma convenção global poderia regular a recepção dos deslocados ambientais e uniformizar o seu tratamento nos países que a ratificassem.

Acordos bilaterais ou instrumentos regionais dariam maior flexibilidade para que os países negociassem os melhores termos para ambas as partes, levando em consideração a existência desses acordos na seara econômica. Há projetos em estágio inicial de elaboração de instrumentos regionais que protejam os cidadãos dos PEIs, mas não há propostas concretas sobre acordos bilaterais sobre deslocamento ambiental. Os cidadãos da República das Ilhas Marshall, Micronésia e Palau poderiam se beneficiar dos acordos de acesso aberto com os Estados Unidos e que prevê livre acesso ao território norte-americano.

No caso do uso de *soft law*, seu conteúdo poderia ser introduzido gradualmente na legislação doméstica nos países de recepção. Por meio de uma proposta de dupla cidadania temporária, por exemplo, cidadãos poderiam gozar dos direitos nos países de recepção, além de preservarem sua antiga nacionalidade, mesmo que ela se torne inoperante.

## Referências Bibliográficas

ABBOT, Kenneth W; SNIDAL, Duncan. Hard and soft law in

international governance. *International Organization*, v. 54, n. 3, p. 421-456, Summer 2000.

ABE, Kohki. The new face of humanitarianism -The Internally displacement problem and the politics of law. In: SHIMADA, Yukio (Ed.) *Internal displaced people and International law*. Tokyo: Shinzansha, 2005. p. 225-271. 阿部浩己(2005) 新たな道主義の相貌——国内避難民問題の法と政治。In 国内避難民と国際法、島田征夫、信山社].

ALTO COMISSARIADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Reunión de expertos Interpretación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984*. Montevideo, Uruguay 15 y 16 de octubre de 2013. Resumen de las conclusiones sobre la interpretación de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984. Documento online.

BARNETT, Jon; ADGER, Neil. Climate dangers and atoll countries. *Climate Change*, v. 61, n. 3, p. 321-337, Dec 2003.

BETTS, Alexander. Towards a 'soft law' framework for the protection of vulnerable migrants, *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 162, UNHCR, Aug. 2008.

BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. Protecting Climate Refugees - the case for a global protocol. *Environment Magazine*, v. 50, n. 6, p. 8-17, 2008.

BLUM, Gabriela. Bilateralism, Multilateralism, and the Architecture of International Law. *Harvard International Law Journal*, v. 49, p. 323-379, 2008.

BROOKINGSINSTITUTE;LONDONSCHOOLOFECONOMICS. *Climate Change and Internal Displacement*. Oct. 2014.

BURKETT, Maxine. The nation ex-situ, on climate change, deterritorialized nationhood and the post-climate era. *Climate Law*, v. 2, p. 345-374, 2011.

CARON, David. When law makes climate change worse: rethinking the law of baselines in light of a rising sea level. *Ecology Law Quarterly*, v. 17, n. 4, p. 621-653, Jan. 1990.

CHINKIN, Christine. Normative development in the international legal system. In: SHELTON, Dinah (Ed.). *Commitment and compliance: the role of non-binding norms in the international legal system*. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 21-42.

CLARO, Carolina A. *Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Brasília, 2012.

CLIMATE FOCUS. *Loss and damage in the Paris Agreement*. Briefing note, 2015.

CORENDEA, Cosmin. *Pacific Countries Advance Regional Policy Towards Climate Migration*. United Nations University, 2017.

CRAWFORD, James. *The creation of states in international law*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.

CURTAIN, Richard et al. *Pacific possible: labour mobility; the ten billion dollar prize*. Pacific Possible, Australian National University, World Bank, 2016.

DAVID, Victor. *Project of a regional Convention* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <victor.david@ird.fr> em 16 Fev. 2017.

DISPLACEMENT SOLUTIONS. *Climate-change displaced people*

and housing, land and property rights: Preliminary strategies for rights-based planning and programming to resolve climate-induced displacement, 2009.

DOBBS, Leo. *World Refugee Day: UNHCR report finds 80 per cent of world's refugees in developing countries*. 20 Jun. 2001. Document online.

DOCHERTY, Bonnie; GIANNINI, Tyler. Confronting a rise tide: a proposal for a Convention on Climate Refugees. *Harvard Environmental Law Review*, v. 33, p. 349-403, Jun. 2009.

FALSTROM, Dana Z. Stemming the flow of environmental displacement: creating a convention to protect persons and preserve the environment. *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, v.6, n.1, Jun. 2001.

GAGAIN, Michael. Climate change, sea level rise, and artificial islands: saving the Maldives' statehood and maritime claims through the 'constitution of the oceans. *Colorado Journal of International Environmental Law*, v. 23, n. 1, p. 77-120, Oct. 2012.

GERO Anna. *Disaster related human mobility within relevant Pacific regional laws, policies and frameworks*. Discussion Paper, The Nansen Initiative. S/d. Document online.

GERRARD, Michael B; WARNIER, Gregory (Eds.). *Threatened Island Nations: legal implications of rising seas and a changing climate*. New York: Cambridge University Press, 2014.

GRANT, Thomas. Defining statehood: the Montevideo Convention and its discontents. *Columbia Journal of Transnational Law*, v. 37, n. 2, p. 403-457, 1999.

\_\_\_\_\_. Between Diversity and disorder: a review of Jorri C. Duursma, fragmentation and the international relations of micro-states: self-determination and statehood. *American*

*University International Law Review*, v. 12, n. 4, p. 629-686, 1997.

GUZMAN, Andrew T; MEYER, Timothy L. International soft law. *Journal of Legal Analysis*, v. 2, n. 1, p. 171-224, 2010.

HARGRAVE, Karen; PANTULIANO, Sara. *Closing borders- the ripple effects of Australian and European Refugee Policy*. Policy Brief 66, Humanitarian Policy Group, Sep. 2016.

HESTETUNE, Jared. The invading waters: climate change dispossession, state extinction, and international law. *ExpressO*, Jul. 2010.

HODGKINSON et al. The Hour When the Ship Comes in': A Convention for Persons Displaced by Climate Change. *Monash University Law Review*, v. 36, n. 1, p. 69 e ss., 2010.

HODGKINSON, David; YOUNG, Lucy. In the face of looming catastrophe- A Convention for Climate-Change-Displaced Persons. In: GERRARD, M.; WANNIER, Gregory. *Threatened Island Nations: legal implications of rising seas and a changing climate*. New York: Cambridge University Press, 2014. p. 299-335.

JAMERO, Lau; ESTEBAN, Miguel; ONUKI, Motoharu. Potential In-Situ Adaptation Strategies for Climate-Related Sea-Level Rise: Insights from a Small Island in The Philippines Experiencing Earthquake-Induced Land Subsidence. *International Journal of Sustainable Future for Human Security*, v. 4, n. 2, p. 44-53, 2016.

KÄLIN, Walter. From the Nansen principles to the Nansen initiative. *Forced Migration Review*, 41, p. 48-49, Dec. 2012.

KREIJEN, Gerard Peter Hubert. *State failure, sovereignty and effectiveness: legal lessons from the decolonization of sub-Sahara*

*Africa*. Leiden: Brill-Nijhoff, 2004.

LECKIE, Scott. *Land solutions for climate displacement*. New York: Routledge, 2014.

MANDAL, Ruma. Protection Mechanisms outside of the 1951 Convention (“Complementary Protection”). *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 9, PPLA/2005/02, Jun. 2005.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FIORENZA, Fábio. O desaparecimento de micro-Estados insulares pela elevação do nível do mar e as consequências para o direito internacional contemporâneo. *Revista de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, v. 1, n. 1, p. 23-45, Ago. 2013.

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

\_\_\_\_\_. *The normative framework of climate-change displacement*. The Brookings Institution, 2012.

\_\_\_\_\_. *Climate Change, forced migration, and international law*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

McADAM, Jane; SAUL, Ben. *An insecure climate for human security? Climate-induced displacement and international law*. Working paper n.4. Sidney Centre, 2009.

McANANEY, Sheila. Sinking islands? Formulating a realistic solution to climate change displacement. *NYU Law Review*, v. 87, n. 4, p.1172-1209, 2012.

McLEAN Roger; KENCH, Paul Destruction or persistence of coral islands in the face of 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> century sea-level rise?.

*Wires Climate Change*, v. 6, p. 445-463, Jul. 2015.

McNAMARA, Karen E; DES COMBES Helene. Planning for community relocations due to climate change in Fiji. *International Journal of Disaster Risk Science*, v. 6, n. 3, p. 3015-319, 2015.

NANSEN INITIATIVE. Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change, 2015.

NI, Xing-Yin Ni. A Nation Going Under: Legal Protection for “Climate Change Refugees, Boston College. *International & Comparative Law Review*, v. 38, p. 329-366, 2015.

OLIVEIRA, Liziane P. S.; BERTOLDI, Márcia R. A importância do *soft law* na evolução do direito internacional. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, 1, n. 10, p. 6256-6289, 2012.

PACIFIC CONFERENCE OF CHURCHES. *Moana Declaration’ Pacific Church leaders’ statement*. Nadi, Fiji, 24 April 2009.

PACIFIC PARLIAMENTARIANS. *Moana Declaration: Outcome Statement of Pacific Parliamentarians for Population & Development*. Pacific Conference of Parliamentarians for Advocacy on ICPD beyond 2014.

PARK, Susin. Climate change and the risk of statelessness: the situation of low-lying States. *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 20, PPLA/2011/04, May 2011.

PRIEUR, Michel. Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons. S/d. Documento online.

PRIEUR, Michel et al. Draft convention on the international



status of environmentally- displaced persons. *Revue Européene de Droit de l'Environnement*, v.12, n. 4, p. 395-406, 2008.

RAMOS, Erika P. *Refugiados ambientais: em busca do reconhecimento pelo Direito Internacional*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, 2011.

RAYFUSE, Rosemary. *International law and disappearing states: utilizing maritime entitlements to overcome the statehood dilemma*. University of New South Wales Faculty of Law Research Series paper 52, Nov. 2010.

SOONS, Alfred. The effects of a rising sea level on maritime limits and boundaries. *Netherlands International Law Review*, v. 37, n. 2, p. 207-232, Aug.1990.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Climate Change and Displacement: Identifying Gaps and Responses Expert Roundtable*. Conceptual note, Feb. 2011.

\_\_\_\_\_. Expert meeting: the concept of stateless persons under international law-summary conclusions, 27-28 May 2010.

\_\_\_\_\_. Climate change and statelessness: an overview, 15 May 2009.

WILLIAMS, Angela. Turning the tide: recognizing climate change refugees in international law. *Law and Policy*, v. 30, n. 4, p. 503-529, 2008.

WORSTER, William. Law, Politics, and the Conception of the State in State recognition theory. *Boston University International Law Journal*, v. 27, n. 115, p. 115-170, 2009.

WYETT, Kelly. Escaping a rise tide: sea level rise and migration

in Kiribati. *Asia & Pacific Policy Studies*, v.1, n.1, p.171-185, 2014.

WYMAN, Katrina M, Responses to climate migration. *Harvard Environmental Review*, v. 37, p.167-216, 2013.

YAMAMOTO, Lilian. Migration as an Adaptation Strategy for Atoll Island States. *International Migration*, v. 55, 2, p. 144-158, Jan. 2017.

YAMAMOTO, Lilian; ESTEBAN, Miguel. *Atoll Island States and Climate Change: climate change displacement and sovereignty*. Heidelberg: Springer, 2014.

# Tuvalu: Atlântida Contemporânea\*

José Carlos Loureiro da Silva\*\*  
Fernando Cardozo Fernandes Rei\*\*\*

## Introdução

Em dois dos seus diálogos (Timeu e Crítias) o filósofo grego Platão relata que, em terras egípcias, Sólon foi informado por um sacerdote sobre a existência de uma ilha, localizada além das colunas de Hércules, que teria sido tragada pelo mar e desapareceu para sempre<sup>747</sup>. Mito ou realidade, o certo é que esse platônico relato sobre a Atlântida habita até hoje o imaginário popular e tem causado fascínio em sucessivas gerações<sup>748</sup>.

Não se tem conhecimento se houve atlantes que sobreviveram ao desaparecimento do seu território. Hou-

\* Esse capítulo tem uma versão em pdf publicada em: <<http://www.deoliveirafilho.adv.br/artigos/ATLANTIDA-CONTEMPORANEA.pdf>>.

\*\* José Carlos Loureiro da Silva é Doutor em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos. Membro dos Grupos de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e “Energia e Meio Ambiente”. Ex-bolsista da CAPES.

\*\*\* Fernando Cardozo Fernandes Rei é Professor Associado do Programa de Doutorado em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Professor Titular de Direito Ambiental da Fundação Armando Álvares Penteado. Diretor

<sup>747</sup> PLATÃO. *Timeu-Crítias*. Trad. Rodolfo Lopes. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2011.

<sup>748</sup> Já serviu de mote para filmes, tais como: *Atlântida, O Continente Perdido* (no original: *Atlantis, the Lost Continent*), Direção: George Pal, EUA, 1961; e *Atlantis - O Reino Perdido* (no original: *Atlantis - The Lost Empire*), Direção: Gary Trousdale e Kirk Wise. EUA, 2001; para livros, como: *O Código de Atlântida*, de Charles Brokaw e *Atlântida*, de Pierre Vidal-Naquet.

vesse percorrido sobre o destino desses possíveis sobreviventes, Platão certamente prestaria inestimável auxílio ao Direito Internacional contemporâneo, incapaz de solucionar grave problema da população de um país que, como a ilha de Atlântida, está perdendo seu território por estar sendo tragado pelo mar: a Ilha de Tuvalu.

É sobre a luta que essa Ilha trava para não submergir, bem como algumas implicações que, no âmbito do Direito Internacional, o seu provável desaparecimento provocará, é que discutiremos neste estudo, procurando apontar possíveis soluções.

## 1. O país

Situado no sudoeste do Oceano Pacífico, o Estado insular de Tuvalu se tornou independente do Reino Unido em 1978<sup>749</sup> e membro da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2000<sup>750</sup>. Seu nome significa, no idioma tuvalua-no, “grupo de oito”, uma referência à quantidade de suas ilhas que atualmente são habitadas<sup>751</sup>. Com população, em 2010, de 11.149 habitantes<sup>752</sup>, é o menor membro da ONU em termos populacionais<sup>753</sup>. Possui 26 km<sup>2</sup> de superfície e

<sup>749</sup> ROSS, Harold M. *Tuvalu*. S/d. Documento online. Disponível em: <<https://sites.google.com/site/internetnations/o-mundo/oceania/tuvalu>>. Acesso em: 19 Mar. 2014.

<sup>750</sup> Cf. <[http://www.unicef.org/brazil/pt/overview\\_9556.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/overview_9556.htm)>. Acesso em: 19 Abr. 2014.

<sup>751</sup> Cf. AMAZÔNIA NA REDE. *Tuvalu: todo mundo gostaria de morar neste paraíso*, 20 de Fev. 2012.

<sup>752</sup> WORLD HEALTH ORGANISATION. *Western Pacific Country Health Information Profiles – 2011 revision*. Manila: World Health Organisation/Western Pacific Region, 2011, p. 438.

<sup>753</sup> Em que pese o fato de ter a sua soberania reconhecida pela maioria

altitude máxima em relação ao nível do mar não superior a 5 metros<sup>754</sup>. Sofre, há anos, com inundações, além de a infiltração da água do mar causar salinização do solo da ilha, tornando a agricultura quase inexistente<sup>755</sup>.

Com o Painel Internacional sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês) publicando relatórios que apontam a detecção da influência humana no aumento do nível dos oceanos<sup>756</sup>, existe a preocupação de que, caso não se modifique o proceder dos homens com relação à emissão dos Gases de Efeito Estufa, essa elevação do mar, causada pelo aquecimento global, continue em ritmo crescente e Tuvalu venha a submergir<sup>757</sup>. Afinal, são as ilhas

---

dos Estados do planeta, a ONU não considera o Vaticano um país autônomo pelo fato de ser ele uma teocracia, ou seja, é governado por Deus e representado pelo Papa. E a ONU não aceita teocracia como regime, motivo este que leva o Vaticano, apesar de ter população inferior a Tuvalu - somente 900 habitantes -, ser desconsiderado nesse *ranking*. Cf. <<http://mundoestranho.abril.com.br/materia/qual-e-o-menor-pais-do-mundo>>. Acesso em: 4 Fev. 2014.

<sup>754</sup> DELARIVA, Rafael Marcelo. *O aquecimento global e o destino de uma nação*, 27 Mar. 2013. Documento online. Disponível em: <<http://atitude-ambiental.blogspot.com.br/2013/03/tuvalu-o-aquecimento-global-e-o-destino.html>> Acesso em: 19 Jan. 2014. Há informes de ser essa altura máxima de 7 metros, como: NEEA & SCIENCE NEWS. *Subida do nível das águas do mar – o que pode desaparecer?*, 16 Nov. 2012, e outros que asseguram não ser essa altura superior a 4,5 metros, como: *Elevação do nível do mar ameaça ilhas e cria nômades marítimos*. Disponível em: <<http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2004-02-19/elevacao-do-nivel-do-mar-ameaca-ilhas-e-cria-nomades-maritimos>>. Acesso em: 21 Mar. 2014.

<sup>755</sup> NEEA & SCIENCE NEWS. Op. cit.

<sup>756</sup> INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA. *IPCC reforça influência do homem no aquecimento global*, 2013. Documento online. Disponível em: <<http://www.ipam.org.br/noticias/IPCC-reforca-influencia-do-homem-no-aquecimento-global/2997>>. Acesso em: 3 fev. 2014.

<sup>757</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FIORENZA, Fábio Henrique Rodrigues de Moraes. *O desaparecimento de micro-estados insulares*

localizadas nos oceanos tropicais, entre eles o Pacífico, algumas das regiões mais vulneráveis à elevação do nível do mar e aos demais impactos associados da mudança climática<sup>758</sup>. Contribuiria para esse fato a constituição dos recifes e atóis do país, já que formam terreno de baixa altitude, muito sensível às alterações marítimas e ao avanço do mar<sup>759</sup>.

Em Tuvalu não existem rios<sup>760</sup> e somente em algumas de suas ilhas há acesso às águas subterrâneas<sup>761</sup>, o que torna os ilhéus extremamente dependentes da água das chuvas. Em setembro de 2011 foi declarado estado de emergência no país em decorrência da escassez hídrica, agravada pelo efeito *La Niña*<sup>762</sup>, que impacta fortemente a agricultura e o consumo de águas locais<sup>763</sup>.

Em 2011, na Conferência sobre o Efeito Estufa realizada em Cairns, na Austrália, a diretora do Serviço Meteo-

---

pela elevação do nível do mar e as consequências para o direito internacional contemporâneo. *Revista de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. v. 1, n. 1, p. 130-151. Jul.–Set. 2013.

<sup>758</sup> ALHANATI, Lucien Silvano. *Mares e oceanos. Kiribati paraíso condenado*. S/d. Documento online. Disponível em: <[http://alfaconnection.net/meio%20ambiente/mares\\_e\\_oceanos.htm](http://alfaconnection.net/meio%20ambiente/mares_e_oceanos.htm)> Acesso em: 19 Mar. 2014.

<sup>759</sup> SANTIAGO, Emerson. *Tuvalu*. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/oceania/tuvalu/>>. Acesso em: 3 Fev. 2014.

<sup>760</sup> Dossiê Tuvalu. Disponível em: <<http://14minionuagnu2012.wordpress.com/category/tuvalu/>>. Acesso em: 19 Mar. 2014.

<sup>761</sup> RELIEFWEB. *Pacific Drought* – Sep 2011. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://reliefweb.int/disaster/dr-2011-000146-tuv>> 16 fev. 2014.

<sup>762</sup> *La Niña* representa um fenômeno oceânico-atmosférico com características opostas ao *El Niño*, e que se caracteriza por um esfriamento anormal nas águas superficiais do Oceano Pacífico Tropical. Cf.: <<http://enos.cptec.inpe.br/>>. Acesso em: 12 Set. 2016.

<sup>763</sup> *Ibid.*

rológico de Tuvalu, Hilia Vavae, afirmou que nos últimos anos o país tem enfrentado inundações mais frequentes e mais graves<sup>764</sup>. Informou que com o fito de mitigar o problema foi utilizado um sistema de compostagem, que cria mais solo para a parte costeira com a finalidade de conter as inundações. E que devido ao fato dos seus resultados terem sido insatisfatórios, os tuvaluenses consideram a hipótese de abandonar a ilha<sup>765</sup>. Relatórios do IPCC apontam ser provável que Tuvalu seja um dos primeiros países a ser completamente inundado apesar de, ironicamente, ser o menos poluidor do mundo<sup>766</sup>.

Ademais, os impactos derivados da mudança climática causados a Tuvalu, tais como a elevação do nível do mar e a invasão do território tuvaluano pelas águas oceânicas, bem como a salinização das fontes de água potável e das terras férteis, entre geram problemas políticos e econômicos ao Estado-ilha, como a perda do território e, portanto, da soberania e da cidadania do próprio povo, obrigando a migração forçada e o surgimento de possíveis “refugiados ambientais”.

Assim como a tantos outros países considerados “irrelevantes” em termos bélicos, econômicos e políticos no

---

<sup>764</sup> BATEMAN, Daniel. PACNEWS, Edition 08 April 2011. Disponível em: <Post<http://climatepasifika.blogspot.com.br/2011/05/sinking-south-pacific-island-threatened.html>>. Acesso em: 12 Set. 2016.

<sup>765</sup> BATEMAN, Daniel. *Sinking South Pacific Island threatened by climate change*. Documento online. Disponível em: <<http://climatepasifika.blogspot.com.br/2011/05/sinking-south-pacific-island-threatened.html>>. Acesso em: 20 jan. 2014.

<sup>766</sup> NEEA & SCIENCE NEWS. Op. cit.

mundo<sup>767</sup>, são os países e os povos economicamente desfavorecidos os mais afetados pelos fenômenos climáticos<sup>768</sup>.

## 2. A luta para não submergir

Os fenômenos naturais apresentam complicações e consequências peculiares determinadas pelas características e pela realidade de cada território impactado<sup>769</sup>. Não somente Tuvalu, mas os pequenos países do Pacífico sul que sofrem de maneira mais acentuada com os reflexos do aquecimento global, constataram a dificuldade para se fazer representar nos fóruns internacionais face à incipiência dos seus delegados no trato das múltiplas e enredadas questões ali negociadas, bem como ao elevado custo de envio das suas delegações<sup>770</sup>.

Na Segunda Conferência Mundial do Clima, em 1990, foi então criada a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (*Alliance of Small Islands States - AOSIS*),<sup>771</sup> coalizão que tem por objetivo consolidar as vozes dos seus membros

---

<sup>767</sup> Cf. Quais serão os impactos prováveis destas mudanças no nível global? Disponível em: <<http://www.ipam.org.br/saiba-mais/abc/mudancaspergunta/Quais-serao-os-impactos-provaveis-destas-mudancas-no-nivel-global-/15/6>>. Acesso em: 19 Mar. 2014.

<sup>768</sup> MALUF, Renato S; ROSA, Teresa da Silva (Coords.) *Mudanças climáticas, desigualdades sociais e populações vulneráveis no Brasil: construindo capacidades. Subprojeto populações*, Mai. 2011.

<sup>769</sup> SCHEFFRAN, Jürgen ; BATTAGLINI, Antonella. Climate and conflicts: the security risks of global warming. *Regional Environment Change*, 11, p. 27-39, 2011.

<sup>770</sup> MATTAR, Marina Rocchi Martins. *Migrações Ambientais, Direitos Humanos e o Caso dos Pequenos Países Insulares*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de São Paulo, 2012. p. 79.

<sup>771</sup> Site oficial: <<http://aosis.org/>>. Acesso em: 20 Mar. 2014.



nas negociações acerca de temas de interesse comum<sup>772</sup>. Através dela, os partícipes começaram a se fazer ouvir nas Conferências das Partes (COPs)<sup>773</sup> e emitiram, em 2009, numa das rodadas de negociação sobre o clima que precederam a COP-15, o documento intitulado *Declaração da Mudança Climática (Declaration on Climate Change)*<sup>774</sup>. Nela, os Pequenos Estados Insulares reivindicam aos demais países, em especial aos desenvolvidos, o estabelecimento de acordos vinculativos no tocante aos níveis de emissões dos Gases de Efeito Estufa<sup>775</sup>.

Face à falta de compromisso dos Estados com relação à redução dos índices dos Gases de Efeito Estufa, cujos desastrosos impactos são muito sentidos pelos membros da AOSIS, estes apresentaram o argumento de que os países desenvolvidos têm o dever de oferecer-lhes auxílio técnico e econômico para sua adaptação a tais impactos, bem como o de serem estabelecidos acordos legais vinculantes, com clara definição de metas e prazos, no tocante à diminuição de lançamento desses gases na atmosfera<sup>776</sup>.

Destaque-se que essa sensação de insegurança se faz presente em outros documentos, como no Relatório de

---

<sup>772</sup> MATTAR, Marina Rocchi Martins. Op. cit.

<sup>773</sup> Ibid.

<sup>774</sup> Disponível em: <<http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1566AOSISummitDeclarationSept21FINAL.pdf>>. Acesso em: 20 Mar. 2014.

<sup>775</sup> Ibid, em particular o item 1.

<sup>776</sup> Na realidade a AOSIS foi criada em 1971 com o nome de Fórum do Pacífico Sul. A remodelação do seu nome, em 2000, teve o objetivo de refletir melhor a localização dos seus partícipes, localizados ao norte e ao sul do Oceano Pacífico. Cf. BRAGA, Patrícia Benedita Aparecida. *A grande casa no fundo do mar: Tuvalu e os impasses políticos ambientais contemporâneos*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Estadual de Londrina, 2012. 88-89.

1994 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que já afirmava que a insegurança ambiental é uma das novas categorias de ameaça à segurança humana.<sup>777</sup> No mesmo sentido, na 5663<sup>a</sup> reunião do Conselho de Segurança da ONU, presidida pela britânica Margaret Beckett<sup>778</sup>, o representante dos Pequenos Estados Insulares, Sr. Aisi abordou de forma pioneira a relação entre mudanças climáticas e a paz e segurança mundiais, requerendo posicionamento do Órgão em face desse problema<sup>779</sup>. A China discordou alegando que mudança climática não constitui objeto da alçada do Conselho de Segurança e países em desenvolvimento alegaram que se tratava de uma questão socioeconômica, cuja arena própria para debate, pela sua maior representatividade, seria a Assembleia Geral da ONU<sup>780</sup>.

Sr. Aisi se manifestou afirmando que, face às mudanças climáticas:

Os perigos que as pequenas ilhas e as suas populações enfrentam, não são menos graves do que aqueles enfrentados pelas nações e povos ameaçados por armas de fogo e bombas. Os efeitos sobre nossas populações têm tanta probabilidade para causar deslocamentos massivos de pessoas

---

<sup>777</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 1994 - A new concept of human security*. New York/Oxford: Oxford University Press, 1994, p. 3.

<sup>778</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. S/PV.5663. Sixty-second year. 5663rd meeting. Tuesday, 17 April 2007, 10 a.m. New York.

<sup>779</sup> UNITED NATIONS. Security Council holds first-ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers. 17 apr. 2007.

<sup>780</sup> BRAGA, Patrícia Benedita Aparecida. Op. cit., p. 94.

como as guerras do passado e as atuais. Os impactos sobre a coesão social e identidade são tão susceptíveis de causar ressentimento, ódio e alienação como qualquer crise de refugiados atual. (...) Estamos susceptíveis de nos tornar vítimas de um fenômeno para o qual muito pouco temos contribuído e que nós podemos fazer muito pouco para parar. (...) O Conselho de Segurança, encarregado de proteger os direitos humanos e a integridade e segurança dos Estados, é o primordial fórum internacional disponível para nós<sup>781</sup>.

Matéria dessa reunião do Conselho de Segurança da ONU mostra que, pela primeira vez, esse Conselho aceitou debater as consequências do aquecimento global sobre a paz e segurança do mundo. Nela<sup>782</sup> consta que o representante de Tuvalu, Afelee F. Pita, disse que, como acontece com a questão da ameaça de segurança do HIV/AIDS, se acreditava firmemente que o Conselho de Segurança deve colocar permanentemente em sua agenda a questão das mudanças climáticas e da segurança ambiental, entendendo que se trata de um assunto de extrema importância

---

<sup>781</sup> No original: *"The dangers that small islands and their populations face are no less serious than those faced by nations and peoples threatened by guns and bombs. The effects on our populations are as likely to cause massive dislocations of people as past and present wars. The impacts on social cohesion and identity are as likely to cause resentment, hatred and alienation as any current refugee crisis. (...) We are likely to become the victims of a phenomenon to which we have contributed very little and which we can do very little to halt. (...) The Security Council, charged with protecting human rights and the integrity and security of States, is the paramount international forum available to us"*. UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. S/PV.5663 Op. cit. (tradução livre).

<sup>782</sup> UNITED NATIONS. Security Council holds first-ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers. Op. cit.

para as pequenas nações, como Tuvalu, cuja vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas foi destaque no recente relatório do IPCC<sup>783</sup>.

Pita mencionou que os recifes de coral e unidades populacionais de peixes estavam sendo afetados e que houve um aumento da ameaça de ciclones graves e escassez de água<sup>784</sup>. Ele ainda afirmou que a possibilidade de aumento do nível do mar havia levado muitas pessoas a considerar a migração, ameaçando a própria existência da nação de Tuvalu e que tal realidade constitui uma violação aos direitos de nacionalidade e soberania das pessoas sob a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* e outros instrumentos internacionais<sup>785</sup>.

Acrescentou que o mundo havia se mudado da Guerra Fria para a “Guerra Contra o Aquecimento”, na qual chaminés e tubos de escapamento eram as armas, e que era uma “guerra química de proporções imensas”<sup>786</sup>. O representante tuvaluense ainda asseverou que o Conselho de Segurança estava sendo chamado a entender e responder a esses novos conceitos de segurança e conflito, sendo que a ameaça representada pela mudança climática exigiu soluções do mais alto nível do Governo do seu país. Mais, e que Tuvalu havia recomendado fortemente uma resolução do Conselho de Segurança para instar o Secretário-geral a convocar uma cúpula de líderes mundiais sobre o

---

<sup>783</sup> INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate Change 2007 – Synthesis Report*. Geneva, 2007.

<sup>784</sup> Ibid.

<sup>785</sup> UNITED NATIONS. Security Council holds first-ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers. Op. cit.

<sup>786</sup> Ibid.

assunto para breve<sup>787</sup>. Defendeu que o mundo precisa de uma estratégia global de adaptação e redução de risco de desastres e que o Conselho de Segurança deve rever o seu mandato para abraçar plenamente o conceito de segurança ambiental<sup>788</sup>.

Este documento é relevante para a causa ambiental por mostrar que, pela primeira vez, o Conselho de Segurança da

---

<sup>787</sup> UNITED NATIONS. SECURITY COUNCIL. S/PV.5663 Op. cit.

<sup>788</sup> Cf. "AFELEE F. PITA (Tuvalu) said that, as with the issue of security threats of HIV/AIDS, it was strongly believed that the Security Council should permanently place on its agenda the issue of climate change and environmental security. It was a topic of extreme importance to small, atoll nations like Tuvalu, whose vulnerability to the impacts of climate change were highlighted in the Intergovernmental Panel's recent report. Coral reefs and fish stocks were being affected. There was an increased threat from severe cyclones and water shortages. The possibility of rising sea levels had caused many people to consider migrating, threatening Tuvalu's nationhood. Such a reality constituted an infringement on the people's rights to nationality and statehood as constituted under the Universal Declaration of Human Rights and other international instruments. He said the world had moved from the cold war to the "warming war", in which chimney stacks and exhaust pipes were the weapons, and it was a "chemical war of immense proportions". The world needed a mix of energy sources easily accessible to all countries, since it was clear from ongoing world crises that there were security dimensions to prohibitive access to and use of energy. Imported fossil fuel was one of the greatest drains on Tuvalu's economy, and the high costs of energy threatened the country's security. The Security Council was called on to understand and respond to such new concepts of security and conflict. He said the threat posed by climate change demanded solutions at the highest level of Government, and Tuvalu strongly recommended a Security Council resolution to urge the Secretary-General to convene a world leader's summit on the subject soon. Such a summit should create the impetus to establish a new economic forum to boost access to environmentally friendly, energy security options for all countries. However, Tuvalu and many small island developing States could not accept nuclear and clean fossil fuels as part of the solution, due to security risks to their fragile environment. Rather, solutions should focus on renewable energy and energy efficiency technologies. The world also needed a global strategy on adaptation and disaster risk reduction. The Security Council should review its mandate to fully embrace the concept of environmental security". UNITED NATIONS. Security Council holds first-ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers. Op. cit. (tradução livre).

ONU efetuou um debate acerca dos impactos das mudanças climáticas sobre a paz e a segurança mundiais, ouvindo mais de 50 oradores das mais diversas nacionalidades<sup>789</sup>.

Tal Conselho amiúde se debruça sobre questões relativas ao comércio e uso de armas químicas e nucleares por serem elas capazes de causar insegurança na comunidade internacional<sup>790</sup>. Agora, reconhecendo que as alterações climáticas são causas que afetam a segurança da humanidade, consoante retro mencionado relatório do PNUD, não existe mais razão para ele continuar ignorando os problemas ambientais nas suas discussões sob pena de ferir seus próprios propósitos, previstos no artigo de abertura da *Carta das Nações Unidas*, de 26 de junho de 1945, que prevê:

Artigo 1. Os propósitos das Nações Unidas são: 1. Manter a paz e a segurança internacionais e, para esse fim: tomar, coletivamente, medidas efetivas para evitar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos e de conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajuste ou solução das controvérsias ou situações que possam levar a uma perturbação da paz<sup>791</sup>.

Acontece que inserir o tema da segurança ambiental na agenda permanente do Conselho de Segurança da ONU atinge, de forma direta, os interesses dos membros

<sup>789</sup> Ibid.

<sup>790</sup> Tais como: <<http://www.unric.org/pt/paz-e-seguranca-novedades/16896>>, <<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,conselho-de-seguranca-aprova-pacto-para-eliminar-armas-quimicas-na-siria,1079630,0.htm>> e <[http://portuguese.ruvr.ru/2013\\_09\\_19/Gas-sarin-sirio-desgasta-membros-do-Conselho-de-Seguranca-da-ONU-4826/](http://portuguese.ruvr.ru/2013_09_19/Gas-sarin-sirio-desgasta-membros-do-Conselho-de-Seguranca-da-ONU-4826/)>. Acesso de todos os links em: 20 Mar. 2014.

<sup>791</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D19841.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19841.htm)>. Acesso em: 13 Fev. 2014.

permanentes desse Conselho, onde estão exatamente dois dos países com os mais elevados índices de emissão de Gases de Efeito Estufa e: China e Estados Unidos (EUA). Este último, inclusive, o então maior emissor de Gases de Efeito Estufa do planeta<sup>792</sup>, não ratificou o *Protocolo de Quioto*<sup>793</sup> sob a alegação de ser deveras custoso para a economia do país e também apontando ser injusta a não obrigatoriedade de participação dos países em desenvolvimento<sup>794</sup>. Pelo mencionado Protocolo, os países desenvolvidos, ou Partes do Anexo I, assumiram o compromisso de diminuir suas emissões de gases de efeito estufa a uma média de 5,2% abaixo das emissões de 1990, entre os anos de 2008 e 2012.

Porém, em que pese o fato de o artigo 18 do Protocolo de Quioto conter previsão expressa de “possíveis consequências” aos países signatários que descumprirem as suas disposições, na aplicação de sanções ainda são encontradas as dificuldades existentes nas mais diversas áreas do Direito Internacional: na prática, a efetividade da carga coativa do dispositivo estará na dependência de ser o Estado transgressor um país de grande influência no cenário

---

<sup>792</sup> Segundo dados estatísticos de 2001. Em 2006 a China ultrapassou os EUA, tornando-se líder das emissões mundiais (20% do total) por queima de combustível fóssil. Cf. BODEN, Tom; MARLAND, Gregg; ANDRES, Bob. *World's countries ranked by 2006 total fossil-fuel CO2 emissions*. Carbon Dioxide Information Analysis Center. Oak Ridge National Laboratory.

<sup>793</sup> Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/protocolo-de-quioto>>. Acesso em: 15 Fev. 2014.

<sup>794</sup> NERY, Gécica Lopes. *Protocolo de Kyoto*, 29 Nov. 2015. Documento online. Disponível em: <<http://www.odireito.com/default.asp?SecaoID=10&SubSecao=1&ConteudoID=000157&SubSecaoID=30>>. Acesso em: 16 Fev. 2014.

internacional ou um país de menor poder. “Já não é de hoje que essa característica da soberania das grandes potências, que é tornada inatingível por conta de seu poderio bélico ou financeiro é que dá o tom no Direito Internacional”<sup>795</sup>, afirma, acertadamente, Ivan Torquato Libório.

Diante deste quadro, tem coerência preconizar a existência de um órgão que possa fazer valer os pactos na área ambiental internacional, como o faz Juliana Gerent, sugerindo que “a criação de um Tribunal Internacional Ambiental tornaria mais eficaz os tratados firmados pelos países”<sup>796</sup>, já que a proteção do meio ambiente está a exigir um novo paradigma de tutela internacional, uma tutela efetiva a ser exercida pelo mencionado Tribunal, dotado de “caráter permanente e personalidade jurídica internacional”<sup>797</sup>. Pois se as políticas globais continuarem a ser majoritariamente ditadas pelos países com relevância bélica ou econômica, que não se importam com as consequências que o seu desenvolvimentismo causa a terceiros, países vulneráveis, como Tuvalu, estarão fadados a desaparecer.

Durante a COP-15, realizada em Copenhague, em 2009, o representante tuvaluense, Ian Fry, “roubou a cena” na sessão plenária. Com lágrimas nos olhos, pediu aos

---

<sup>795</sup> BERNARDO, Fernanda. A Ética da Hospitalidade Segundo J. Derrida ou o Porvir do Cosmopolitismo Por Vir: A Propósito das Cidades-Refúgio, Re-Inventar a Cidadania (II). *Revista Filosófica de Coimbra*, n. 22, 2002, p. 429-430.

<sup>796</sup> GERENT, Juliana. *Tribunal internacional ambiental: a efetivação de um Estado global de direito ambiental*. II congresso internacional forense de direito e ambiente. Preparatório para a Rio+20. 23 a 25 Mai. 2012, p. 521-540.

<sup>797</sup> *Ibid.*



países participantes da Conferência para tomarem urgentes medidas visando estancar o aquecimento global, causa do progressivo desaparecimento de Tuvalu<sup>798</sup>. “O destino do meu país está nas mãos de vocês”<sup>799</sup>, falou Fry, aos prantos, rogando que todos os países, inclusive aqueles em desenvolvimento, assumam um compromisso de caráter vinculativo no tocante à diminuição de suas emissões de gases de efeito estufa, única maneira de evitar que a pequena Tuvalu desapareça.

Ao longo das últimas COPs o reclamo de Tuvalu pouco mudou. Na recente COP-21 de Paris, o Primeiro-Ministro tuvaluense voltou à carga emocional, ao apelar “salvando Tuvalu, salvaremos o planeta”<sup>800</sup>.

Apesar de aguerridos, os tuvaluenses têm obtido poucos resultados práticos na sua incessante faina para não submergir. De qualquer forma, o atual governo desenvolve uma dupla estratégia para oferecer proteção aos seus nacionais contra esse evento iminente: 1) A aquisição de terras em outro país, e 2) A migração de tuvaluenses sob a proteção do Direito Internacional, especificamente com a concessão de asilo permanente por parte da comunidade internacional<sup>801</sup>. Entretanto, os resultados práticos são poucos, como veremos a seguir.

---

<sup>798</sup> Cf. Ilha de Tuvalu faz apelo emocionado por acordo climático. Disponível em: <<http://g1.globo.com/Sites/Especiais/Noticias/0,,MUL1413113-17816,00.html>>. Acesso em: 15 Fev. 2014.

<sup>799</sup> Ibid.

<sup>800</sup> Cf. ACP interview special: Prime Minister of Tuvalu on Climate Change. Disponível em <<http://www.acp.int/content/ACP-interview-special-prime-minister-tuvalu-climate-change>>. Acesso em: 12 Set. 2016.

<sup>801</sup> MORTREUX, Colette; BARNETT, Jon. Climate change, migration and adaptation in Funafuti, Tuvalu. *Global Environmental Change* 19, p. 105-112, 2009.

### 3. Tentativas de solucionar o problema

Na década de 1870 a Islândia passava por um período de escassez alimentar agravada por uma erupção vulcânica que destruiu metade do país. Com isso, milhares de islandeses se viram sem condições de sobreviver na ilha. O Canadá fez então um acordo com esses indivíduos concedendo-lhes uma porção de terra e fornecendo-lhes financiamento para auxiliá-los no seu reassentamento, bem como garantiu seus direitos, quer como cidadãos do Canadá ou da Islândia, para si e seus descendentes<sup>802</sup>. A colônia de Nova Islândia era dirigida por um comitê de governo eleito entre os colonos islandeses. Localizado no que é hoje o sul da província de Manitoba, Nova Islândia se juntou a essa província e hoje se encontra totalmente integrada ao Canadá<sup>803</sup>.

Há, portanto, precedentes quanto ao fato do povo de um Estado se assentar em território pertencente a outro país. Mas não podemos olvidar que essa boa vontade canadense aconteceu no século XIX, quando o sentimento mundial em relação aos migrantes era outro, com a legis-

<sup>802</sup> Sobre a saga de migração de islandeses veja informação oficial disponível em: <<http://www.iceland.is/the-big-picture/people-society/history>>. Acesso em: 12 Set. 2016.

<sup>803</sup> Cf. *“During the 1870s tens of thousands of Icelanders were driven out of Iceland as a result of crushing poverty exacerbated by a devastating volcanic eruption that destroyed half the island. The Canadian government entered into an agreement with these settlers granting them a suitably large piece of land for their new colony, providing them with funding and livestock to assist in their resettlement, and guaranteeing their rights both as citizens of Canada and of Iceland for themselves and their descendants. The colony of New Iceland was run by a government committee elected from amongst the settlers. Located in what is now southern Manitoba, New Iceland eventually joined the province of Manitoba becoming fully integrated into Canada”*. RAYFUSE, Rosemary G. *W(h)ither Tuvalu? International Law and disappearing states*. UNSW Law Research Paper n. 2009-9, 2009. Documento online. Disponível a partir: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1412028](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1412028)>. Acesso em: 12 Jun. 2017.

lação de muitos países até mesmo fazendo a equiparação de direitos dos estrangeiros aos dos nacionais<sup>804</sup>. A globalização do século XXI tem como uma das suas mais visíveis características a abertura de fronteiras para o trânsito de mercadorias e o fechamento das mesmas aos fluxos migratórios<sup>805</sup>.

Exemplo expressivo vem da Itália. Em maio de 2008, poucos dias depois da posse de Silvio Berlusconi, foi promulgado o Decreto-Lei 92,<sup>806</sup> convertido em lei em 24 de julho de 2008, e que faz parte do denominado *Pacchetto Sicurezza* (Pacote de Segurança)<sup>807</sup>, aprovado pelo Senado em 9 de julho de 2009<sup>808</sup>. Este Pacote “visa principalmente combater a imigração clandestina, sempre apontada demagogicamente pelo governo direitista como a causa de todos os males sociais, nascidos na verdade das políticas e medidas sociais e trabalhistas conservadoras vitoriosas nos últimos tempos”<sup>809</sup>.

---

<sup>804</sup> O Código Civil da Holanda, de 1839, do Chile, de 1855, da Argentina, de 1869 e o da Itália, de 1865, eram legislações que faziam a equiparação de direitos dos estrangeiros aos dos nacionais. Cf. MARINUCCI, Roberto; MILES, Rosita. *Migrações internacionais*, 2005. Documento online. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br/index.php/refugiados-as2/143-migracoes-internacionais-contemporaneas>>. Acesso em: 12 Jun. 2017.

<sup>805</sup> MAHLKE, Helisane. *O Estado-Nação e a migração internacional de trabalhadores – uma reflexão sobre a imigração argelina na França*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005, p. 62.

<sup>806</sup> CARBONI, Florence. O faroeste italiano: Ventos fascistas sobre a Itália. *La Insignia*. Italia, Mar. de 2009.

<sup>807</sup> SAGA, Fábio. Novo Pacote de Segurança – O que muda na cidadania Jure Sanguinis. *Minha Saga*. Documento online.

<sup>808</sup> GARCIA, Fernanda Di Flora. *Direitos humanos x políticas migratórias: os centros de detenção para imigrantes na Itália*. 36º Encontro Anual da ANPOCS, 2012, p. 2.

<sup>809</sup> CARBONI, Florence. Op. cit.

Com ele se consolidou a tendência de reprimir e criminalizar a imigração, chamando a atenção o fato de o Pacote não se vincular às demais leis migratórias italianas, mas sim estar situado no âmbito das normas de segurança pública, portanto incluído entre aquelas que combatem o tráfico, a máfia e a exploração sexual<sup>810</sup>. Patente, pois, que os imigrantes são encarados como ameaça e a imigração é concebida como um crime a ser combatido. As leis Turco-Napolitanas<sup>811,812</sup> e a *Bossi-Fini*<sup>813</sup> autorizam a imposição de

medidas de restrição às liberdades pessoais (como a detenção preventiva nos centros) para os sujeitos contra os quais não existe nenhuma denúncia ou condenação por qualquer delito, mas uma simples “suspeita” de periculosidade com base nos comportamentos e modos de vida dos estrangeiros ou por faltas administrativas, isto é, os indivíduos estrangeiros são presos não pelo que fizeram, mas pelo que são: migrantes<sup>814</sup>.

Foram instituídos os denominados Centros de Permanência Temporária<sup>815</sup>, atualmente chamados, “sem o

---

<sup>810</sup> GARCIA, Fernanda Di Flora. Op. cit., p. 2.

<sup>811</sup> Lei 40, de 1998 Cf. ANSELMO, Gisele Caroline Ribeiro. Nem daqui, nem de lá: experiências de vidas de emigrantes-imigrantes na Itália. *Revista Ciências Sociais* 28, p. 168- 182, Segundo Semestre 2012.

<sup>812</sup> Sua denominação é uma referência aos nomes dos dois ministros que a formularam, Livia Turco e Giorgio Napolitano, respectivamente Ministra da Solidariedade Social e Ministro do Interior. Napolitano era o Presidente da Itália.

<sup>813</sup> Lei 189, de 2002, aprimorada com a Lei 94 de 2009. Cf. ANSELMO, Gisele Caroline Ribeiro. Op. cit.

<sup>814</sup> GARCIA, Fernanda Di Flora. Op. cit., p. 19-20.

<sup>815</sup> Esses Centros foram criados pela Lei 40/98, a Lei Turco-Napolitana,

uso de qualquer eufemismo, como Centros de Identificação e Expulsão”<sup>816</sup>, sobre os quais assim se manifestou numa entrevista ao jornal *Liberazione*, do *Partito della Rifondazione Comunista*, o filósofo italiano Luigi Ferrajoli:

(...) baseada sobre a economia e sobre os interesses particulares, isto é, a fortaleza Europa, não tenho medo de dizê-lo, é uma impostação racista, na definição de racismo que deu Foucault: “Racismo consiste no comportamento que torna tolerável deixar morrer massas de pessoas”. São milhares de pessoas que escapam das guerras e da fome e, arriscando a vida, procuram alcançar as nossas paradisíacas promessas. E o que fazemos? Apenas desembarcando as prendemos ou as confinamos nos Centros de Permanência Temporária. Esta demonização dos imigrantes é fruto de um absoluto erro político e teórico<sup>817</sup>.

Exemplo europeu recente, de fevereiro de 2014, foi o referendo que aprovou um projeto que acaba com a livre circulação de trabalhadores europeus, além de estabelecer limites para a entrada de estrangeiros. O surpreendente é que esse escrutínio ocorreu na Suíça, país com a menor taxa de desemprego da Europa, uma das maiores rendas per capita do mundo, modelo de democracia sólida e onde se fala 4 idiomas oficiais. Políticos de diversos países (Áustria, Grã-Bretanha, França) apontaram essa decisão suíça

---

já mencionada. Cf. *Ibid*, p. 114.

<sup>816</sup> *Ibid*, p. 69.

<sup>817</sup> FERRAJOLI, Luigi. “Entrevista”. *Giornale Liberazione*, edição 15 Mai.2004.

como um exemplo a ser seguido<sup>818</sup>. Na verdade, não se imaginaria que meses após a União Europeia experimentaria milhares de ondas de migrações do Oriente Médio e África, capazes de provocar reações governamentais de rejeição à entrada de estrangeiros, capazes de levar ao colapso total a sociedade europeia<sup>819</sup>.

Tuvalu solicitou à Austrália e à Nova Zelândia que abrissem suas fronteiras aos tuvaluenses desabrigados devido ao aumento do nível dos oceanos<sup>820</sup>. A Austrália recusou o pedido e há anos proibiu que refugiados de Tuvalu e Kiribati se mudassem para o seu território<sup>821</sup>.

Mais receptiva à solicitação, a Nova Zelândia firmou o acordo denominado “Categoria de Acesso do Pacífico” (*Pacific Access Category*), negociado em 2001 entre esta e os governos de Tuvalu, Fiji, Kiribati e Tonga, permitin-

---

<sup>818</sup> CLAUDE, Jamil. Suíça restringe imigração e vira exemplo na Europa. *O Estado de São Paulo*, Internacional, A 22, edição 24 Mar. 2014.

<sup>819</sup> Neste sentido, o posicionamento de Andreas Kamm, Secretário-geral do Conselho Dinamarquês para Refugiados (Dansk Flygtningehjælp), alertou que a atual crise de refugiados poderá levar ao colapso total a sociedade europeia. Kamm disse que ele acredita que a Europa está diante de “um cenário de Armageddon total”. Ele acrescentou: “nós estamos experimentando uma disparidade histórica entre os altíssimos números de refugiados e imigrantes e a capacidade global de lhes proporcionarmos proteção e assistência. Estamos correndo o risco de que conflitos entre migrantes e a população local se agravem e saiam do controle. A resposta não pode ser a Europa importar populações excedentes. Não se pode esperar de nós que destruamos nossa própria sociedade”. Disponível em: <<https://pt.gatestoneinstitute.org/6497/crise-imigracao-europa>>. Acesso em: 12 Set. 2016.

<sup>820</sup> PINTO, Anne Fernanda Rocha da Silva. Refugiados ambientais. *Revista Âmbito Jurídico*, XII, n. 71, dez 2009. Documento online.

<sup>821</sup> VITOLA, Giovana. *Países em extinção: com o nível do mar cada vez mais alto, ilhas paradisíacas do Pacífico Sul estão desaparecendo. E os moradores estão se transformando nos primeiros refugiados do aquecimento global*. Abril, 2007.

do que os nacionais destes países, que sofrem os efeitos das alterações climáticas, se deslocam para local menos vulnerável<sup>822</sup>. A cada um destes países tem sido atribuída uma quota de cidadãos aos quais pode ser concedida autorização para residirem por um ano na Nova Zelândia<sup>823</sup>. Por esse acordo, Wellington se compromete a receber uma quota de 75 tuvaluenses por ano<sup>824</sup>. O solicitante, para se enquadrar no *Pacific Access Category*, tem que preencher alguns critérios, dentre eles: a) ser cidadão de Tuvalu; b) ter entre 18 e 45 anos à data de encerramento do período de inscrição no *Pacific Access Category*; c) comprovar oferta de emprego aceitável em Nova Zelândia; d) conhecimento da língua inglesa; e) cumprir a exigência de renda mínima, caso tenha filhos dependentes; f) gozar de boa saúde<sup>825</sup>.

Constata-se que a Nova Zelândia aceitou a chegada de tuvaluenses ao seu território por circunstâncias chama-

<sup>822</sup> Cf. <<https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/news/pacific-quota-ballot-announced/>>. Acesso em: 12 Set. 2016.

<sup>823</sup> *New Zealand' Pacific Access Category (PAC) Immigration Policy*. No original: "The Pacific Access Category (PAC) is an immigration arrangement that was negotiated in 2001 between the governments of Tuvalu, Fiji, Kiribati, Tonga and New Zealand<sup>3</sup> to enable people from these nations, which are already experiencing the effects of climate change, to move to a less vulnerable location. Each country has been allocated a set quota of citizens who can be granted residency in New Zealand each year". Disponível em: <<http://www.adaptationatlas.org/activityDetail.cfm?id=2423>>. Acesso em: 22 Mar. 2014. (tradução livre).

<sup>824</sup> NEW ZEALAND. IMMIGRATION. Official Pacific Access Category ballot list for 2013 Tuvalu applicants. No original: "The Pacific Access Category Ballot selects 75 people randomly every year". Disponível em: <<http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/5324449A-B1CE-4499-A80D-4E0CBF68901C/0/2013INZQuotaballotTUVALU.pdf>>. Acesso em: 22 Mar. 2014. (tradução livre).

<sup>825</sup> Disponível em: <<http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/ED57FC7A-ABA8-4096-A423-E634F63908D8/0/INZ1092WEBfinal.pdf>>. Acesso em: 22 Mar. 2014.

das naturais, ou seja, sem qualquer relação com o meio ambiente, mas sim através de um mecanismo tradicional de negociação. Fácil, portanto, concluir que a parte mais vulnerável da população, por exemplo, a constituída de pobres, analfabetos e idosos, não será aceita no Programa. E no ritmo de 75 indivíduos/ano, levar-se-ia 1.200 anos para toda a população evacuar o país rumo à Nova Zelândia<sup>826</sup>.

Ressalte-se que os beneficiados não são aceitos de forma permanente: existe a *possibilidade* de permanência, mas o período de validade do programa é de 12 meses<sup>827</sup>. Portanto, não é possível afirmar que a Nova Zelândia tenha um plano de reassentamento para o povo de Tuvalu. O que existe é um programa de acesso de caráter laboral qualificado e por prazo determinado<sup>828</sup>.

Apesar do aumento expressivo na participação de atores internacionais nas conferências globais que debatem a questão climática a partir da década de 1990, o que pode ser definido, segundo Visentini, como a Década das Conferências e do Multilateralismo<sup>829</sup>, é certo que a tônica das diretrizes das delegações dos Estados, tanto dos de-

---

<sup>826</sup> VITOLA, Giovana. Op. cit.

<sup>827</sup> NEW ZEALAND. IMMIGRATION. New Zealand' Pacific Access Category (PAC) Immigration Policy. No original: "*Each country has been allocated a set quota of citizens who can be granted residency in New Zealand each year*". Disponível em: <<http://www.adaptationatlas.org/activityDetail.cfm?id=2423>>. Acesso em: 22 mar. 2014.

<sup>828</sup> BRAGA, Patrícia Benedita Aparecida. Op. cit., p. 101.

<sup>829</sup> VISENTINI, Paulo Fagundes. Sistema global 20 anos após a queda do Muro de Berlim: entre as realizações e o desencanto. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *O mundo 20 anos após a queda do Muro*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 111-123.



envolvidos quanto dos em desenvolvimento, pauta-se no interesse estatal, na ausência de soluções solidárias e em detrimento de causas de minorias<sup>830</sup>. Portanto, imiscuído nos dissensos globais em relação à construção de ações efetivas em termos de resolução dos problemas ambientais de minorias, Tuvalu configura-se num exemplo a clamar por atenção.

Nesse sentido, parece cabível uma provocação. De acordo com o artigo primeiro da sua Carta Magna, Tuvalu é um “Estado democrático soberano, regido de acordo com a Constituição”<sup>831</sup>, sendo uma monarquia constitucional, com a rainha Elizabeth II como Chefe de Estado<sup>832</sup>, cujo papel é em grande parte honorário, não implicando a adesão tuvaluense à *Commonwealth* em qualquer submissão do país à Coroa Britânica<sup>833</sup>. Se o Direito Internacional ainda não é capaz de avançar rapidamente com uma pro-

---

<sup>830</sup> Exemplo evidente o comportamento dos EUA com relação ao Protocolo de Quioto: em que pese ser um dos países que mais emite gases de efeito estufa, não se comprometeu com as metas de redução acordadas neste Protocolo pois, segundo os líderes norte-americanos, se o fizesse “embargaria o crescimento econômico do país”. Cf. FREITAS, Eduardo de. *Posicionamento de importantes países em relação ao Protocolo de Kyoto*. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.mundoeducacao.com/geografia/posicionamento-paises-protocolo-kyoto.htm>> Acesso em: 23 mar. 2014.

<sup>831</sup> The Constitution of Tuvalu.: “1. The State - Tuvalu is a sovereign democratic State, governed in accordance with this Constitution”. Disponível em: <[http://www.tuvaluaislands.com/const\\_tuvalu.htm](http://www.tuvaluaislands.com/const_tuvalu.htm)> Acesso em: 23 Mar. 2014. (tradução livre).

<sup>832</sup> Disponível em: <<http://pt.cyclopaedia.net/wiki/Politica-de-tuvalu>> Acesso em: 23 Mar..2014.

<sup>833</sup> Cf. “O símbolo desta associação livre é o chefe da Commonwealth, posto cerimonial atualmente ocupado pela rainha Elizabeth II”. ALTMAN, Max. Hoje na História: 1931 - Parlamento britânico aprova criação do Commonwealth. *Opera Mundi*, 11 Dez. 2012.

teção internacional ao Estado de Tuvalu, a sua participação e associação à *Commonwealth*<sup>834</sup> legítima e reclama uma solução que as relações internacionais privilegiadas entre esses membros podem e deveriam alcançar.

Não nos parece absolutamente utópico que numa comunidade internacional um país ceda (ou venda) pequeníssima parte do seu território para 12 mil tuvaluenses se reassentarem, como o fez Canadá em relação à Islândia há 2 séculos. Não iremos aqui abordar como iria ficar a questão da soberania da parcela do território cedida por outro Estado aos tuvaluenses<sup>835</sup>, por constituir nossa preocupação maior neste estudo o encontro de um torrão para alojá-los. Entendemos justo que esse gesto de cessão partisse de países industrializados, principais responsáveis pela caótica situação ambiental vivida por Tuvalu, lastreado no princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas<sup>836</sup>.

---

<sup>834</sup> A Comunidade das Nações, muitas vezes chamada apenas *Commonwealth*, é uma associação de 53 países, dentre os quais Tuvalu, e que tem o objetivo de promover a paz, a democracia e o desenvolvimento, possuindo laços econômicos e uma história compartilhada. Cf. WILDE, Robert. *The Commonwealth of Nations (The Commonwealth)*. *ThoughtCo*, 14 Jun. 2016.

<sup>835</sup> Valério de Oliveira Mazzuoli e Fábio Henrique Rodrigues de Moraes Fiorenza entendem difícil a aceitação da ideia de, no caso de realocação de um Estado em território de outro, que este venha a ceder a sua soberania sobre essa parte de território transferida. Cf. MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FIORENZA, Fábio Henrique Rodrigues de Moraes. *Op. cit.*, p. 141, nota de rodapé 42. Mas Rosemary Rayfuse cita o exemplo da aquisição do Alasca pelos EUA, onde essa cessão da soberania ocorreu. Cf. RAYFUSE, Rosemary. *Op. cit.*, p. 7.

<sup>836</sup> BRAGA, Patricia Benedita Aparecida. *Tuvalu e os impasses políticos ambientais*. Anais do Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades. Niterói RJ: ANINTER-SH/ PPGSD-UFF, 3 a 6 de Setembro de 2012, p. 16.

Estabelecido na *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, de 1992<sup>837</sup>, esse princípio é considerado a maior vitória da diplomacia ambiental dos países pobres em todos os tempos, motivo pelo qual os mais desenvolvidos dele discordam e tentam derrubá-lo sempre que surge uma oportunidade<sup>838</sup>. Fica a provocação de solução utópica, mas não impossível. Até porque “Se abandonasse as utopias, o homem perderia a vontade de plasmar a história”<sup>839</sup>. E apontar caminhos para que a história de Tuvalu seja plasmada da forma menos dolorosa para o seu povo é o principal objeto deste trabalho.

Platão relatou que a Atlântida desapareceu no mar “num só dia e numa noite terríveis”<sup>840</sup>. O IPCC, em seu relatório, afirma que caso as alterações climáticas permaneçam no ritmo atual, ocorrerá o completo desaparecimento de Tuvalu até 2050.<sup>841</sup> Não se sabe como foi o tratamento dispensado pelos outros Estados aos eventuais atlantes que sobreviveram ao desaparecimento fático do seu país, assim como não se sabe como os tuvaluenses serão tratados diante do Direito Internacional quando o seu território não mais existir.

<sup>837</sup> Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992. Também conhecida como Cúpula da Terra, ela reuniu mais de 100 chefes de Estado para debater formas de desenvolvimento sustentável, um conceito relativamente novo à época.

<sup>838</sup> ÂNGELO, Cláudio. Entenda o princípio das ‘responsabilidades comuns’ da Rio+20. *Folha de S. Paulo*, 12 Jun. 2012.

<sup>839</sup> MANNHEIM, Karl. *Ideologia e utopia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976. p. 286.

<sup>840</sup> Platão. Op. cit. p. 89.

<sup>841</sup> Disponível em: <<http://www.conscienciaampla.com.br/2011/06/10/aquecimento-global-lugares-que-podem-sumir-do-mapa/>>. Acesso em: 04 Fev. 2014.

#### 4. Questões afetas à nacionalidade

No citado caso dos islandeses é válido ressaltar que, mesmo residindo no Canadá, a Islândia continua a existir. Poderiam, pois, voltar a ele, caso desejassem. Diferentemente dos tuvaluenses que, caso se cumpram as previsões retro mencionadas, não mais terão seu território originário para onde retornar. Ora, comumente se aponta que o Estado possui 3 elementos constitutivos: população, território e soberania<sup>842</sup>, e que a ausência de qualquer deles descaracterizaria a sua formação<sup>843</sup>. Portanto, mesmo existindo população e governo, ante os olhos acostumados do Direito, o Estado de Tuvalu seria considerado extinto. Neste caso, o desaparecimento do Estado de Tuvalu sugere como consequência a extinção de um povo, de uma nação, de uma cultura ou de uma cidadania?

Curioso constatar que, historicamente, só se conhecem 4 formas de extinção dos Estados: anexação total, anexação parcial, fusão e divisão<sup>844</sup>. A primeira ocorre quando um Estado, de forma bélica ou pacífica, absorve outro totalmente, sendo exemplo a anexação ocorrida em 1908 do Congo pela Bélgica<sup>845</sup>. A segunda acontece quando um Estado incorpora somente parte de outro<sup>846</sup>, citando-se como exemplo o que ocorreu em 1903, quando o Brasil anexou

---

<sup>842</sup> SILVA JUNIOR, Nilson Nunes da. O conceito de Estado. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 68, set 2009. Documento online, p. 6.

<sup>843</sup> MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 23.

<sup>844</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 428.

<sup>845</sup> Ibid.

<sup>846</sup> Ibid.

o Acre, território que até então pertencia à Bolívia<sup>847</sup>. A fusão ocorre quando dois ou mais Estados se unem formando um Estado composto, como sucedeu no período de 1867 a 1919 com a união entre a Hungria e a Áustria<sup>848</sup>. E, finalmente, a divisão, que acontece quando um Estado originário se divide, originando novos Estados soberanos e com personalidade jurídica internacional, cujo exemplo foi o da Tchecoslováquia, que em 1993 se dividiu em dois Estados soberanos: a República Tcheca e a Eslováquia<sup>849</sup>.

Portanto, com a provável submersão de Tuvalu, o mundo se verá diante de uma situação *sui generis*, a desafiar os estudiosos da matéria, por conta das implicações que promoverá, entre elas a estratégia da possível existência de um Estado no território de outro Estado<sup>850</sup>. Sabe-se, a exemplo do que contemporaneamente ocorre nos territórios palestinos, ser esta uma questão de extrema sensibilidade, especialmente no que diz respeito ao exercício da soberania do Estado hospedeiro *versus* o exercício da soberania do Estado hóspede.

Lester Brown menciona que Paani Laupepa, autoridade governamental tuvaluense e crítico mordaz dos EUA, afirmou, em entrevista a um repórter da BBC, por ocasião de os EUA terem abandonado o Protocolo de

---

<sup>847</sup> MENEZES, Maria Lucia Pires; FERNANDES, Nelson da Nobrega. As capitais do Acre: a cidade e os poderes. Scripta Nova. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, v. IX, n. 194, p. 106 ss., Ago. de 2005.

<sup>848</sup> MAZZUOLI, Valério de Oliveira. Op. cit. p. 420.

<sup>849</sup> Ibid. p. 428.

<sup>850</sup> Sobre o tema, cf. YAMAMOTO, Lilian; ESTEBAN, Miguel. *Atoll Island States and Climate Change: climate change displacement and sovereignty*. Heidelberg: Springer, 2014.

Quioto: “ao recusarem assinar o Protocolo, os EUA retiraram efetivamente das nossas gerações futuras a liberdade fundamental de viverem onde nossos ancestrais sempre viveram, durante milhares de anos”<sup>851</sup>.

Concretamente, a pergunta sem resposta é: se o caso de Tuvalu, onde um povo é obrigado a abandonar o território de seu país por problemas ambientais, com pouca ou nenhuma esperança de retorno, esse povo é merecedor de proteção internacional?

Se é certo que os refugiados de guerra podem, uma vez terminado o confronto, voltar a seus países de origem, como serão considerados aqueles que já não tem o território de seu país para voltar? À luz das regras do vigente Direito Internacional, os tuvaluenses sem território não poderão sequer ser considerados “refugiados ambientais”<sup>852</sup>. Como não possuirão mais um Estado, eventualmente poderiam ser encarados como apátridas. De acordo com Liliana Jubilut:

**apátridas** são aquelas pessoas que não possuem nacionalidade, seja por transformações ou decisões políticas (como o fim e o nascimento de novos Estados, ou políticas de retirada de nacionalidade como as ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial), ou pela combinação dos critérios de atribuição da nacionalidade originária (*jus solis e jus sanguinis*)<sup>853</sup>.

<sup>851</sup> Cf. Elevação do nível do mar força evacuação de ilha-nação. EPI-Earth PolicyInstitute / UMA-Universidade Livre da Mata Atlântica. Disponível em: <<http://www.wiiuma.org.br/>>. Acesso em: 16 Fev. 2014

<sup>852</sup> Sobre a emergência de uma nova categoria de pessoas na ordem internacional e a ausência de proteção jurídica pelos instrumentos internacionais vigentes, cf. RAMOS, Erika Pires. Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, 2011.

<sup>853</sup> JUBILUT, Liliana Lyra. As Olimpíadas e os direitos humanos:

Como apátridas, os tuvaluenses poderiam encontrar guarida na *Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas*, de 1954 (Convenção de 54), que no seu artigo 1º dispõe: “Para os efeitos da presente Convenção, o termo “apátrida” designará toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação”.<sup>854</sup>

Acontece que, tanto na Convenção de 54 quanto a *Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia*, de 1961 (Convenção de 61)<sup>855</sup>, nada preveem acerca da apatridia de fato<sup>856</sup> nos moldes aos quais estamos fazendo referência: aquela na qual inexistente o torrão natal do indivíduo. Sobre esta lacuna Jane McAdam afirma que esses dois tratados internacionais não preveem a eventualidade de apatridia física<sup>857</sup> e que a definição legal de apátridas é circunscrita a refugiados e apátridas. *Atualidades do Direito*, 2012.

<sup>854</sup> Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Refugiados-Asilos-Nacionalidades-e-Ap%C3%A1tridas/convencao-sobre-o-estatuto-dos-apatridas.html>>. Acesso em: 23 Mar. 2014.

<sup>855</sup> Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_para\\_a\\_Reducacao\\_dos\\_Casos\\_de\\_Apatridia\\_de\\_1961.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_para_a_Reducacao_dos_Casos_de_Apatridia_de_1961.pdf?view=1)>. Acesso em: 23 Mar 2014.

<sup>856</sup> Cf. “(...) há casos em que um indivíduo possui formalmente uma nacionalidade, mas esta resulta ineficaz. Esta situação denomina-se de apatridia de facto”. Cf. <<http://www.acnur.org/t3/portugues/quem-ajudamos/apatridas/o-que-e-a-apatridia/>>. Acesso em: 23 Mar. 2014.

<sup>857</sup> A ideia de apatridia física da autora é a mesma da apatridia de fato: “Talvez não seja surpreendente, [que] os dois tratados internacionais sobre apatridia não preveem a eventualidade de literal apatridia física. Em qualquer caso, a definição legal de “apátrida” é cuidadosamente e deliberadamente circunscrita a ser aplicada apenas à apatridia *de jure* – cuja premissa é a negação da nacionalidade através da operação da lei de um Estado particular. Ele nem sequer estende-se à apatridia de facto, onde uma pessoa tem formalmente uma nacionalidade, mas que é ineficiente na prática (...)”. Cf. McADAM, Jane. ‘Disappearing states’, *statelessness and the boundaries of international law*. UNSW Law Research Paper n. 2010-2, 2010 Documento online, p. 14. Disponível a partir de:

ser aplicada apenas aos casos de apatridia *de jure*<sup>858</sup>. A Ata Final da Convenção de 61 “recomenda que os apátridas de facto sejam tratados, na medida do possível, como apátridas de direito a fim de que possam adquirir uma nacionalidade efetiva”<sup>859</sup>.

Em maio de 2010 reuniram-se em Prato, na Itália, especialistas convocados pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) “com o propósito de elaborar diretrizes em virtude do mandato do ACNUR sobre a apatridia”<sup>860</sup>, e tratar de questões diversas, entre as quais “o conceito de apatridia, de facto”<sup>861</sup>. Acordaram ser necessário um grande cuidado antes de se concluir que um indivíduo é apátrida de fato e não apátrida *de jure* devido ao fato de existir um regime de tratados internacionais para proteção dos apátridas, tal como definido na Convenção de 54 e na Convenção de 61, e inexistir previsão símile para apátridas de fato<sup>862</sup>.

---

<[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1539766](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1539766)>. Acesso em 12 Jun. 2017. No original: “Perhaps unsurprisingly, the two international treaties on statelessness do not envisage the eventuality of literal, physical statelessness. In any event, the legal definition of ‘statelessness’ is carefully and deliberately circumscribed to apply only to *de jure* statelessness – premised on the denial of nationality through the operation of the law of a particular State.<sup>96</sup> It does not even extend to the situation of *de facto* statelessness – where a person formally has a nationality, but which is ineffective in practice (...)”. (tradução livre).

<sup>858</sup> Ibid.

<sup>859</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Reunião de Especialistas. *O Conceito de Pessoa Apátrida segundo o Direito Internacional*. Reunião de Especialistas - Resumo das conclusões, 2010.

<sup>860</sup> Ibid.

<sup>861</sup> Ibid, p. 1.

<sup>862</sup> Ibid.



Vários participantes apontaram a existência de lacunas no regime de proteção internacional que prejudicam esta modalidade de apátridas. E chegaram à seguinte conclusão:

A definição é a seguinte: os apátridas de facto são pessoas fora de seu país de nacionalidade que devido a motivos válidos não podem ou não estão dispostas a pedir proteção a este país. A proteção, neste sentido, se refere ao direito de proteção diplomática exercida pelo Estado de nacionalidade a fim de corrigir um ato internacionalmente ilícito contra um dos seus nacionais, bem como a proteção diplomática e consular e assistência geral, inclusive com relação ao retorno para o Estado de nacionalidade<sup>863</sup>.

O problema é que, no caso que ora abordamos, pela falta de um dos seus elementos constitutivos, o “Estado de nacionalidade”, o citado retorno se torna impossível, já que ninguém volta ao que acabou. Portanto, em que pese a hermenêutica dos especialistas convocados pelo ACNUR, os tuvaluenses não poderão ser considerados apátridas pelas Convenções existentes.

Porém, no documento “Alterações Climáticas e Apatridia: uma Visão Geral”<sup>864</sup>, o ACNUR registra que a desaparição de um Estado devido à perda do seu território não tem precedentes na História<sup>865</sup>. E em seguida assevera que,

---

<sup>863</sup> Ibid, p. 7.

<sup>864</sup> ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Cambio climático y apatridia: una visión general*, Jun. de 2009. (tradução livre).

<sup>865</sup> “No hay precedentes de la pérdida del entero territorio o del exilio de toda la población”. Ibid, p.1. (tradução livre).

caso a condição de Estado cesse, sua população se converteria em apátrida<sup>866</sup>. Ora, assim sendo, o povo tuvaluano desterritorializado encontraria guarida num regime internacional. Na condição jurídica de apátridas teriam direito ao gozo de todos os direitos elencados na Convenção de 54, tais como a garantia de idêntico regime conferido aos estrangeiros em geral, ressalvadas as disposições mais favoráveis da Convenção de 54, em matéria de propriedade móvel e imóvel<sup>867</sup>, direito ao trabalho assalariado<sup>868</sup>, direito de habitação<sup>869</sup>, liberdade de circulação<sup>870</sup>.

Teriam ainda direito ao mesmo regime outorgado aos nacionais do país de residência, como acesso à justiça<sup>871</sup>, assistência e socorros públicos<sup>872</sup>, vedação de tratamento mais oneroso em matéria de encargos fiscais<sup>873</sup>. E também os direitos específicos dos apátridas, tais como extração de documentos de identidade<sup>874</sup> e de documentos de viagem que lhe possibilitem viajar fora do país, exceto por razões de ordem pública ou de segurança nacional<sup>875</sup>. Igualmente,

---

<sup>866</sup> “*Si la condición de Estado cesara, su población se convertiría en apátrida. La desaparición de un Estado debido a la pérdida del territorio o al exilio permanente de la población o del gobierno no tiene precedente.*”. Ibid, p. 2. (tradução livre).

<sup>867</sup> Convenção de 54, artigo 13.

<sup>868</sup> Ibid, artigo 17.

<sup>869</sup> Ibid, artigo 21.

<sup>870</sup> Ibid, artigo 26.

<sup>871</sup> Ibid, artigo 16, parágrafo 1º.

<sup>872</sup> Ibid, artigo 23.

<sup>873</sup> Ibid, artigo 29, parágrafo 1º.

<sup>874</sup> Ibid, artigo 27.

<sup>875</sup> Ibid, artigo 28.

manutenção do *status* pessoal<sup>876</sup> adquirido sob a lei do seu país de domicílio, ou na falta deste, do país de residência, no caso dos direitos que decorram do seu *status* pessoal sejam da espécie que seriam reconhecidos pelas normas do país receptor caso o interessado não fosse apátrida<sup>877</sup>, etc, tudo conforme previsto na mencionada Convenção.

Acontece que a apatridia constitui uma situação anômala, prejudicial ao universo psicológico do ser humano<sup>878</sup>. E isso é tão patente que transparece no próprio nome de um dos documentos que regula o tema: Convenção de 61 para Reduzir Casos de Apatridia (grifo acrescido ao original). É, portanto, uma condição a ser evitada. Reconhecendo que a nacionalidade concede às pessoas um senso de identidade e que a ausência dela é causa de exclusão do indivíduo dos processos políticos, já que ficam destituídos do direito ao voto, o ACNUR relata que:

A apatridia impede as pessoas de realizarem seu potencial e pode ter severas repercussões para a coesão social e a estabilidade; pode inclusive causar tensões na comunidade e deslocamento. Prevenir e reduzir a apatridia são modos efetivos para combater uma causa basilar de tais problemas<sup>879</sup>.

---

<sup>876</sup> Determinação do *status* pessoal: “(A) a capacidade de uma pessoa (idade de alcançar a maioridade, a capacidade da mulher casada, etc), (b) Seus direitos familiares (casamento, divórcio, reconhecimento e adoção de crianças, etc), (c) O regime matrimonial de modo medida em que este não é considerado uma parte da lei de contratos, (d) a sucessão e herança em relação a móveis e em alguns casos, de bens imóveis”. UNITED NATIONS. *A Study of Statelessness*, 1949. (tradução livre).

<sup>877</sup> Convenção de 54, artigo 12, parágrafos 1º e 2º.

<sup>878</sup> Convenção de 61.

<sup>879</sup> *Ibid.*

Partindo desse pressuposto entendemos que, na impossibilidade de territorialização de um novo Estado de Tuvalu, seria mais apropriado conceder aos tuvaluenses, futuros “refugiados ambientais”, a opção de adquirirem outra nacionalidade, honrando a Declaração Universal dos Direitos Humanos que prevê, em seu artigo XV, que “Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade”<sup>880</sup>.

Contudo, não podemos deixar de apontar aqui mais uma peculiaridade ao problema: inexistente, no Direito Internacional, regra que peremptoriamente obrigue qualquer país a outorgar sua nacionalidade a um apátrida. Nem mesmo as duas Convenções relativas ao tema contém normas nesse sentido. Entendemos seja esta uma questão que mereça ser logo debatida no âmbito da ONU a fim de que, num futuro próximo, os tuvaluenses sem território, sem Estado e psiquicamente afetados não fiquem na dependência da boa-vontade dos países para reconstruírem suas vidas.

## Conclusão

As guerras ou a falta de proteção do Estado de origem sempre foram as causas históricas da quase totalidade das diásporas de indivíduos que se deslocavam para outros países por instinto de sobrevivência. Por conseguinte, em temas migratórios, o homem legislou somente considerando o próprio homem como agente perseguidor, o único capaz de gerar essa espécie de êxodo.

---

<sup>880</sup> Disponível em: <[http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis\\_intern/ddh\\_bib\\_inter\\_universal.htm](http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm)>. Acesso em: 16 Fev. 2014.

Acontece que após a enorme evolução técnica haver permitido que a relação do homem com a natureza passasse do respeito e adoração a uma postura extremamente destruidora, apta a romper as relações de equilíbrio dos ecossistemas, surge a natureza como o “gatilho”<sup>881</sup> de disparo de processos migratórios. E fenômenos naturais contemporâneos, como a elevação dos níveis oceânicos, começaram a se mostrar capazes de produzir mais deslocamentos humanos do que qualquer déspota conseguiu ao longo da História.

Situações novas exigem a criação de novas normas jurídicas para regulá-las. A figura do refugiado sofreu mutação devido à alteração do agente perseguidor<sup>882</sup> pois, tradicionalmente, o dilema dos refugiados é relacionado a problemas de cunho político, econômico e social. Eis que agora é o meio ambiente o “agente” causador das diásporas. A perplexidade se instala, tendo os estudiosos dificuldades em lidar com tal fenômeno, já que os atuais instrumentos jurídicos atinentes à matéria se mostram incapazes de apresentar soluções duradouras.

Isto restou evidente no presente estudo no qual, à procura de uma tutela para os futuros “refugiados ambientais” tuvaluenses, sempre nos deparamos com situações em que os regimes internacionais se mostram incapazes de regular porque, à época em que foram estruturados, tais situações inexistiam.

A questão da soberania de Tuvalu, no caso do reassentamento da totalidade do seu povo em solo estran-

<sup>881</sup> RAMOS, Érika Pires. Op. cit., f. 58.

<sup>882</sup> NUNES, Branca. Quando o clima se torna uma forma de perseguição. *Veja*, 11 Abr. 2011.

geiro, é questão tormentosa, mas com solução possível. O quesito nacionalidade associado à apatridia também é “questão em aberto”, já que as normas internacionais contemporâneas não obrigam qualquer país a conceder sua nacionalidade a apátridas, em que pese a existência do direito à nacionalidade previsto na Carta da ONU.

Enfim, entendemos que urge um avanço concreto no reconhecimento da tutela aos “refugiados ambientais”. Os debates continuam girando fortemente em torno das terminologias a serem utilizadas e de certos temas que, apesar de caros ao Direito Internacional clássico, a contemporaneidade deixa cada vez mais evidente serem inúteis à solução de problemas que ora nos são apresentados. Com o século XXI prenunciando um cenário de mobilidade, exsurge inevitável a reavaliação dos paradigmas para a compreensão das migrações internacionais por somente assim ser possível o encontro de propostas hábeis a solucionar os problemas delas decorrentes.

A morosidade nas suas respostas e sua tendência à fragmentação são características do Direito Internacional<sup>883</sup> que embaraçam o encontro de soluções para o problema ambiental que ameaça Tuvalu. A elevação dos níveis oceânicos está a exigir respostas urgentes e as múltiplas especificidades que envolvem essa questão impõe uma abordagem integrada<sup>884</sup>. Há que se reconhecer que

<sup>883</sup> AFONSO, Henrique Weil. Unidade e fragmentação do Direito Internacional: o papel dos Direitos Humanos como elemento unificador. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, v. 4, p. 53-90, 2009.

<sup>884</sup> UN WATER. *Adaptação às Mudanças Climáticas: o papel essencial da água – Resumo Executivo*. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/pactodasaguas/files/2011/10/UN-Water-AMC.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2014.

os rígidos e estreitos limites das abordagens clássicas não permitem avanços.

Por tal razão, entendemos obrigatória a construção de novos conceitos, o trato de diversos e complexos temas ligados, de forma direta ou indireta, a todos os Estados, cujo encaminhamento tende a se dirigir para um modelo de governança planetária, que conte com a participação de novos atores e não somente dos entes estatais. E insistimos: a fim de prevenir o agravamento do problema, essa novel abordagem deve ser empregada em caráter emergencial, e não somente quando os tuvaluenses já estiverem sendo chamados de indivíduos de lugar algum.

## Referências

AFONSO, Henrique Weil. Unidade e fragmentação do Direito Internacional: o papel dos Direitos Humanos como elemento unificador. *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, v. 4, p. 53-90, 2009.

ALHANATI, Lucien Silvano. *Mares e oceanos. Kiribati paraíso condenado*. S/d. Documento online.

ALTMAN, Max. Hoje na História: 1931 - Parlamento britânico aprova criação do Commonwealth. *Opera Mundi*, 11 Dez. 2012.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. *Cambio climático y apatridia: una visión general*, Jun. de 2009.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Reunião de Especialistas. *O Conceito de Pessoa Apátrida segundo o Direito Internacional*. Reunião de Especialistas

- Resumo das conclusões, 2010.

AMAZÔNIA NA REDE. *Tuvalu: todo mundo gostaria de morar neste paraíso*, 20 de Fev. 2012.

ÂNGELO, Cláudio. Entenda o princípio das 'responsabilidades comuns' da Rio+20. *Folha de S. Paulo*, 12 Jun. 2012.

ANSELMO, Gisele Caroline Ribeiro. Nem daqui, nem de lá: experiências de vidas de emigrantes-imigrantes na Itália. *Revista Ciências Sociais* 28, p. 168- 182, Segundo Semestre 2012.

BATEMAN, Daniel. *Sinking South Pacific Island threatened by climate change*. Documento online.

BODEN, Tom; MARLAND, Gregg; ANDRES, Bob. *World's countries ranked by 2006 total fossil-fuel CO2 emissions*. Carbon Dioxide Information Analysis Center. Oak Ridge National Laboratory.

BRAGA, Patrícia Benedita Aparecida. A grande casa no fundo do mar: Tuvalu e os impasses políticos ambientais contemporâneos. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Estadual de Londrina, 2012.

\_\_\_\_\_. *Tuvalu e os impasses políticos ambientais*. Anais do Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades. Niterói RJ: ANINTER-SH/ PPGSD-UFF, 3 a 6 de Setembro de 2012.

CARBONI, Florence. O faroeste italiano: Ventos fascistas sobre a Itália. *La Insignia*. Italia, Mar. de 2009.

CHURCH, John A.; WHITE, Neil J.; HUNTER, John R. Sea-Level at Tropical Pacific and Indian Ocean Islands. *Journal Global and Planetary Change*, 53, 3, p. 155-168, 2006.



CLAUDE, Jamil. Suíça restringe imigração e vira exemplo na Europa. *O Estado de São Paulo, Internacional*, A 22, 24 Mar. 2014.

DELARIVA, Rafael Marcelo. *O aquecimento global e o destino de uma nação*, 27 Mar. 2013. Documento online.

EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environment Programme - UNEP, 1985.

FERRAJOLI, Luigi. "Entrevista". *Giornale Liberazione*, edição 15 Mai.2004.

FREITAS, Eduardo de. *Posicionamento de importantes países em relação ao Protocolo de Kyoto*. S/d. Documento online.

GARCIA, Fernanda Di Flora. *Direitos humanos x políticas migratórias: os centros de detenção para imigrantes na Itália*. 36º Encontro Anual da ANPOCS, 2012.

GERENT, Juliana. *Tribunal internacional ambiental: a efetivação de um Estado global de direito ambiental*. II congresso internacional forense de direito e ambiente. Preparatório para a Rio+20, p. 521-540, 23 a 25 Mai. 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA. *IPCC reforça influência do homem no aquecimento global*, 2013. Documento online.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. *Climate Change 2007 – Synthesis Report*. Geneva, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra. *As Olimpíadas e os direitos humanos: refugiados e apátridas*. *Atualidades do Direito*, 2012.

LIBÓRIO, Ivan Torquato. *Bases do mecanismo do desenvolvimento limpo*. 2. ed. Angra dos Reis: JusGentium, 2005.

MAHLKE, Helisane. *O Estado-Nação e a migração internacional de trabalhadores – uma reflexão sobre a imigração argelina na França*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

MALUF, Renato S; ROSA, Teresa da Silva (Coords.) *Mudanças climáticas, desigualdades sociais e populações vulneráveis no Brasil: construindo capacidades*. Subprojeto populações, Mai. 2011.

MALUF, Sahid. *Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1998.

MANNHEIM, Karl. *Ideologia e utopia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

MARINUCCI, Roberto; MILES, Rosita. *Migrações internacionais*, 2005. Documento online.

MATTAR, Marina Rocchi Martins. *Migrações Ambientais, Direitos Humanos e o Caso dos Pequenos Países Insulares*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de São Paulo, 2012.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FIORENZA, Fábio Henrique Rodrigues de Moraes. O desaparecimento de micro-estados insulares pela elevação do nível do mar e as consequências para o direito internacional contemporâneo. *Revista de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. v. 1, n. 1, p. 130-151. Jul./Set. 2013.

McADAM, Jane. 'Disappearing states', statelessness and the boundaries of international law. UNSW Law Research Paper n. 2010-2. Documento online, 2010.

MENEZES, Maria Lucia Pires; FERNANDES, Nelson da Nobrega. As capitais do Acre: a cidade e os poderes. Scripta Nova. *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, v. IX, n. 194, p. 106 ss., Ago. 2005.

MOREIRA, Julia Bertino. *A questão dos refugiados no contexto internacional (de 1943 aos dias atuais)*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Estadual de Campinas, 2006.

MORIKAWA, Márcia Mieko. *Entre a soberania do Estado e a proteção internacional dos Direitos do Homem. Uma crítica ao sistema internacional de proteção dos refugiados*. *Studia Iuridica* 87. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.

MORTREUX, Colette; BARNETT, Jon. Climate change, migration and adaptation in Funafuti, Tuvalu. *Global Environmental Change* 19, p. 105–112, 2009.

NEEA & SCIENCE NEWS. Subida do nível das águas do mar – o que pode desaparecer?, 16 Nov. 2012.

NERY, Géssica Lopes. *Protocolo de Kyoto*, 29 Nov. 2015. Documento online.

NEW ZEALAND. IMMIGRATION. Official Pacific Access Category ballot list for 2013 Tuvalu applicants, 2013.

\_\_\_\_\_. New Zealand' Pacific Access Category (PAC) Immigration Policy.

NUNES, Branca. Quando o clima se torna uma forma de perseguição. *Veja*, 11 Abr. 2011.

OLIVEIRA, Ariana Bazzano de. *Segurança humana: avanços e desafios na política internacional*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Estadual de Campinas, 2011.

PINTO, Anne Fernanda Rocha da Silva. Refugiados ambientais. *Revista Âmbito Jurídico*, XII, n. 71, Dez. 2009. Documento online.

PLATÃO. *Timeu-Crítias*. Trad. Rodolfo Lopes. Coimbra: Universidade de Coimbra, 2011.

RAMOS, Érika Pires. Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. Tese de doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, 2011.

RAYFUSE, Rosemary G. *W(h)ither Tuvalu? International Law and disappearing states*. UNSW Law Research Paper n. 2009-9. Documento online, 2009.

RELIEFWEB. *Pacific Drought* – Sep 2011. S/d. Documento online.

ROSS, Harold M. *Tuvalu*. S/d. Documento online.

SAGA, Fábio. Novo Pacote de Segurança – O que muda na cidadania Jure Sanguinis. *Minha Saga*. Documento online.

SANTIAGO, Emerson. *Tuvalu*. S/d. Documento online.

SCHEFFRAN, Jürgen ; BATTAGLINI, Antonella. Climate and conflicts: the security risks of global warming. *Regional Environment Change*, 11, p. 27-39, 2011.

SILVA JUNIOR, Nilson Nunes da. O conceito de Estado. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XII, n. 68, set 2009. Documento online.

UNITED NATIONS. *A Study of Statelessness*, 1949.

UNITED NATIONS. Security Council holds first-ever debate on impact of climate change on peace, security, hearing over 50 speakers. 17 apr. 2007.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 1994 - A new concept of human security*. New York/ Oxford: Oxford University Press, 1994.

UN WATER. *Adaptação às Mudanças Climáticas: o papel essencial da água – Resumo Executivo*. S/d. Documento online.

VISENTINI, Paulo Fagundes. Sistema global 20 anos após a queda do Muro de Berlim: entre as realizações e o desencanto. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER. *O mundo 20 anos após a queda do Muro*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2009. p. 111-123.

VITOLA, Giovana. *Países em extinção: com o nível do mar cada vez mais alto, ilhas paradisíacas do Pacífico Sul estão desaparecendo. E os moradores estão se transformando nos primeiros refugiados do aquecimento global*. Abril, 2007.

WILDE, Robert. The Commonwealth of Nations (The Commonwealth). *ThoughtCo*, 14 Jun. 2016.

WORLD HEALTH ORGANISATION. *Western Pacific Country Health Information Profiles – 2011 revision*. Manila: World Health Organisation/Western Pacific Region, 2011.

# Bangladesh: Vulnerabilidade Ambiental e a Vida Humana

Ricardo Burrattino Felix\*

## Introdução

A migração humana é consequência de alguns fatores sociais como a falta de oportunidade, condições precárias de vida, instabilidade política, perseguições, discriminações, ameaças de morte, escassez de recursos, falta de oportunidades econômicas<sup>885</sup>. Fatores ambientais também são causas motivadoras de inúmeras migrações, ocasionadas pela falta de alimentos, falta de água potável, desertificações, secas, poluição ou desastres naturais<sup>886</sup>.

Há ainda pessoas que migram em razão de outros fatores, como a construção de novos destinos, a busca de melhores oportunidades de trabalho e educação, a busca por melhores condições de vida, por liberdade política e

---

\* Ricardo Burrattino Felix é Mestre em Direito Internacional pela Universidade Católica de Santos e Especialista em Negociações Econômicas Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Universidade Estadual Paulista e Universidade Estadual de Campinas). É Professor de Direito Internacional e de Direitos Humanos. Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” e Cátedra Sérgio Vieira de Mello da Universidade Católica de Santos. Pesquisador da Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA). Atuou como Advogado no Centro de Acolhida para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo.

<sup>885</sup> SWARD, Jon et al. *Migration and Climate Change: How will Climate Shifts Affect Migration Trends?*. Brighton: University of Sussex, 2008.

<sup>886</sup> *Ibid*

religiosa, por melhor acesso ao sistema de saúde<sup>887</sup>. Outros fatores como as facilidades dos meios de transportes, intensificação de relações econômicas e comerciais entre países e até políticas de incentivo à migração, intensificam a mobilidade humana<sup>888</sup>. Historicamente, os maiores fluxos migratórios são originados por fatores econômicos e sociais, políticos, demográficos e ambientais<sup>889</sup>.

Assim, este capítulo tem por objetivo analisar os aspectos ambientais de Bangladesh, um dos países que mais sofrem com desastres naturais e com as alterações climáticas. Serão analisados os fluxos de migrações e de deslocamentos forçados no país, suas causas e consequências. Serão também abordados os problemas ambientais no país, tais como as enchentes, as chuvas de monções, o aumento do nível do mar, os processos de erosão, a ocorrência de ciclones, a salinização e a desertificação, eventos ambientais que afligem a população, devastam terras agricultáveis e, sobretudo, forçam milhões de pessoas a procurarem outras regiões em busca de condições de vida.

## 1. Bangladesh, um dos países mais vulneráveis do mundo

Deslocamentos internos e migrações não são temas novos na história de Bangladesh, país localizado no continente asiático, situado no Golfo de Bengala, que tem uma enorme população de mais de 156 milhões de habi-

---

<sup>887</sup> LEE, Everett. *A Theory of Migration*. Pennsylvania: University of Pennsylvania, 2010.

<sup>888</sup> SWARD, Jon et al. Op. cit.

<sup>889</sup> STOJANOV, Robert. *Environmental Migration - How Can Be Estimated and Predicted?*. Olomouc: Palacky University, 2005.

tantes, uma taxa de crescimento populacional de aproximadamente 1,55%, cuja densidade demográfica é uma das maiores do mundo<sup>890</sup>. O país localiza-se na região dos trópicos, no sul da Ásia, por isso Bangladesh é formado por diferentes ecossistemas, o Golfo de Bengala ao sul e a cordilheira do Himalaia ao norte<sup>891</sup>.

Bangladesh encontra-se em 139º no *ranking* mundial de Desenvolvimento Humano (IDH) elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)<sup>892</sup>. O país possui diversos problemas sociais e econômicos, sendo que metade da sua população vive abaixo da linha da pobreza e apenas 61,5% da população é alfabetizada<sup>893</sup>.

Muitas são as causas que ocasionam as migrações e os deslocamentos internos em Bangladesh, como os atuais problemas políticos, os problemas sociais, econômicos e ambientais que assolam o país. Os mais recentes fenômenos climáticos sugerem que Bangladesh enfrentará sérios problemas migratórios, com fluxos externos e internos para os quais o país não está adequadamente preparado<sup>894</sup>.

O país é extremamente vulnerável, pois suas planícies são anualmente alagadas pelas chuvas de monções,

---

<sup>890</sup> UNITED STATES OF AMERICA. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook*, 2016.

<sup>891</sup> SHAMSUDDOHA, Md et al. *Displacement and Migration from Climate Hot-spots: Causes and Consequences*, Center for Participatory Research and Development and Action Aid Bangladesh. Dhaka: ActionAid Bangladesh, Aug. 2012.

<sup>892</sup> UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 2016 – Bangladesh*, 2016.

<sup>893</sup> UNITED STATES OF AMERICA. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. Op. cit.

<sup>894</sup> SHAMSUDDOHA, Md et al. Op. cit.



que chegam a deixar cerca de um terço do país submerso, além disso, a região ainda sofre sérios danos devido à intensidade de tornados, *tsunamis* e ciclones tropicais, cada vez mais frequentes<sup>895</sup>. O terceiro relatório do Painel Intergovernamental para Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês) de 2001 estimou que um aumento de 45 centímetros no nível do mar poderia significar uma perda de 10,9% da área de Bangladesh, ocasionando cerca de 5,5 milhões de “refugiados ambientais”<sup>896</sup>. O Banco Mundial em seus estudos realizados em 2009 listou Bangladesh como o país mais afetado por enchentes, ciclones e tempestades no mundo<sup>897</sup>. Conforme estudos feitos pela Germanwatch, Bangladesh foi o sexto país no mundo mais afetado por desastres naturais motivados pelas alterações climáticas no período de 1999 a 2014<sup>898</sup>.

Estudos demonstram que as mudanças climáticas acarretarão significativamente no deslocamento de milhões de pessoas em Bangladesh, ocasionado, sobretudo, por três aspectos<sup>899</sup>: primeiro, os efeitos do aumento da temperatura intensificarão o aumento das secas em algumas regiões do país, reduzindo o potencial da agricultura, importante fonte de renda em diversas regiões de Bangladesh, além disso, haverá a diminuição de fontes de água potável e de grande quantidade de solo fértil ao plantio<sup>900</sup>.

---

<sup>895</sup> COLLECTIF ARGOS. *Climate refugees*. Cambridge: MIT, 2010.

<sup>896</sup> Ibid.

<sup>897</sup> ONE WORLD SOUTH ASIA. *World Bank lists most vulnerable countries to climate change*, 9 Jul. 2009.

<sup>898</sup> KREFT, Sönke; ECKSTEIN, David; DORSCH, Lukas; FISCHER, Livia. *Global Climate Risk Index 2016*. Berlin: Germanwatch, 2016.

<sup>899</sup> MORTON, Andrew, BONCOUR Philippe; LACZKO, Franck. Human security policy challenges. *Forced Migration Review*, 31, p. 5-7, 2008.

<sup>900</sup> Ibid.

Segundo, as regiões tropicais sofrerão, cada vez mais, com as chuvas de monções, as quais são mais intensas, causando enchentes e inundação de rios<sup>901</sup>. Terceiro, o aumento do nível do mar destruirá, de maneira permanente, áreas de produção agrícola em regiões de baixa altitude onde vivem milhões de pessoas, as quais terão que buscar outras regiões para viver<sup>902</sup>.

Destarte, estima-se que a cada 5 anos mais de 50 milhões de pessoas são afetadas pelos constantes desastres naturais em Bangladesh, sendo as regiões costeiras as mais afetadas, havendo a incidência de um grande ciclone a cada 3 anos<sup>903</sup>. Mas não são somente as regiões costeiras que são afetadas pelas inundações ocasionadas pelas chuvas de monções e ciclones, estima-se que anualmente aproximadamente um quarto do país é alagado<sup>904</sup>. Em 1998, Bangladesh sofreu com uma das maiores inundações de sua história, quando 61% de seu território foram inundados, resultando em 45 milhões de pessoas desabrigadas<sup>905</sup>.

Tempestades e ciclones forçarão cerca de 20 milhões de bengalis a migrarem em busca de alimentos e água potável, além de fugirem de regiões de proliferação de doenças endêmicas<sup>906</sup>. Stern, em seu estudo sobre economia e mu-

---

<sup>901</sup> Ibid.

<sup>902</sup> Ibid.

<sup>903</sup> ALAM, Kurshid et al. The Political Economy of Climate Resilient Development Planning in Bangladesh. *IDS Bulletin*, v. 42, n. 3, p. 52-61, 2011.

<sup>904</sup> Ibid.

<sup>905</sup> Ibid.

<sup>906</sup> FOUNDATION FOR THE FUTURE. *What to Do About It? How to Do It? Retrieved from Executive Summary of workshop on Anthropogenic Climate Destabilization: A Worst-case Scenario*, 2008.

danças climáticas, prevê que 17% das regiões costeiras de Bangladesh estarão completamente inundadas em 2050 se o aquecimento global não for reduzido<sup>907</sup>. Ainda, a *Oxfam* calcula em 600.000 o número de bengalis que serão deslocados por ano em consequência do aquecimento global<sup>908</sup>.

Aliando as perspectivas econômica e social às vulnerabilidades ambientais, muitos pesquisadores consideram Bangladesh como o país mais vulnerável do mundo<sup>909</sup>. Para alguns deles, as causas, consequências e modalidades de migrações estão diretamente relacionadas com contextos ecológicos e sociais<sup>910</sup>.

Cinco fatores definem os “gatilhos” às migrações: social, político, econômico, ambiental e demográfico, dos quais, os fatores ambientais são geralmente entendidos como uma causa primária das migrações. Contudo, os fatores ambientais também influenciam os fatores econômicos, ocasionando o aumento da pobreza e do desemprego, além de comprometer sobremaneira o bem-estar humano<sup>911</sup>.

---

<sup>907</sup> STERN, Nicholas. *Stern Review on the Economics of Climate Change*, 2006.

<sup>908</sup> MEHEDI, Hasan; NAG, Anup Kumar; FARHANA, Sayeeda. *Climate Refugee: a Case Study of Cyclone Aila in the Southwest Coastal Region of Bangladesh*, 2010.

<sup>909</sup> ROY, Kushal, SULTANA, Umme Tania. *Climate Change Disasters and Rural Poverty: Case of Coastal Bangladesh*. 3<sup>rd</sup> International Conference on Bangladesh Environment (BAPA-BEN), Dhaka, January 2010.

<sup>910</sup> LOCKE, Catherine; ADGER, W. Neil; KELLY, P. Micke. Changing places: migration's social and environmental consequences. *Environment. Science and Policy for Sustainable Development*, v. 42, 7, p. 24-35, 2000.

<sup>911</sup> THE GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE. *Foresight: Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities*. Final Project Report, London, 2011.

Enchentes, ciclones, processo de erosão, aumento do nível do mar, salinização, aumento da temperatura dos oceanos e secas são consideradas causas das mudanças do clima, as quais são “gatilhos” para as migrações, que diretamente afetam a produção agrícola, habitação, produção de alimentos e de energia, e acesso à água potável<sup>912</sup>.

Todos esses fenômenos têm também consequências políticas, sociais, demográficas e econômicas. No aspecto social, famílias sem lar, crianças sem escolas; na política, discriminação a uma população vulnerável, carente de amparo social, além de conflitos e insegurança ocasionados pela migração; no demográfico, aumento de população em determinadas regiões, as quais não estão preparadas para certos fluxos migratórios, desestabilização de estruturas de certas regiões, proliferação de doenças; por fim, no econômico, com falta de oportunidade de empregos, salários insuficientes, abalo de preços no comércio, diminuição da produção e aumento significativo da demanda<sup>913</sup>.

Com isso, torna-se importante destacar que os impactos das mudanças climáticas não são os únicos fatores que ensejam as migrações. Além disso, desastres naturais forçam pessoas a deixarem seus lares, procurando por proteção em regiões próximas, menos afetadas, onde podem aguardar a reconstrução das localidades onde viviam, podendo provocar um deslocamento temporário ou definitivo a depender do quanto os efeitos econômicos e sociais dos eventos tornam a vida insustentável nas regiões mais afetadas, do quanto os meios de vida foram comprometidos.

---

<sup>912</sup> SHAMSUDDOHA, Md et al. Op. cit.

<sup>913</sup> Ibid.

dos e da capacidade de resposta em reconstruir as funções básicas à vida humana nas regiões flageladas<sup>914</sup>.

Inegável a triste realidade a qual enfrenta a população de Bangladesh, sobretudo os mais pobres que vivem neste país em constante luta pela sobrevivência, enfrentando conflitos, instabilidade política, além das consequências diversas advindas das alterações climáticas, em especial a desertificação, o aumento do nível do mar e dos rios, processos de erosão, enchentes, chuvas de monções cada vez mais intensas, tudo isso agravado pelos desastres naturais, em especial, pela incidência dos ciclones. Além disso, soma-se o fato de Bangladesh ser um dos países mais populosos e povoados do mundo.

## 2. Histórico de ciclones e suas consequências: os deslocados pelo Ciclone Aila

Bangladesh tem histórico de ciclones que atingiram o país, sendo que dos 10 ciclones mais mortais da história da humanidade, 7 ocorreram no Golfo de Bengala<sup>915</sup>. Dos registros dos 10 ciclones que mais causaram mortes, 5 deles ocorreram em Bangladesh. Estima-se que o Ciclone *Bhola*, havido em 1970 em Bangladesh, tenha matado entre 150.000 a 550.000 pessoas, sendo o mais mortal da história<sup>916</sup>. Outros 4 ciclones aterrorizaram a região, foram eles

---

<sup>914</sup> Ibid.

<sup>915</sup> WEATHER UNDERGROUND. *Deadliest Tropical Cyclones in History*. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.wunderground.com/hurricane/deadlyworld.asp>>. Acesso em 19 Mar. 2014.

<sup>916</sup> NBC NEW SCIENCE. *The 10 deadliest storms in history*, 5 Jul. 2008.

o Ciclone *Backerganj*, causando 200.000 mortos em 1584; o Ciclone *Great Backerganj* em 1875 com 200.000 mortes; o Ciclone *Chittagong* em 1897 com registro de 175.000 mortes; e o Ciclone *02B*, matando em 1991, 140.000 pessoas<sup>917</sup>.

Em 25 de maio de 2009, um ciclone de categoria 1<sup>918</sup>, denominado ciclone *Aila*, atingiu a costa sudoeste de Bangladesh. O ciclone *Aila* atingiu Bangladesh em um período em que a população local tentava reconstruir a vida em razão dos danos causados por outro ciclone, denominado *Sidr*, de categoria 4, que atingiu a mesma região do país em 15 de novembro de 2007, 18 meses antes do Ciclone *Aila*<sup>919</sup>. A costa sudeste do país ainda havia sofrido com outro ciclone, Ciclone *Bijli*, havido em abril de 2009<sup>920</sup>.

Foram computadas 264 mortes<sup>921</sup> após a passagem do Ciclone *Aila*, número que é comparativamente pequeno ao histórico de mortes já enfrentado por Bangladesh. Contudo, cerca de 800.000 pessoas foram desabrigadas, cuja destruição foi calamitosa, na medida em que houve muita destruição da infraestrutura local, já fragilizada e em esforços de reconstrução, e ainda, a destruição de muitas regiões produtivas à agricultura, de suma importância econômica às regiões atingidas pelo ciclone<sup>922</sup>.

---

<sup>917</sup> Ibid.

<sup>918</sup> Ciclones são, conforme a escala Saffir-Simpson, classificados em cinco categorias considerando-se a velocidade dos ventos. São elas: Categoria 1, ventos entre 119 km/h e 153 km/h; Categoria 2, de 154 km/h a 177 km/h; Categoria 3, de 178 km/h a 209 km/h.; Categoria 4, 210 km/h a 249 km/h.; e Categoria 5, com ventos superiores a 249 km/h.

<sup>919</sup> BBC NEWS. *Aid battle for Bangladesh victims*, 19 Nov. 2007.

<sup>920</sup> SHAMSUDDOHA, Md, et al. Op. cit.

<sup>921</sup> THE ASSOCIATED PRESS. *Cyclone Aila death toll rises to 264*, 29 May 2009.

<sup>922</sup> MEHEDI, Hasan; NAG, Anup Kumar; FARHANA, Sayeeda. Op. cit.

As áreas mais afetadas pelo ciclone *Aila* foram Upazilas e Dacope, pertencentes ao distrito de Khulna, e Shyamnagar e Assasuni, do distrito de Satkhira, regiões importantes à agricultura de subsistência e que abriga comunidades indígenas Munda<sup>923</sup>. Conforme o relatório elaborado por Hasan Mehedi, 800.000 pessoas foram afetadas pelo ciclone, das quais quase 300.000 se abrigaram, de maneira precária e improvisada, em centros educacionais, em algumas edificações que resistiram ao ciclone, ou em abrigos montados às vítimas<sup>924</sup>. O mesmo relatório computa ainda que 243.191 casas foram totalmente destruídas e outras 370.587 casas foram parcialmente danificadas. Na pecuária, a perda foi de 1500 cabeças de gado e 150.000 aves foram mortas, havendo ainda grande prejuízo na produção agrícola<sup>925</sup>.

Diante desta realidade, deste triste destino, aos muitos bengalis migrar torna-se não uma mera escolha, mas sim a alternativa entre ficar e passar fome e estar vulnerável às doenças, ou migrar, mesmo com todos os riscos e incertezas de um novo rumo<sup>926</sup>. Em ambas as opções, ou seja, migrar ou ficar, crianças e mulheres são os que mais sofrem<sup>927</sup>. Ao migrarem, crianças e mulheres tornam-se mais vulneráveis ao tráfico de pessoas e à exploração sexual, e

---

<sup>923</sup> Ibid.

<sup>924</sup> Ibid.

<sup>925</sup> Ibid.

<sup>926</sup> BARNETT, Jon; WEBER, Michael. *Accommodating Migration to Promote Adaptation to Climate Change*, Commission on Climate Change and Development. Commission on Climate Change and Development, Stockholm, Mar. 2009.

<sup>927</sup> Ibid.

ao ficarem, geralmente desacompanhadas dos maridos e irmãos que migram em busca de sustento familiar, crianças e mulheres vivem desprotegidas em regiões instáveis, sofrendo também com a escassez de água potável e precárias condições de saúde e asseio, onde, lamentavelmente, em regiões que abrigam os deslocados após o Ciclone *Aila*, em média, 40 pessoas utilizavam uma única latrina<sup>928</sup>.

Importante destacar que além dos homens adultos migrarem em maior número, estudo realizado em 2010 aponta que a maioria do fluxo migratório corresponde às pessoas que vivem em extrema pobreza, ou seja, 48,7% dos emigrantes, seguidos de 29,4% das pessoas consideradas pobres, 8,3% das pessoas da classe média baixa, 6,1% da classe média, 5,7% da classe média alta, e apenas 1,8% de pessoas de origem mais abastada, isso é explicado pelo fato de que a população mais pobre necessita, para subsistência, da produção diária, chamada pelos pesquisadores bengalis *have to live on hand to mouth*<sup>929</sup>.

Notou-se, portanto, que as classes mais pobres tendem a migrar logo em seguida aos desastres, sofrendo com as imediatas consequências, já as classes menos pobres tendem a migrar após alguns dias, o que varia de acordo com a condição social, familiar e financeira de cada bengali, que vão, aos poucos, tendo seus recursos esgotados e sendo sufocados pela dificuldade de sobrevivência ante a dificuldade de resposta à destruição<sup>930</sup>.

---

<sup>928</sup> SHAMSUDDOHA, Md, et al. Op. cit.

<sup>929</sup> Ibid.

<sup>930</sup> Ibid.



Portanto, são inúmeros os fatores que ensejam o deslocamento de centenas de milhares de bengalis rotineiramente, fatores que têm como consequência não somente a impossibilidade da manutenção da vida humana ao desenvolvimento de todas as suas aspirações e potencialidades, mas também a não observância de direitos fundamentais, como educação, saúde, moradia, trabalho e emprego, direitos garantidos pela *Declaração Universal dos Direitos Humanos* de 1948 e pelo *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*, Pacto que aprofunda e amplia os direitos da pessoa humana como ser social<sup>931</sup>.

### 3. Conflitos políticos, alteração climática e a preocupação com a segurança internacional

Não bastasse Bangladesh ser um dos países mais vulneráveis do mundo no que se refere às questões ambientais, o país ainda sofre com constantes conflitos políticos entre partidos de oposição e o atual governo do partido *Awami League*, o que dificulta ainda mais as condições de vida dos bengalis. Em janeiro de 2007, os militares intervieram no país para pôr fim a um impasse eleitoral entre o partido *Bangladesh Nationalist Party* (BNP) que estava no governo, sob a liderança de Khaleda Zia, e o partido *Awami League* (AL), liderado por Sheikh Hasina<sup>932</sup>.

Antes de ser retirado do poder, o governo do partido BNP vinha sendo marcado pelo aumento da violência

<sup>931</sup> ALVES, José Augusto Lindgren. *A Arquitetura dos Direitos Humanos*. São Paulo: FTD, 1987.

<sup>932</sup> INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Bangladesh: Back to the Future*. Report 226 - Asia, 13 Jun. 2012.

da militância islamita, altos índices de corrupção e fraude eleitoral<sup>933</sup>. Foi estabelecido um governo interino que durou até dezembro de 2008, quando o partido AL chegou ao poder com uma vitória esmagadora de 229 dos 300 assentos e desde que entrou no poder, o governo da Primeira Ministra Sheikh Hasina vem sendo marcado por níveis elevados de corrupção, um judiciário partidarizado e uma piora nas violações de direitos humanos<sup>934</sup>.

Nos últimos anos, o governo tem buscado enfraquecer a oposição processando quase todos os principais líderes do partido BNP e restringindo ou banindo suas atividades, sendo que em 2010, três líderes do partido de oposição Jamaat-e-Islami foram presos e acusados por crimes de guerra<sup>935</sup>. O grupo de monitoramento de direitos humanos Odhikar reportou que 3.215 pessoas foram presas antes da realização de um grande comício do BNP, partido mais fortalecido da oposição, em março de 2012<sup>936</sup>.

O governo reprimiu a cobertura da mídia sobre o BNP e fechou 3 estações de TV durante a cobertura do comício, segundo um jornalista, apesar de não oficial, é amplamente conhecida a proibição da transmissão dos discursos de Khaleda Zia (líder do BNP), além disso, estão sendo elaboradas várias leis visando que Organizações Não Governamentais, Internet e mídia fiquem sobre controle estreito do governo<sup>937</sup>.

---

<sup>933</sup> Ibid.

<sup>934</sup> Ibid.

<sup>935</sup> Ibid.

<sup>936</sup> Ibid.

<sup>937</sup> Ibid.

As eleições parlamentares realizadas em 05 de janeiro de 2014 foram consideradas das mais violentas da história de Bangladesh, diversos conflitos nas ruas, baixo comparecimento às urnas e boicote da oposição marcaram o pleito, que resultou na conquista de 232 assentos por parte do partido do governo, Awami League, dos 300 possíveis no parlamento<sup>938</sup>.

Diante dos difíceis problemas enfrentados em Bangladesh, muitos deixarão o país, cujo fluxo migratório trará consequência na região. Os prováveis primeiros receptores dos emigrantes de Bangladesh não terão condições de receber milhões de bengalis que procurarão abrigo, pois tanto a Índia, como a China e Mianmar, são regiões altamente habitadas, que sofrem com problemas de alta população, cujo fluxo migratório em grande escala poderá gerar sérios conflitos, ameaçando assim a paz e a segurança na região<sup>939</sup>.

Conforme discurso proferido pelo então Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados, Antonio Guterres, atual Secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU), muitos bengalis deixarão Bangladesh em um alto fluxo migratório devido às necessidades de sustento e bem-estar, sendo que os prováveis receptores desses imigrantes não terão condições de receber milhões

---

<sup>938</sup> AGÊNCIA ESTADO. *Bangladesh: partido do governo vence eleição*. 6 Jan 2014.

<sup>939</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Statement by Mr. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, United Nations Security Council Briefing "Maintenance of International Peace and Security: "New Challenges to International Peace and Security and Conflict Prevention"*, 23 Nov. 2011.

de bengalis em busca de abrigo, pois os países da região são de intensa densidade demográfica, os quais que já enfrentam problemas de alta população<sup>940</sup>.

Sobre as consequências das migrações à paz e à segurança internacional, o tema das mudanças climáticas passou a ser discutido no Conselho de Segurança da ONU em 2007<sup>941</sup>.

Durante a 5663<sup>a</sup> reunião do Conselho de Segurança da ONU, realizada em 17 de abril de 2007<sup>942</sup>, Muhammad Ali Sorcar, então Ministro das Relações Exteriores de Bangladesh afirmou que as alterações climáticas têm potencialidades a se tornarem motivos dos mais graves conflitos e preocupações sobre segurança internacional, isso se houver apatia e falta de ações que superem tais questões. Explicou que Bangladesh é cercado por dois poderosos rios, Ganges e Brahmaputra, que ditam o destino de mais de uma centena de milhões de pessoas.

As mudanças climáticas aceleram o derretimento de geleiras do Himalaia, têm aumentado a intensidade e frequência de chuvas têm sido cada vez mais frequentes, ocasionando, em ambas as situações, aumento considerável no nível das águas. Milhões de pessoas terão de migrar, sendo um dos países mais afetados pelas mudanças climáticas<sup>943</sup>.

O então Secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, na mesma reunião no Conselho de Segurança, iniciou seu

---

<sup>940</sup> Ibid.

<sup>941</sup> UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *5663<sup>rd</sup> Meeting*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/meetings/records/2007.shtml>>. Acesso em 13 Mar. 2014.

<sup>942</sup> Ibid.

<sup>943</sup> Ibid.

discurso mencionando que na história da humanidade muito se disputou por terras, fontes de energia e riqueza. A escassez de bens de consumo amplia os conflitos e gera instabilidades aos padrões internacionais de condutas<sup>944</sup>.

Mencionou as palavras do ex-Secretário-geral, Kofi Annan, quando este afirmou que a degradação ambiental tem potencial desestabilizador em regiões propensas a conflitos, especialmente quando agravadas pelos problemas de desigualdades de acesso e escassez de recursos naturais<sup>945</sup>.

Análises de especialistas e dados estatísticos comprovam a iminente preocupação com a intensificação das migrações ocasionadas por problemas ambientais. Conforme dados do *Norwegian Refugee Council*, mais de 42 milhões de pessoas foram deslocadas em 2010 por desastres naturais, das quais, 38 milhões foram deslocados em razão de desastres relacionados à mudança climática, e destes 42 milhões de deslocados, 569 mil são bengalis<sup>946</sup>.

## Conclusão

Este capítulo procurou apresentar a complexa realidade de um dos países mais vulneráveis do mundo, que enfrenta sérios problemas sociais, econômicos, políticos e ambientais. Não ousou este estudo esgotar os inúmeros problemas e desafios que atualmente assolam Bangladesh, problemas e desafios que devem ser enfrentados pelos go-

---

<sup>944</sup> Ibid.

<sup>945</sup> Ibid.

<sup>946</sup> NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. *Factsheet – In 2010, more than 42 million people were displaced by natural disasters*. Documento online.

vernos locais, pelos Estados da região, pelos demais Estados, sobretudo os Estados com maior influência política e econômica (todos eles envolvidos na internacionalização e interdependência dos problemas ambientais), pelas Organizações Não Governamentais, e ainda, pelas Organizações Intergovernamentais, com destaque para a ONU.

Não é em demasia, tampouco demagogia, afirmar que este estudo tem como principal motivação e contribuição acadêmica e científica a conscientização e a sensibilização desta realidade, deste triste destino, que é a vida de milhões de seres humanos, dependentes, como todos os outros seres humanos, de condições ao desenvolvimento de suas vidas, de desenvolvimento de suas potencialidades e de realizações de suas aspirações materiais, sociais e cognitivas.

Além do intuito de conscientizar e sensibilizar sobre a realidade cotidiana de inúmeros bengalis à sobrevivência, que não são os únicos que sofrem os flagelos da mudança climática, da inconsequente alteração humana no meio ambiente e do sistema de produção e consumo da vida contemporânea, o presente capítulo pretende fomentar discussão a respeito de soluções para as migrações ocasionadas pelas questões ambientais, que servem de gatilho e têm consequências políticas, sociais, demográficas e econômicas.

São bengalis, são seres humanos dotados de sentimentos, que sofrem e que aspiram por dignidade, felicidade e bem-estar como qualquer ser humano habitante do planeta Terra. São pessoas, são sujeitos de direitos e de dignidade que clamam por direitos, que lutam constantemente pela vida, fazendo da vida, não um fator de realiza-

ção, mas sim, uma espécie de sobrevivência, que em razão do destino, ou por outras razões místicas ou desconhecidas, vivem os bengalis neste ambiente vulnerável à realização da vida, um ambiente muitas vezes hostil, descrito neste capítulo.

## Referências

AGÊNCIA ESTADO. *Bangladesh: partido do governo vence eleição*. 6 Jan 2014.

ALAM, Kurshid et al. The Political Economy of Climate Resilient Development Planning in Bangladesh. *IDS Bulletin*, v. 42, n. 3, p. 52-61, 2011.

ALVES, José Augusto Lindegren. *A Arquitetura dos Direitos Humanos*. São Paulo: FTD, 1987.

BARNETT, Jon; WEBER, Michael. *Accommodating Migration to Promote Adaptation to Climate Change, Commission on Climate Change and Development*. Commission on Climate Change and Development, Stockholm, Mar. 2009.

BBC NEWS. *Aid battle for Bangladesh victims*, 19 Nov. 2007.

COLLECTIF ARGOS. *Climate refugees*. Cambridge: MIT, 2010.

FOUNDATION FOR THE FUTURE. *“What to Do About It? How to Do It?” Retrieved from Executive Summary of workshop on Anthropogenic Climate Destabilization: A Worst-case Scenario*, Washington, 2008.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Bangladesh: Back to the Future*. Report 226 - Asia, 13 Jun. 2012.

KREFT, Sönke; ECKSTEIN, David; DORSCH, Lukas; FISCHER, Livia. *Global Climate Risk Index 2016*. Berlin: Germanwatch, 2016.

LEE, Everest S. *A Theory of Migration*. Pennsylvania: University of Pennsylvania, 2010.

LOCKE, Catherine; ADGER, W. Neil; KELLY, P. Micke. Changing places: migration's social and environmental consequences. *Environment. Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, v. 42, 7, p. 24-35, 2000.

MEHEDI, Hasan; NAG, Anup Kumar; FARHANA, Sayeeda. *Climate Refugee: a Case Study of Cyclone Aila in the Southwest Coastal Region of Bangladesh*, 2010.

MORTON, Andrew, BONCOUR Philippe; LACZKO, Franck. Human security policy challenges. *Forced Migration Review*, 31, p. 5-7, 2008.

NBC NEW SCIENCE. *The 10 deadliest storms in history*, 5 Jul. 2008.

NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. *Factsheet - In 2010, more than 42 million people were displaced by natural disasters*. Documento online.

ONE WORLD SOUTH ASIA. *World Bank lists most vulnerable countries to climate change*, 9 Jul. 2009.

ROY, Kushal, SULTANA, Umme Tania. *Climate Change Disasters and Rural Poverty: Case of Coastal Bangladesh*. 3<sup>rd</sup> International Conference on Bangladesh Environment (BAPA-BEN), Dhaka, January 2010.

SHAMSUDDOHA, Md et al. *Displacement and Migration from Climate Hot-spots: Causes and Consequences*, Center for Participatory



*Research and Development and Action Aid Bangladesh*. Dhaka: ActionAid Bangladesh, Aug. 2012.

STERN, Nicholas. *Stern Review on the Economics of Climate Change*, 2006.

STOJANOV, Robert. *Environmental Migration - How Can Be Estimated and Predicted?*. Olomouc: Palacky University, 2005.

SWARD, Jon et al. *Migration and Climate Change: How will Climate Shifts Affect Migration Trends?*. Brighton: University of Sussex, 2008.

THE ASSOCIATED PRESS. *Cyclone Aila death toll rises to 264*, 29 May 2009.

THE GOVERNMENT OFFICE FOR SCIENCE. *Foresight: Migration and Global Environmental Change: Future Challenges and Opportunities*. Final Project Report, London, 2011.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Human Development Report 2016 – Bangladesh*, 2016.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Statement by Mr. António Guterres, United Nations High Commissioner for Refugees, United Nations Security Council Briefing “Maintenance of International Peace and Security: “New Challenges to International Peace and Security and Conflict Prevention”, 23 Nov. 2011.*

UNITED STATES OF AMERICA. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook*, 2016.

WEATHER UNDERGROUND. *Deadliest Tropical Cyclones in History*. S/d. Documento online.

# Guiding Principles of Climigration: a Human Rights Approach to Climate-forced Community Relocation in Alaska

Robin Bronen\*

## Introduction

The Intergovernmental Panel on Climate Change predicts that climate change will displace 150 million people by 2050. Erosion, flooding and sea level rise will be the primary causes. In the Arctic, increased temperatures are melting sea ice rapidly. Record minimum levels have been recorded since 2007. These climate-induced ecological and physical changes threaten coastal communities. The Newtok Traditional Council in Alaska is mobilizing their community to relocate because thawing permafrost and increased storm surges accelerate erosion causing homes and community infrastructure to fall into the water. For the indigenous peoples residing in Newtok, climate change adaptation means permanent relocation of their entire communities. The policy and practical challenges have been enormous. Despite these challenges, the Newtok Traditional Council is creating a community-based relocation strategy, based in human rights, to respond

---

\*Robin Bronen has a JD from the University of California at Davis and a PhD from the University of Alaska. She works as a Human Rights Attorney and is the Executive Director and Co-Founder of the Alaska Institute for Justice. She is also a Senior Research Scientist at the University of Alaska Fairbanks where she has been researching climate-forced community relocations in Alaska since 2006.

to the climate-induced ecological changes threatening people's lives. Their experience demonstrates the need to create a human-rights based approach and guidelines to guide national government action when climate-induced ecological change threatens community habitability and the lives of community residents. The human rights principles which must apply to this situation exist in several international document, including the *Guiding Principles on Internal Displacement*, but no human rights document specifically addresses the human rights protections which must govern this form of population displacement caused by climate change.

#### 1. Climate change and population displacement in Alaska

Climate-induced ecological change threatens the lives, livelihood, homes, health, and basic subsistence of human populations that have inhabited the Arctic and small islands in the tropical and subtropical ocean for millennia. Relocation is a process whereby a community's residents, housing and public infrastructure are reconstructed in another location<sup>947</sup>. Relocation may be the best adaptation response for communities whose current location is uninhabitable or vulnerable to future climate-induced ecological threats.

In Alaska, dozens of communities located along the navigable waters of Alaska's coasts and rivers are threate-

---

<sup>947</sup> JHA, Abhas K. 2010. Safer Homes, Stronger Communities A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters Global Facility for Disaster Reduction and Recovery Washington DC: World Bank, 2010.

ned by accelerated rates of erosion. Some indigenous communities have determined that relocation is the only solution that will protect them from the combination of these climate-induced ecological changes. In 2003, the US Government Accountability Office investigated the community relocations occurring in Alaska and found that three communities were seeking to relocate and that erosion affected 184 communities<sup>948</sup>. Six years later, in 2009, the US Government Accountability Office supplemented its 2003 report and found that the number of communities seeking to relocate quadrupled to twelve<sup>949</sup>. Newtok, located in western Alaskan on the Bering Sea, is one of the communities relocating. The Newtok Traditional Council, the sole governing body of the community of Newtok, is leading the relocation effort for the 360 residents of the community<sup>950</sup>.

### 1.1. Climate Change impacts on the habitability of Alaskan communities

Warming temperatures are affecting ocean ecosystems and causing a loss of the natural barriers that protect coastal communities from sea surges, erosion and floods. In 2016, Alaska had its second warmest winter, warmest spring, second warmest summer, and a warmer-than-

---

<sup>948</sup> GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. Alaska Native Villages: Most Are Affected by Flooding and Erosion, but Few Qualify for Federal Assistance, 2003.

<sup>949</sup> GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. Alaska Native Villages: Limited Progress Has Been Made on Relocating Villages Threatened by Flooding and Erosion, 2009, p. 20

<sup>950</sup> Newtok is one of 229 federally recognized tribes in Alaska. These tribes are sovereign nations and governed by tribal governments.

-average fall, resulting in its warmest year on record. At the local level, the annual average temperature in Barrow was 7.1°F above the 1981-2010 average. Nome was 5.1°F, Fairbanks 3.9°F, Anchorage 4.4°F and Juneau 2.7°F above the 30-year average<sup>951</sup>. In November 2016, December 2016, and February 2017, the North Pole and Arctic Ocean were more than 36 degrees Fahrenheit warmer than they have been in the last decades<sup>952</sup>.

In the Arctic, sea ice is decreasing in thickness and extent. Record minimum levels of Arctic sea ice have been recorded since 2002. Decreased Arctic sea ice extent and warming temperatures delay the freezing of the Bering and Chukchi Seas. Since the 1980s, the Arctic seas have remained ice-free approximately three weeks longer in the fall<sup>953</sup>. In 2016, the Arctic experienced record low monthly sea ice extents in January, February, April, May, June, October and November, while the Antarctic experienced record low monthly sea ice extents in November and December<sup>954</sup>. In December 2016, Arctic sea ice extent

---

<sup>951</sup> NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION. NATIONAL CENTERS FOR ENVIRONMENTAL INFORMATION. State of the Climate: National Overview for Annual 2016. Online document. Available at: <<http://www.ncdc.noaa.gov/sotc/national/201613>>. Access on: 25 Jan. 2017.

<sup>952</sup> KAHN, Brian. The Winter of Blazing Discontent Continues in the Arctic. Climate Central, 7 Feb. 2017. Online document. Available at: <<http://www.climatecentral.org/news/winter-extreme-heat-arctic-21141>>. Access on: 14 Apr. 2017.

<sup>953</sup> SHULSKI, Martha; WENDLER, Gerd. The Climate of Alaska University Alaska: Alaska Press, 2007.

<sup>954</sup> NATIONAL SNOW AND ICE DATA CENTER. Low sea ice continues in both poles. Arctic Sea Ice News & Analysis, 5 Jan. 2017. Online document. Available at: <<http://nsidc.org/arcticseaicenews/2017/01/low-sea-ice-extent-continues-in-both-poles/>>. Access on: 25 Jan. 2017.

averaged 4.67 million square miles, the second lowest December extent in the satellite record<sup>955</sup>).

Near shore pack ice has historically provided a protective barrier to coastal communities<sup>956</sup>. The delay in freezing of the arctic seas has left many communities exposed to the autumnal storms that originate in the Pacific and occur primarily between August and early December<sup>957</sup>.

Permafrost, permanently frozen soil that is the glue which makes land habitable in the Arctic is thawing due to warming temperatures. The 2007 IPCC physical science report documented that the temperature of the top layer of permafrost has increased by up to 3 degrees Celsius since the 1980s<sup>958</sup>. The loss of arctic sea ice coupled with thawing permafrost is causing severe erosion and storm surges.

#### a) Newtok, Alaska

Newtok, a Yup'ik Eskimo village, is located near the Bering Sea in western Alaska. The Ninglick River borders Newtok to the south; to the east is the Newtok River. A combination of increased temperatures, thawing permafrost, decreased arctic sea ice, and river current has caused

---

<sup>955</sup> NATIONAL SNOW AND ICE DATA CENTER. Sea Ice Extent Dec 2016, 6 Dec. 2016. Available at: < <http://nsidc.org/arcticseaicenews/2016/12/>>. Access on: 28 December 2016.

<sup>956</sup> SHULSKI, Martha; WENDLER, Gerd. Op. cit.

<sup>957</sup> Ibid.

<sup>958</sup> INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Observations: Changes in Snow, Ice and Frozen Ground, In: SOLOMON, Susan et al (Eds.) Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Cambridge, United Kingdom/New York, USA: Cambridge University Press, 2007.

accelerating rate of erosion, moving the Ninglick River closer to the village<sup>959</sup>. Between 1954 and 2003, approximately three-quarters of a mile of tundra eroded in front of the village. The State of Alaska spent about \$1.5 million to control the erosion between 1983 and 1989<sup>960</sup>. Despite these efforts, erosion of the Ninglick River is projected to reach the school, the largest structure in the community, by about 2017<sup>961</sup>.

Six extreme weather events between 1989 and 2006 exacerbated these gradual ecological changes. Five of these events precipitated Federal Emergency Management Agency (FEMA) disaster declarations. FEMA declared three disasters between October 2004 and May 2006 alone<sup>962</sup>. These three storms accelerated the erosion and repeatedly “flooded the village water supply, caused raw sewage to be spread throughout the community, displaced residents from homes, destroyed subsistence food storage, and shut down essential utilities”<sup>963</sup>. Public infrastructure that was significantly damaged or destroyed included the village landfill, barge ramp, sewage treatment facility and fuel storage facilities. The only access to the community

---

<sup>959</sup> BRONEN, Robin. *Climate-Induced Community Relocations: Creating an Adaptive Governance Framework Based in Human Rights Doctrine*. N.Y.U Review of Law and Social Change, 35, 2, p. 101-148, 2011.

<sup>960</sup> U.S. ARMY CORPS OF ENGINEERS. Section 117 Project fact sheet, 2008.

<sup>961</sup> Ibid.

<sup>962</sup> ASCG INCORPORATED OF ALASKA. Village of Newtok, Local Hazards Mitigation Plan, 2008.

<sup>963</sup> U.S. ARMY CORPS OF ENGINEERS. *Revised environmental assessment: Finding of no significant impact: Newtok Evacuation Center: Mertarvik, Nelson Island, Alaska*, 2008.

is by barge during the summer or by airplane. The barge landing, which allows for most delivery of supplies and heating fuel, no longer exists, creating a fuel crisis. Salt water is affecting the potable water<sup>964</sup>. Since 2006, extreme weather events have continued to accelerate erosion and exacerbate damage to critical infrastructure, such as fuel storage tanks and the sewage lagoon, in the community.

Approximately 320 persons reside in about 60 houses<sup>965</sup>. In 1994, the Newtok Traditional Council analyzed relocation to six potential sites to start a relocation planning process. Ten years later, in 2004, the Newtok Traditional Council commissioned a report to provide background documentation to government agencies and officials to justify the efforts of the village to relocate and to support requests for government assistance in this process<sup>966</sup>.

Newtok inhabitants voted three times, in September 1996, May 2001, and most recently in August 2003, to relocate to Nelson Island, nine miles from Newtok<sup>967</sup>. Through a land-exchange agreement negotiated with the U.S. Fish and Wildlife Service, Newtok obtained title to their preferred relocation site, which they named Mertarvik. Construction of pioneer infrastructure, including a multi-purpose evacuation center and barge landing, began at the relocation site in 2009<sup>968</sup>.

---

<sup>964</sup> COX, Sally R. *An Overview of Erosion, Flooding, and Relocation Efforts in the Native Village of Newtok*. Anchorage, Alaska: Alaska Department of Commerce, Community and Economic Development, 2007.

<sup>965</sup> *Ibid.*

<sup>966</sup> *Ibid.*

<sup>967</sup> *Ibid.*

<sup>968</sup> BRONEN, Robin. *Op. cit.*



## b) Newtok Planning Group

The Newtok Planning Group emerged in May 2006 from an ad hoc series of meetings. It is unique in Alaska in its multi-disciplinary and multi-jurisdictional structure and consists of about twenty-five state, federal, and tribal governmental and nongovernmental agencies that all voluntarily collaborate to facilitate Newtok's relocation<sup>969</sup>. From the Newtok Planning Group's inception, the Newtok Traditional Council has led the relocation effort. On June 9, 2011, the Newtok Traditional Council unanimously passed and approved a set of guiding principles, 'Maligtaquyarat' (Guiding Principles) for the community's relocation to Mertarvik<sup>970</sup>.

These guiding principles are based on the Yup'ik way of life and are:

- Remain a distinct, unique community – our own community.
- Stay focused on our vision by taking small steps forward each day.
- Make decisions openly and as a community and look to elders for guidance.
- Build a healthy future for our youth.
- Our voice comes first – we have first and final say

---

<sup>969</sup> Ibid; Bronen; BRONEN, Robin; CHAPIN III, F. Stuart. Adaptive Governance and Institutional Strategies for Climate-induced Community Relocations in Alaska. Proceedings of the National Academy of Sciences, Washington, DC, 2013.

<sup>970</sup> ALASKA DEPARTEMENT OF COMMERCE, COMMUNITY AND ECONOMIC DEVELOPMENT. Strategic Management Plan Newtok to Mertarvik, 2012.

in making decisions and defining priorities.

- Share with and learn from our partners.
- No matter how long it takes, we will work together to provide support to our people in both Mertarvik and Newtok.
- Development should:
  - Reflect our cultural traditions.
  - Nurture our spiritual and physical well-being.
  - Respect and enhance the environment.
  - Be designed with local input from start to finish.
  - Be affordable for our people.
  - Hire community members first.
  - Use what we have first and use available funds wisely.
- Look for projects that build on our talents and strengthen our economy<sup>971</sup>.

These guiding principles govern every aspect of the relocation process and have been integrated into the strategic relocation master plan, which guides federal and state government participation in the relocation effort.

## 2. Climate-induced community relocations require a specific human rights instrument

Climate-induced ecological changes lead to permanent population displacement and community relocation and presents one of the most significant challenges for governments responsible for protecting its citizens and for those displaced. Climigration is the word that best describes this type of permanent population displacement when

---

<sup>971</sup> Ibid.

community relocation is required to protect community residents from climate-induced ecological changes, which alter ecosystem services permanently, cause extensive damage to public infrastructure and repeatedly place people in danger<sup>972</sup>

The community relocation of Newtown demonstrates the complexity of the relocation process. Population relocation can cause immense economic, social, and cultural impacts. As Hodgkinson states: “displacement is a form of adaptation that creates particular vulnerabilities requiring protection”<sup>973</sup>.

Four factors compel the creation of a specific human rights instrument to protect the rights of those living in communities that are no longer habitable due to climate-induced ecological change: a) nation state governments have a duty to protect populations that reside within their jurisdiction; b) no human rights instruments provide protections for planned community relocations; c) relocation human rights guidelines must ensure the protection of collective rights because climate change impacts the habitability of entire communities whose residents will be forced to permanently relocate; and, d) the human rights of host communities must also be protected.

## 2.1 Nation State Governments have a duty to protect their citizens

Nation state governments have an obligation to protect vulnerable populations from climate-induced ecolo-

<sup>972</sup> BRONEN, Robin. Op. cit.; BRONEN, Robin; CHAPIN III, F. Op. cit.

<sup>973</sup> HODGKINSON, David et al. 2008. Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses. *The New Critic*, 8, p. 1-6, 2008.

gical change, which threatens the civil, economic, social, and cultural rights fundamental to the inherent dignity of individuals as well as collective society. A nation state government's protection of human rights is a critical threshold for that nation-state to claim sovereignty over its citizens and also is a minimum test for international legitimacy<sup>974</sup>. International Law defines sovereignty as the legal identity of a state and signifies a nation state government's capacity to make authoritative decisions about the people and resources within its territory<sup>975</sup>. The duty to protect is inherent in the concept of sovereignty and implies that the nation state government has the primary responsibility for the protection of populations within its jurisdiction<sup>976</sup>.

The duty to protect is also considered a seminal principle for United Nations (UN) membership at the and for the attainment of international peace and security. Nation-state governments have a primary duty to protect the human rights, recognized in International Human Rights conventions, of their citizens if they are a Party to these conventions<sup>977</sup>.

The duty to protect has three core principles<sup>978</sup>. Prevention is the most important and is defined as the responsibility to address the primary causes of crises that threaten

---

<sup>974</sup> HATHAWAY, James C. *Reconceiving Refugee Law as Human Rights Protection*. *Journal of Refugee Studies*, 23, p. 113-131, 1991.

<sup>975</sup> *Convention on the Rights and Duties of States* opened for signature, Montevideo, July 13, 1934 (entered into force December 26, 1934).

<sup>976</sup> INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *Responsibility to Protect*, 2011.

<sup>977</sup> *Ibid.*

<sup>978</sup> *Ibid.*

populations. The responsibility to react means that a nation state government must respond appropriately to situations requiring humanitarian assistance. The third principle requires a nation state government to provide resources to reconstruct after a humanitarian crisis occurs<sup>979</sup>.

International legal doctrine also specifically outlines the responsibilities of a nation state government to protect internally displaced populations. The Inter-Agency Standing Committee (IASC) has defined the duties of a nation state government to provide human rights protections to natural disaster victims<sup>980</sup>. In this context, protection means securing the physical safety of natural disaster victims, and also securing all of the human rights guaranteed in International Human Rights Law<sup>981</sup>. The obligation also includes the responsibility to minimize damage caused by natural hazards<sup>982</sup>.

The Guiding Principles on Internal Displacement incorporate this sovereign responsibility to protect into a nation state government's obligation to internally displaced populations. The responsibility includes the duty to pro-

---

<sup>979</sup> Ibid.

<sup>980</sup> BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters, Washington, DC: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2011.

<sup>981</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Draft articles on the protection of persons in the event of disasters UN General Assembly, 2016; UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. Specific Groups and Individuals: Mass Exoduses and Displaced Persons, Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, 2006.

<sup>982</sup> INTERNATIONAL LAW COMMISSION. Op. cit.; UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL. Op. cit.

vide safe access to housing “at the minimum, regardless of the circumstances, and without discrimination”<sup>983</sup>. The *Pinheiro Principles on Housing and Property Restitution* echo the principle that nation States have an obligation to guarantee human rights protections to persons affected by internal displacement and emphasize the obligation to protect human rights related to housing and property restitution<sup>984</sup>.

The failure to protect is a human rights violation. The European Court of Human Rights found that government officials violated the right to life of community residents when they failed to implement land-planning and emergency relief policies even though they were aware of an increasing risk of a large-scale mudslide. The Court also noted that the population had not been adequately informed about the risk<sup>985</sup>.

## 2.2 Adaptation strategies as a means to fulfill the responsibility to protect

The duty to protect means that nation state governments are responsible for implementing adaptation strategies. Communities will need a continuum of responses, from protection in place to community relocation, to adapt to climate-induced ecological change. Disaster and hazard mitigation are critical components of this conti-

---

<sup>983</sup> *Guiding Principles on Internal Displacement*, 1998.

<sup>984</sup> The Pinheiro Principles - United Nations Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. Available From: <<http://www.unhcr.org/ua/img/uploads/docs/PinheiroPrinciples.pdf>>.

<sup>985</sup> *Budayeva and others v. Russia*, 2008. Applications nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 1534/02, European Court of Human Rights.

nuum in order to assess vulnerabilities and develop disaster mitigation strategies<sup>986</sup>. Social ecological indicators can also assess vulnerability and guide the design of adaptation strategies. A human rights framework is critical to the design and implementation of these adaptation strategies to ensure that nation state governments focus on the protection of freedoms that are fundamental to collective society, and that relocation only occurs when there are no other feasible solutions to protect vulnerable populations.

Lack of capacity and resources can limit a government's ability to protect the economic, social, and cultural rights of populations within its jurisdiction<sup>987</sup>. If human rights protections cannot be realized because of inadequate resources, then working for institutional capacity building through expansion or reform can be a part of the international obligations generated by the recognition of these rights<sup>988</sup>.

International cooperation is an essential component of the successful design and implementation of adaptation strategies. The UN *Framework on Climate Change Convention* clearly articulates the need for international cooperation in the development and implementation of adaptation strategies, including planned relocations, and specifically

---

<sup>986</sup> BRONEN, Robin. Op. cit.; BRONEN, Robin; CHAPIN III, F. Op. cit.

<sup>987</sup> KOLMANNSSKOG, Vikgram Odeda (Ed.). *Future Floods of Refugees: A Comment on Climate Change, Conflict and Forced Migration*. Norway: Norwegian Refugee Council, 2008; ZETTER, Roger. *Protecting People Displaced by Climate Change: Some Conceptual Challenges*, In: MCADAM, Jane (Ed.) *Climate Change and Displacement: Multi-Disciplinary Perspectives*, 2010. p. 113-150.

<sup>988</sup> SEN, Amartya, *Elements of a Theory of Human Rights*. *Philosophy and Public Affairs*, 32, 4, p. 315-356, 2004.

states that developed country Parties shall: “[A]ssist the developing country Parties that are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change in meeting costs of adaptation to those adverse effects”<sup>989</sup>.

### 2.3. No existing human rights instruments protect communities needing to relocate because of climate-induced environmental change

Existing human rights instruments fail to protect communities needing to relocate because of climate-induced environmental change. The *Convention Relating to the Status of Refugees* of 1951 (51 Convention) is the only treaty that creates an international structure to manage human migration. The 51 Convention provides for third country resettlement, human rights protections and humanitarian assistance for those fleeing persecution or torture in their country of origin and crossing a nation state border. The 51 Convention initially applied to only those fleeing within Europe. The *Protocol Relating to the Status of Refugees* removed both the temporal and geographic restrictions of the 51 Convention, but kept the primary elements of the refugee definition intact.

To be considered a refugee pursuant to the Post-Protocol 51 Convention, a person must prove that she is unable or unwilling to return to her country of origin because she has been singled out by a government actor or an actor the government can not control and persecuted on account of one of the five above-mentioned protected

---

<sup>989</sup> U.N. Framework Convention on Climate Change 1992, article 4<sup>(1)(b)</sup>.



grounds. The definition does not include environmental causes for flight from a person's country of origin.

Refugee Law is based on the fundamental premise that the ordinary bonds between citizen and state have been broken and a person is outside of their country of origin because the nation-state government is unable or unwilling to protect them<sup>990</sup>. Refugees need international intervention to ensure there is safe refuge because they can not turn to their own governments for protection because nation States are often the source of their persecution<sup>991</sup>. As a consequence, the 51 Convention actually relieves a nation state government of its obligation to protect the human rights of its citizens and execute the necessary policies to enable populations who had fled its territory to return<sup>992</sup>. This underlying premise of Refugee Law conflicts with the nation state obligation to guarantee human rights protections for all populations within its jurisdiction. In the situation of climate-induced population displacement, communities should still be able to rely on national protection to respond to their humanitarian crisis.

Two International Human Rights documents that concern displacement are the Guiding Principles of Internal Displacement and the *Inter-Agency Standing Committee Human Rights Guidelines to Respond to Natural Disasters*. Both documents outline the human rights protections for populations that are internally displaced, but neither are not adequate to address the complex issues and human

---

<sup>990</sup> Hathaway, James C. Op. cit.

<sup>991</sup> Ibid.

<sup>992</sup> Ibid.

rights implications of climate-induced community relocations for several reasons.

First, emergencies are clearly different from planned relocations. Both the IASC guidelines and the Guiding Principles on Internal Displacement do not provide for the prospective needs of populations planning their permanent relocation and do not provide any guidance on how communities can sustain themselves and create the necessary infrastructure to provide for basic necessities without the assistance of humanitarian aid<sup>993</sup>. Most importantly, these documents do not clearly define a mechanism for communities to make the decisions regarding the process of relocation. The IASC guidelines state the need for informed consent and participation in decisions regarding the relocation process, but as discussed below, these principles are different from the ability to make decisions about the relocation<sup>994</sup>.

The IASC Human Rights Guidelines to Respond to Natural Disasters were developed to respond to situations when pre-planning is not possible<sup>995</sup>. The guidelines outline minimum core human rights obligations under the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, such as the duty to provide food, shelter and health services, which a nation state government must provide after the occurrence of a natural disaster<sup>996</sup>. However, the guidelines

---

<sup>993</sup> BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. Op. cit.

<sup>994</sup> Ibid

<sup>995</sup> Ibid

<sup>996</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, article 2, opened for signature Dec. 16, 1966, (entered into force Jan. 3, 1976)

assume that humanitarian aid organizations will provide these basic necessities to populations displaced by natural disasters and do not describe how displaced populations can provide these basic necessities for themselves.

The Guiding Principles of Internal Displacement also do not provide sufficient human rights protections for those facing climate-induced community relocation. This document is not a binding international treaty or convention, but the UN General Assembly has recognized the Guiding Principles as “an important international framework for the protection of internally displaced persons”<sup>997</sup>. Although the Guiding Principles include persons displaced by natural disasters, the primary focus of these guidelines is displacement caused by the State’s inability or unwillingness to protect populations from political, religious, ethnic or otherwise discriminatory persecution or violence. In comparison, as stated above, those displaced by climate-induced ecological change should be able to continue to rely on State protection.

Second, both documents are based on the premise that populations may be able to return to their original home. Climate-induced ecological change will cause permanent population displacement. Enormous policy differences and human rights protections exist between temporary and permanent population displacement.

The World Bank has also developed guidelines and institutional requirements for population resettlements caused by government or government-supported actors

<sup>997</sup> UN General Assembly Resolution, 2005. 60/1, UN Doc A/Res/60/1, October 24.

constructing infrastructure projects, such as dams, and for preventive resettlements as part of a disaster risk reduction strategy<sup>998</sup>. The guidelines do not incorporate human rights protections<sup>999</sup>. Similar to the IASC guidelines, the World Bank guidelines provide for informed consent and participation. However, as stated above, these principles are inadequate to protect the human rights of those displaced by climate-induced ecological change. Moreover, research has documented that populations resettled due to World Bank funded infrastructure development projects suffer impoverishment and social fragmentation as a result of inadequate implementation of resettlement guidelines<sup>1000</sup>.

#### 2.4 Relocation human rights guidelines must ensure the protection of collective rights

Climate-induced displacement will affect entire communities whose residents will collectively need protection from the threats caused by climate change. International Human Rights documents, such as the UN *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, recognize the rights of peoples collectively and that indigenous peoples have the collective right to the fundamental freedoms articulated in

---

<sup>998</sup> WORLD BANK. *Involuntary Resettlement Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects*. World Bank, Washington, D.C., 2004; CORREA, Elena; RAMÍREZ, Fernando; SANAHUJA, Haris. *Populations at Risk of Disaster a Resettlement Guide*. Washington DC: The World Bank: GFDRR, 2011.

<sup>999</sup> WORLD BANK. *Op. cit.*

<sup>1000</sup> WORLD BANK. *World Bank Acknowledges Shortcomings in Resettlement Projects; Announces Action Plan to Fix Problems*. World Bank, Washington, D.C., 2015.

the *Universal Declaration of Human Rights* and International Law. Like these documents, a human rights instrument that addresses climate-induced population displacement must ensure the protection of collective rights because climate change impacts the habitability of entire communities whose residents will be forced to permanently relocate. These rights include the collective right to relocate as a community, as well as the collective right to make decisions regarding where and how a community will relocate. No human rights protocol currently contains a community right to make these decisions.

## 2.5. The human rights of host communities must also be protected

The human rights of host communities must also be protected. A human rights instrument developed to respond to climate-induced displacement must also ensure that human rights protections are extended to those living in communities which provide sanctuary for those displaced by climate change. Host populations may experience shortages of water, sanitation, shelter, and essential health services as a result of the increase in population. Schools may also be overburdened to provide educational services if there is an influx of displaced students. Human rights protections for host populations will ensure that host communities benefit from the relocation, preserve or improve their standard of living and also prevent conflicts and competition with the displaced populations<sup>1001</sup>.

---

<sup>1001</sup> JHA, Abhas K. Op. cit.

### 3. Guiding principles of Climigration

The *Peninsula Principles*, a human rights document recently drafted to address the human rights principles that need to adhere to the relocation of communities, create a common language to guide the international, national and local humanitarian response<sup>1002</sup>. Human rights principles need to guide nation state governments which have a duty to protect vulnerable populations from climate-induced displacement. Any international instrument regarding climate-induced displacement should prioritize these nation state obligations and provide mechanisms to build institutional and resource capacity because lack of resources could be a primary motivator for displacement<sup>1003</sup>.

The Peninsula Principles identify the appropriate human rights standards to guide national government actions when climate-induced ecological change threatens community habitability and the lives of community residents. The Newtok Traditional Council provides a model of how to incorporate human rights protections into the relocation process.

#### a) Collective Self-Determination

The right to self-determination is the cornerstone of

---

<sup>1002</sup> The Peninsula Principles on Climate Displacement within States are available at <<http://displacementsolutions.org/peninsula-principles/>>.

<sup>1003</sup> DOCHERTY, Bonnie; GIANNINI, Tyler. Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees. *Harvard Environmental Law Review*, 33, p. 359-360, 2009.

the human rights principles that need to guide community relocations. Both the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the *International Covenant on Civil and Political Rights* establish that “all peoples have the right to self-determination” by virtue of which “they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development”. The inclusion of the right to self-determination in both treaties indicates that its importance spans all political, civil, economic, social, and cultural rights.

The concept of self-determination has evolved since the creation of the UN in 1945 when the principle initially was interpreted to apply to the right of independence, non-interference and democracy of a nation state in relation to other nation state governments<sup>1004</sup>. However, more recently the concept of self-determination has included the development of self-government institutions in indigenous communities<sup>1005</sup>.

Indigenous peoples possess collective rights, indispensable for their existence and well-being, including the right to collective self-determination and the collective right to the lands, territories and natural resources they have traditionally occupied and used<sup>1006</sup>. The collective right to self-determination ensures that indigenous communities can determine their own identity, belong to “an indigenous community or nation, in accordance with the tradi-

<sup>1004</sup> BRODERSTAD, Else Grete; DAHL, Jens, 2004. Political Systems In: EINARSSON, Niels. et al (Eds). Arctic Human Development Report Akureyri: Stefansson Arctic Institute, 2004, p. 4

<sup>1005</sup> Ibid, p. 4

<sup>1006</sup> Universal Declaration on the Rights of Indigenous Peoples.

tions and customs of the community or nation concerned” and make decisions about internal and local affairs<sup>1007</sup>. The UN *Universal Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* also affirms the right for Indigenous Peoples to freely define and pursue their economic, social and cultural development. Similarly, the *Convention for the Safeguarding of the Intangible Cultural Heritage* also affirms the collective rights of communities to safeguard and respect their cultural heritage.

In the context of climate-induced ecological change that threatens the habitability of entire communities, self-determination means that communities have the right to make decisions regarding adaptation strategies, which includes the right to make fundamental decisions about when, how and if relocation occurs.

Several existing International Human Rights documents include the right to participate in decision-making processes and the right to adequate and meaningful consultation as a means to ensure human rights protections. Informed consent and participation does not constitute effective self-determination and are insufficient to protect the human rights of those threatened by climate-induced ecological change. These principles are part of the World Bank guidelines on involuntary resettlement and have been unable to prevent the social fragmentation and impoverishment that has plagued involuntary resettlements caused by a World Bank funded project.

The failure to fully consider the welfare of the population and empower people of a community to make decisions regarding critical elements of a relocation, inclu-

---

<sup>1007</sup> Ibid.



ding site selection and community lay-out, are the principal reasons that relocations have been unsuccessful<sup>1008</sup>. Community relocations are more likely to be successful when affected communities participate in critical relocation and implementation decisions, such as identification of basic needs and settlement planning<sup>1009</sup>. For these reasons, communities faced with climate-induced ecological threats must have the authority to decide to relocate or not. Collective self-determination ensures that communities are empowered to make the critical decisions affecting their relocation.

#### b) Right to Relocation

The right to relocate is a fundamental component of the right to self-determination when climate-induced ecological changes threaten the lives of people and cause degraded community habitability. The right to relocate, as with other human rights, is an entitlement when relocation is the only feasible solution to protect the human right to life as well as the right to basic necessities inherent in living a life of dignity<sup>1010</sup>.

Several international legal instruments support the right to relocate, including the Universal Declaration of Human Rights and the Pinheiro Principles, which both state that everyone has the right to freedom of movement and residence. Although this right has been interpreted to

<sup>1008</sup> JHA, Abhas K. Op. cit.

<sup>1009</sup> Ibid.

<sup>1010</sup> MOYN, Samuel. *The Last Utopia, Human Rights in History*. Massachusetts: President and Fellows of Harvard College, 2010.

mean that no one shall be arbitrarily or unlawfully forced to remain within a certain territory, area or region and that no one shall be arbitrarily or unlawfully forced to leave a certain territory, area or region, this right also includes the right to movement when threatened by environmental events<sup>1011</sup>. The human rights guidelines to respond to natural disasters interpret the right to life to mean that people affected by natural disasters should be allowed to relocate to other parts of the country<sup>1012</sup>.

#### c) Non-Discrimination

Relocation can not be conducted in a discriminatory manner of any kind. All articles of non-discrimination articulated in the Guiding Principles on Internal Displacement are incorporated into the Peninsula Principles.

#### d) Right to basic necessities

The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, articles 14 and 23, affirm collective rights to the fundamental freedoms articulated in International Human Rights Law and specifically includes the “right to be actively involved in developing and determining health, housing and other economic and social programs affecting them and to administer such programs through their own institutions”. These fundamental freedoms include the collective right to basic necessities, which at a minimum, means that relocated communities must have access to (a) food and water; (b) housing; and (c) adequate health. Sustaina-

<sup>1011</sup> The Pinheiro Principles.

<sup>1012</sup> BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. Op. cit.

ble development opportunities also must be incorporated into the relocation process. In this way, the relocation process will enhance the resilience capacity of communities by addressing socio-economic issues, such as lack of economic development, which are currently contributing to the vulnerability of communities.

#### e) Right to subsistence and food

Human rights doctrine explicitly states that the right to food and the right to be free from hunger are indispensable to human dignity and critically connected to other fundamental rights<sup>1013</sup>. The right to food is concerned with an individual's lack of food, and also with the economic or physical reasons that people do not have access to food<sup>1014</sup>.

States have the primary responsibility to promote and protect the right to food<sup>1015</sup>. This obligation has three components<sup>1016</sup>. States are prohibited from taking any actions that prevent individuals from access to food. States also have the obligation to "strengthen people's access to and utilization of resources and means to ensure their (...) food security"<sup>1017</sup>. Finally, States have the duty to provide food, "[w]henver an individual or group is unable, for reasons

---

<sup>1013</sup> UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS. General Comment 12: The Right to Adequate Food, 1, May 12, 1999.

<sup>1014</sup> Ibid.

<sup>1015</sup> UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COMMITTEE. The right to food, 2011, paragraph 11.

<sup>1016</sup> UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS. Op. cit.

<sup>1017</sup> Ibid.

beyond their control, to enjoy the right to adequate food by the means at their disposal". This obligation also applies for persons who are victims of natural or other disasters<sup>1018</sup>.

The right to subsistence, an element of the right to self-determination defined in both the International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, is one of the essential human rights connected to the right to food<sup>1019</sup>. For indigenous peoples, the right to food is a collective right, and fundamentally connected to sovereignty, rights to land and territories, health, subsistence, treaties, economic development and culture<sup>1020</sup>. For these reasons, the community of Newtok has chosen their relocation sites in order to maintain connection to traditional locations used for subsistence activities. Mertarvik, the relocation site for the residents of Newtok, is only 9 miles from the current location of the community, and is located across the Ninglick River from Newtok so that the community has easy access to navigable waters leading to their traditional fishing grounds of the river and the Bering Sea.

f) Right to work/economic development/improved standard of living

Human development goals which improve the economic and social conditions of community residents, in-

---

<sup>1018</sup> Ibid.

<sup>1019</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, opened for signature Dec. 16, 1966, (entered into force Jan. 3, 1976).

<sup>1020</sup> UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER OF HUMAN RIGHTS. Report on the Relationship between Climate Change and Human Rights, 2009.

cluding in the areas of education, employment, vocational training and retraining, housing, sanitation, health and social security, required to relocate must be incorporated into community relocation planning<sup>1021</sup>.

The Newtok Traditional Council is incorporating workforce development opportunities and improved living standards in their relocation efforts. Newtok residents are using recently acquired construction skills to build the housing and public infrastructure at their relocation site. These skills are now being used to build houses and the community evacuation center. In addition, the relocation site will have access to economic development opportunities for fishing and construction.

#### g) Access to water/degradation of water supply

Climate-induced ecological change will profoundly impact access to potable water. Extreme weather events, changes in precipitation and sea level rise, causing saline intrusion, flooding and drought, will alter water supplies that can result in both temporary disruptions to access to water, as well as reduce the size of the potable water supply. Long periods of drought will also threaten the lives and health of those who depend on freshwater sources and rainwater catchment<sup>1022</sup>.

---

<sup>1021</sup> United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, article 21.

<sup>1022</sup> Cf. Submission of the Maldives to OHCHR Study, Human Rights Council Resolution 7/23: "Human Rights and Climate Change" 55 (2008), available at <[http://www.maldivesmission.ch/fileadmin/Pdf/Environment/Maldives\\_Submission\\_FINAL\\_250908\\_01.pdf](http://www.maldivesmission.ch/fileadmin/Pdf/Environment/Maldives_Submission_FINAL_250908_01.pdf)>;

In Alaska, climate change is impacting access to freshwater and water quality for many coastal communities. In Newtok, tundra ponds are the community's freshwater source. Saline intrusion due to sea surges and flooding impacts water quality of these ponds<sup>1023</sup>.

Relocated communities must have sufficient amounts of water for their basic household needs, including drinking, cooking, and hygiene. The human right to water is essential for leading a life in human dignity and is indispensable to the realization of all the human rights related to basic necessities, and fundamental for life and health<sup>1024</sup>. Water is necessary to produce food, prevent starvation and ensure environmental hygiene<sup>1025</sup>.

The right to water is not explicitly mentioned in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, but the right is interpreted to be implicit in the right to an adequate standard of living and health<sup>1026</sup>. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights defines the right to water as the equal and non-discriminatory right of everyone to access sufficient, safe, and affordable

---

and The climate change portal of the Office of the President of Kiribati, Climate Change in Kiribati, available at <[http://www.climate.gov.ki/Climate\\_change\\_effects\\_in\\_Kiribati.html#apm1\\_2](http://www.climate.gov.ki/Climate_change_effects_in_Kiribati.html#apm1_2)>.

<sup>1023</sup> U.S. ARMY CORPS OF ENGINEERS. Op. cit.

<sup>1024</sup> UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER OF HUMAN RIGHTS. Consultation on Human Rights and Access to Safe Drinking Water and Sanitation, 4, May 2007.

<sup>1025</sup> UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS, General Comment 15: The Right to Water, Nov. 29, 2002, arts. 11 and 12.

<sup>1026</sup> *Ibid*; UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER OF HUMAN RIGHTS. Consultation on Human Rights and Access to Safe Drinking Water and Sanitation. Op. cit.

water for personal and domestic uses<sup>1027</sup>. This means that nation state governments are prohibited from interfering in access to safe-drinking water and are obligated to implement strategies to ensure that there is access to water<sup>1028</sup>.

#### h) Right to housing/property

Three human rights principles apply to community relocations and the right to housing: 1) right to replacement housing; 2) right to habitable housing; and 3) the right to choose the place of one's residence. The right to habitable housing means the housing provides adequate protection from weather hazards and is located away from hazardous zones. The human right to property, defined in the Universal Declaration of Human Rights, includes the right to land ownership as well as housing<sup>1029</sup>. The Pinheiro Principles specifically outline the human rights principles that must guide land, housing and property restitution, which is viewed as an essential remedy for displacement.<sup>1030</sup> Although the principles are premised on the unlawful or arbitrary taking of housing, land or property, they outline a method for restitution which is highly relevant to those who lose their housing land or property due to climate change.

<sup>1027</sup> UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS, General Comment 15: The Right to Water. Op. cit.

<sup>1028</sup> UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER OF HUMAN RIGHTS. Consultation on Human Rights and Access to Safe Drinking Water and Sanitation. Op. cit.

<sup>1029</sup> BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. Op. cit.

<sup>1030</sup> The Pinheiro Principles.

States' governments need to enact policies and laws to ensure that housing, land and property restitution procedures, institutions, mechanisms are within a legally sound, coherent and practical framework which should bring displacement to a permanent, sustainable and just end and fully compatible with International Human Rights, Refugee and Humanitarian Law and related standards<sup>1031</sup>. Principles which must be included within these laws include non-discrimination in housing restitution<sup>1032</sup>. All displaced persons must also have the right to full and effective compensation as an integral component of the relocation process<sup>1033</sup>.

Land is the critical issue for all peoples needing to relocate. The right to land ownership restitution requires that specific arrangements be made to recognize claims to land title and ownership, especially for indigenous peoples who may not have formal land titles and who may own land collectively.

## Conclusion

Human rights principles must provide the foundation for community relocations caused by climate change. Guiding Principles of Climigration will ensure that the collective and individual rights of people forced to leave

---

<sup>1031</sup> Ibid.

<sup>1032</sup> Ibid.

<sup>1033</sup> LECKIE, Scott, 2009. Climate-related Disasters and Displacement: Homes for Lost Homes, Lands for Lost Lands. In: GUZMÁN, José Miguel et al (Eds.). Population Dynamics and Climate Change, 2009. p.119-132.



their homelands can be protected before, during and after a relocation occurs. The Newtok Traditional Council is leading the relocation of their community in order to protect residents from the threats caused by climate change. Their community relocation process provides a model on how to incorporate human rights protections into the relocation process. As climate change causes increasing frequency of extreme weather events and on-going ecological change which renders entire communities uninhabitable and requires community relocation, human rights protections need to infuse the relocation process. In this way, communities will be able to collectively protect their cultural cohesion through the enormous loss of land to which they are connected.

## References

ALASKA DEPARTEMENT OF COMMERCE, COMMUNITY AND ECONOMIC DEVELOPMENT. Strategic Management Plan Newtok to Mertarvik, 2012.

ASCG INCORPORATED OF ALASKA. Village of Newtok, Local Hazards Mitigation Plan, 2008.

BRODERSTAD, Else Grete; DAHL, Jens, 2004. Political Systems In: EINARSSON, Níels. et al (Eds). *Arctic Human Development Report* Akureyri: Stefansson Arctic Institute, 2004.

BRONEN, Robin. Climate-Induced Community Relocations: Creating an Adaptive Governance Framework Based in Human Rights Doctrine. *N.Y.U Review of Law and Social Change*, 35, 2, p. 101-148, 2011.

\_\_\_\_\_. Forced Migration of Alaskan Indigenous Communities Due to Climate Change, In: AFIFI, Tamer; JÄGER, Jill. (Eds.). *Environment, Forced Migration and Social Vulnerability*. London New York: Springer-Verlag, 2010.

BRONEN, Robin; CHAPIN III, F. Stuart. Adaptive Governance and Institutional Strategies for Climate-induced Community Relocations in Alaska. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Washington, DC, 2013.

BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT. *IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters*, Washington, DC: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2011.

CORREA, Elena; RAMÍREZ, Fernando; SANAHUJA, Haris. *Populations at Risk of Disaster a Resettlement Guide*. Washington DC: The World Bank: GFDRR, 2011.

COX, Sally R. *An Overview of Erosion, Flooding, and Relocation Efforts in the Native Village of Newtok*. Anchorage, Alaska: Alaska Department of Commerce, Community and Economic Development, 2007.

DOCHERTY, Bonnie; GIANNINI, Tyler. Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees. *Harvard Environmental Law Review*, 33, p. 359-360, 2009.

GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. *Alaska Native Villages: Most Are Affected by Flooding and Erosion, but Few Qualify for Federal Assistance*, 2003.

\_\_\_\_\_. *Alaska Native Villages: Limited Progress Has Been Made on Relocating Villages Threatened by Flooding and Erosion*, 2009.

HATHAWAY, James C. Reconceiving Refugee Law as Human Rights Protection. *Journal of Refugee Studies*, 23, p. 113-131, 1991.

HODGKINSON, David et al. 2008. Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: Key Issues and Preliminary Responses. *The New Critic*, 8, p. 1-6, 2008.

HUFFORD, Gary L.; PARTAIN, J. L. *Climate Change and Short-Term Forecasting for Alaskan Northern Coasts*, 2005.

INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY. *Responsibility to Protect*, 2011.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Observations: Changes in Snow, Ice and Frozen Ground, In: SOLOMON, Susan et al (Eds.) *Climate Change 2007: The Physical Science Basis*. Cambridge, United Kingdom/New York, USA: Cambridge University Press, 2007.

INTERNATIONAL LAW COMMISSION. *Draft articles on the protection of persons in the event of disasters* UN General Assembly, 2016.

JHA, Abhas K. 2010. *Safer Homes, Stronger Communities A Handbook for Reconstructing after Natural Disasters Global Facility for Disaster Reduction and Recovery* Washington DC: World Bank, 2010.

KAHN, Brian. The Winter of Blazing Discontent Continues in the Arctic. *Climate Central*, 7 Feb. 2017. Online document.

KOLMANNSSKOG, Vikram Odeda (Ed.). *Future Floods of Refugees: A Comment on Climate Change, Conflict and Forced Migration*. Norway: Norwegian Refugee Council, 2008.

LECKIE, Scott, 2009. Climate-related Disasters and Displacement: Homes for Lost Homes, Lands for Lost Lands.

In: GUZMÁN, José Miguel et al (Eds.). *Population Dynamics and Climate Change*, 2009. p.119-132.

MOYN, Samuel. *The Last Utopia, Human Rights in History*. Massachusetts: President and Fellows of Harvard College, 2010.

NATIONAL SNOW AND ICE DATA CENTER. Low sea ice continues in both poles. *Arctic Sea Ice News & Analysis*, 5 Jan. 2017.

NICHOLLS, Robert J.; CAZENAVE, Annie. Sea-Level Rise and Its Impact on Coastal Zones. *Science* 328, 5985, p. 1517-1520, 2010.

NATIONAL CLIMATIC DATA CENTER. *State of the Climate: Global Snow & Ice for September 2011*, 2012.

NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION. NATIONAL CENTERS FOR ENVIRONMENTAL INFORMATION. *State of the Climate: National Overview for Annual 2016*. Online document.

SEN, Amartya, *Elements of a Theory of Human Rights*. *Philosophy and Public Affairs*, 32, 4, p. 315-356, 2004.

SHULSKI, Martha; WENDLER, Gerd. *The Climate of Alaska* University Alaska: Alaska Press, 2007.

UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS. General Comment 12: The Right to Adequate Food, May 12 29, 1999.

UNITED NATIONS COMMITTEE ON ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS, General Comment 15: The Right to Water, Nov. 29, 2002.

UNITED NATIONS ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL.

*Specific Groups and Individuals: Mass Exoduses and Displaced Persons, Report of the Representative of the Secretary-General on the human rights of internally displaced persons, 2006.*

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COMMITTEE. *The right to food, 2011.*

UNITED NATIONS OFFICE OF THE HIGH COMMISSIONER OF HUMAN RIGHTS. *Report on the Relationship between Climate Change and Human Rights, 2009.*

\_\_\_\_\_. *Consultation on Human Rights and Access to Safe Drinking Water and Sanitation 4, May 2007.*

U.S. ARMY CORPS OF ENGINEERS. *Revised environmental assessment: Finding of no significant impact: Newtok Evacuation Center: Mertaroik, Nelson Island, Alaska, 2008.*

\_\_\_\_\_. *Section 117 Project fact sheet, 2008.*

WORLD BANK. *Involuntary Resettlement Sourcebook: Planning and Implementation in Development Projects.* World Bank, Washington, D.C., 2004.

\_\_\_\_\_. *World Bank Acknowledges Shortcomings in Resettlement Projects; Announces Action Plan to Fix Problems.* World Bank, Washington, D.C., 2015.

ZETTER, Roger. *Protecting People Displaced by Climate Change: Some Conceptual Challenges*, In: MCADAM, Jane (Ed.) *Climate Change and Displacement: Multi-Disciplinary Perspectives*, 2010. p. 113-150.

# La Patagónica Argentina y el Desplazamiento Ambiental

Christian Sommer\*  
Magdalena García Elorrio\*\*  
Yamile E. Najle\*\*\*

## Introducción

La Patagonia se ubica al sur del continente americano y alcanza parte del territorio de Argentina y Chile. La región patagónica argentina se extiende aproximadamente desde los 38° grados hasta los 52° de latitud sur y abarca desde la Cordillera de los Andes<sup>1034</sup> hasta el océano Atlán-

---

\* Christian G. Sommer es Abogado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacionales de Córdoba (Argentina) y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la Facultad Nacional de Córdoba. Es Profesor de Derecho Internacional en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba y Católica de Córdoba y Coordinador de la Cátedra sobre Derechos Humanos, Migraciones y Refugiados de la Universidad Católica de Córdoba.

\*\* Magdalena García Elorrio es Abogada por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacionales de Córdoba (Argentina), Magíster en Género e Igualdad por la Universidad de Murcia-España, Magíster en Relaciones Internacionales y Derecho Internacional por el Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset-Madrid y Doctoranda en Derecho y Ciencias Sociales en la Universidad Nacional de Córdoba.

\*\*\* Yamile E. Najle es Abogada por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, y tiene el Certificate in Human Rights Law and Practice por la London School of Economics and Political Science LSE. Es Egresada del Programa de Formación de Aspirantes a Magistrados de la Escuela Judicial PJN-CSJN.

<sup>1034</sup> Los Andes del Norte de la Patagonia incluyen desde la cuenca del Río Neuquén hasta las cuencas de los Ríos Simpson, Senguerr y Chico en la Provincia de Santa Cruz. Los Andes del Sur de la Patagonia incluyen las cuencas del Río Deseado y los Lagos Buenos Aires y Pueyrredón, hasta las cuencas de los Ríos Gallegos y Chico en la Provincia de Santa Cruz.

tico. Su extensión alcanza cuatro provincias en territorio argentino: Neuquén, Chubut, Río Negro, y Santa Cruz. Según los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos referidos a los Resultados Definitivos del Censo de Población, Hogares y Viviendas (2010)<sup>1035</sup>, la población de estas provincias asciende a 1.972.983 habitantes<sup>1036</sup> conformando el 12,4% de la población total de la Argentina.

La cuestión del desplazamiento ambiental (DA) en la región patagónica argentina es un tema muy complejo de abordar por la falta de registros oficiales y la ausencia de un reconocimiento estatal del DA como una variable a analizar o a tener en cuenta al momento de la elaboración y ejecución de políticas públicas concretas. A diferencia de lo que viene sucediendo en la región norte argentina<sup>1037</sup>, la situación del DA en Patagonia recién se está incluyendo en la agenda política argentina, debido a la preocupación mundial sobre la situación de retroceso de los glaciares

---

<sup>1035</sup> Sitio oficial del Instituto Nacional de Estadísticas Argentinas (INDEC). Disponible en: <[http://www.indec.gob.ar/nivel4\\_default.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=41&id\\_tema\\_3=135](http://www.indec.gob.ar/nivel4_default.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135)>. Acceso en: 23 Ene. 2017.

<sup>1036</sup> Neuquén: 551.266. Río Negro: 638.645 Chubut: 509.108. Santa Cruz: 273.964.

<sup>1037</sup> En el norte de Argentina, la cuestión de los DA se encuentra más visibilizada y considerada. Entre los problemas que generan mayores desplazados en dicha región se encuentran: el desarrollo minero a gran escala que genera contaminación y pérdida del acceso al agua en poblaciones cercanas a las minas ; la construcción de represas que afectan a sectores de pobladores ribereños precarios y zonas ancestrales de pueblos originarios y; los procesos de desertificación de zonas rurales por la utilización intensiva de la agricultura y la ganadería fruto de la expansión de la frontera agropecuaria que ha menguado bosques nativos.

que compartimos con Chile y la inclusión del tópico en foros internacionales.

Asumiendo las limitaciones expuestas *supra*, el presente trabajo tiene por objeto identificar algunas causas de DA en la región patagónica, pero partiendo de la base que el DA puede tener como causa cambios repentinos o progresivos al ambiente generados por eventos naturales o por la incidencia de la actividad del hombre en el trastorno ambiental que motiva el desplazamiento<sup>1038</sup>.

En esa línea argumental, abordaremos el caso del retroceso de los glaciares como una causa embrionaria de DA debido al calentamiento global y otros fenómenos ambientales. También analizaremos la instalación de centrales hidroeléctricas y la actividad minera a gran escala, como otras dos causas de DA<sup>1039</sup>. Ello no obsta a que existan otras causas relevantes de DA en la Patagonia. Por

---

<sup>1038</sup> Adherimos a la definición de migrante ambiental elaborada por la Organización Internacional para las Migraciones que sostiene que: “Los migrantes por motivos ambientales son personas o grupos de personas que, por razones de cambios repentinos o progresivos del medio ambiente que afectan adversamente su vida o sus condiciones de vida, se ven obligados a abandonar sus lugares de residencia habituales o deciden hacerlo ya sea con carácter temporal o permanente, y que se trasladan a otro lugar de su propio país o al extranjero”. Cf. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. MC/INF/288, Nonagésima Cuarta Reunión, Nota para las deliberaciones. La Migración y el Medio Ambiente, 1 Nov. 2007, p. 2.

<sup>1039</sup> El desplazamiento de personas por las dos razones expuestas ha sido considerado por parte de la doctrina como “desplazamiento por razones de desarrollo”. Nosotros creemos que este tipo de desplazamiento se enmarca dentro del DA. Cf. EGEA JIMENEZ Carmen; SOLEDAD SUESCÚN Javier Ivan. Los desplazados ambientales, más allá de un cambio climático. Un debate abierto. Cuadernos Geográficos, 49, p. 201-215, 2011.



ejemplo, la existencia de volcanes activos ha sido motivo de DA en la ciudad de Chaitén (Chile) después de la última erupción en 2008<sup>1040</sup>.

En este marco, el aporte principal de nuestro trabajo consistirá en la determinación de la existencia o no de políticas públicas en materia de DA en los casos citados, y en su caso, la descripción y análisis de las mismas y/o exploración de la existencia o no de un marco jurídico propicio para la elaboración de futuras políticas públicas que aborden el tema.

#### 1. El retroceso de glaciares y fenómenos conexos como causa incipiente de DA

En la región patagónica, los glaciares conforman lo que se conoce como el campo de Hielo Patagónico Norte (HPN) localizado en su totalidad en el sur de Chile con una superficie de 4.200 km<sup>2</sup> y el campo de Hielo Patagónico Sur (HPS) compartido por Chile y Argentina<sup>1041</sup> abarcando 13.000 km<sup>2</sup>. Tanto en Chile como en Argentina, ha podido observarse una aceleración en el proceso de retroceso de los glaciares debido al calentamiento global.

Esta preocupación ha sido expuesta por ambos países en sus Comunicaciones Nacionales a la *Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático* (CM-

---

<sup>1040</sup> Cf. ESPINOZA S., Adriana E.; E., ESPINOZA Z., Claudia E.; FUENTES P, Anita A. Retornando a Chaitén: diagnóstico participativo de una comunidad educativa desplazada por un desastre siconatural, Magallania, v. 43, n. 3, p. 65-76, Dic. 2015.

<sup>1041</sup> GREENPEACE. Cambio Climático: Futuro Negro para los Glaciares, 2010, p. 16.

NUCC). En su 2º Comunicación Nacional del 7 de marzo de 2008, Argentina expuso que en el HPS “de 50 glaciares sólo uno está creciendo, otro está en equilibrio (Perito Moreno) y 48 están retrocediendo”<sup>1042,1043</sup>. En este sentido, Argentina ha admitido que la tendencia es la continuidad del retroceso<sup>1044</sup>. En igual sentido se expidió Argentina en su 3º Comunicación a la CMNUCC en 2015 al sostener que:

Las proyecciones de los modelos climáticos en todos los escenarios son de un calentamiento muy importante, más pronunciado en el norte con escasos cambios en las precipitaciones, lo que acentuaría el estrés hídrico y provocaría un retroceso generalizado de los glaciares cordilleranos, entre otros impactos<sup>1045</sup>.

Por su parte, Chile también ha señalado el mismo problema ante la CMNUCC. En su Segunda Comunicación en 2011 alertó a la CMNUCC que de 100 glaciares evaluados en el año 2010, un 87% se encuentra en retroceso<sup>1046</sup>. En iguales términos se expidió en su Tercera Comunicación<sup>1047</sup>:

<sup>1042</sup> Segunda Comunicación Nacional de la República Argentina, 7 de marzo de 2008, p. 97. Disponible en: <<http://unfccc.int/resource/docs/natc/argnc2s.pdf>>. Acceso en: 5 Mar. 2014.

<sup>1043</sup> Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sostenible Presidencia de la Nación.

<sup>1044</sup> NAHÓN, Carolina (Ed.) et al. Manual: vulnerabilidad y adaptación al cambio climático para la gestión y planificación local. Buenos Aires, 2012, p. 24.

<sup>1045</sup> Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina, 26 Jun. 2015, p. 109. Disponible en: <<http://unfccc.int/resource/docs/natc/argnc3s.pdf>>. Acceso en: 23 Ene. 2017.

<sup>1046</sup> Segunda Comunicación Nacional de Chile a la CMNUCC, 24 Oct. 2011, p. 142. Disponible en: <[http://www.mma.gob.cl/1304/articles-50880\\_documentoCambioClimatico.pdf](http://www.mma.gob.cl/1304/articles-50880_documentoCambioClimatico.pdf)>. Acceso en: 23 Ene. 2017.

<sup>1047</sup> Tercera Comunicación Nacional de Chile a la CMNUCC, 17 Nov. 2016, p. 257. Disponible en: <<http://portal.mma.gob.cl/wp-content/doc/TCN-2016b1.pdf>>. Acceso en: 23 Ene. 2017.

El informe del Programa de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (UNEP, en la sigla en inglés) ha revelado datos alarmantes sobre el proceso de deshielo que sufren los glaciares patagónicos. Concretamente el informe establece que los glaciares han retrocedido entre 35 y 25 metros<sup>1048</sup> en los últimos 10 años, en comparación a los glaciares de Asia que han retrocedido sólo 10 metros. El mismo informe establece que los glaciares en la Patagonia argentina y chilena se están derritiendo más rápido que en Europa y demás lugares del mundo.

Tanto el deshielo de glaciares como los eventos conexos al avance o retroceso de glaciares no constituyen, a nuestros días, causa suficiente de desplazamiento humano de DA en la región patagónica argentina. El deshielo constituye un proceso lento en comparación con los fenómenos conexos<sup>1049</sup> a los que nos referiremos. Sin embargo, el agotamiento de esta reserva estratégica a futuro generará, sin dudas, un problema de abastecimiento<sup>1050</sup> y disponibilidad de agua que causará desplazamientos poblacionales en las zonas bajas adyacentes o grandes obras de inversión en infraestructura hidráulica. En este sentido, el deshielo podría constituir una causa mediata de DA.

En el caso de la elevación del nivel del mar y su impacto negativo en las poblaciones costeras<sup>1051</sup>, el deshie-

---

<sup>1048</sup> UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME, High mountain glaciers and climate change Challenges to human livelihoods and adaptation, 2010, p. 13.

<sup>1049</sup> Nos referimos a vaciamientos de lagos glaciales.

<sup>1050</sup> MATA L.J., NOBRE C, Impacts, vulnerability and adaptation to climate change in Latin America, 18–20 Apr. 2006, p. 16.

<sup>1051</sup> BARROS Vicente; MENÉNDEZ, Ángel; NAGY Gustavo. El cambio climático en el Río de la Plata, Textos del reporte técnico de los proyectos: Impactos del Cambio Global en las áreas costeras del Río de la Plata y Variabilidad hidroclimática del estuario del Río de la Plata: Influencia humana, ENSO y estado trófico. Buenos Aires, 2005. p. 45-52.

lo no constituye la única causa de DA sino que converge conjuntamente con otros factores como el incremento de las precipitaciones, el aumento de la temperatura, las sudestadas, las inundaciones entre otros. Por tanto, no puede afirmarse que los DA de la zona costera sean directa y exclusivamente causados por los deshielos.

No obstante, entendemos que los fenómenos conexos al retroceso o avance de glaciares, como los vaciamientos de lagos proglaciales o *Glacial Lake Outburst Floods* (GLOF), si constituyen una causa emergente de DA en la región patagónica. Los GLOF pueden tener lugar cuando los glaciares retroceden y las morrenas o depósitos terminales<sup>1052</sup> que se fueron armando en el pasado durante el avance del glaciar, forman diques naturales de agua de deshielo que, por su estructura débil, pueden colapsar en cualquier momento, generando aluviones que amenazan la vida de las personas próximas a la zona del lago proglacial.

La aceleración del proceso de retroceso de los glaciares genera, ineludiblemente, el incremento en las probabilidades de conformación de estos lagos y la generación de GLOF<sup>1053</sup>.

En la región patagónica argentina, los GLOF no constituyen fenómenos de data reciente. Sin embargo, analizar las consecuencias de los mismos y verificar la existencia o no de DA es una tarea compleja por la falta de registros

---

<sup>1052</sup> La Real Academia Española define la morrena como: montón de piedras y barro acumulados por un glaciar. Disponible en: <<http://lema.rae.es/drae/?val=morrena>>. Acceso en: 14 May. 2014.

<sup>1053</sup> IRIBARREN ANCONA, Pablo; MACKINTOSH Andrew; NORTON, Kevin Patrick. Hazardous processes and events from glacier and permafrost areas: lessons from the Chilean and Argentinean Andes. *Earth Surfaces Processes and Landforms*, 40, 1, 2014, p. 5-6.

formales de los GLOF y sus implicancias, así como la ausencia de trabajos científicos sobre la temática.

Uno de los pocos trabajos publicados sobre este tópico corresponde a una investigación de 2013<sup>1054</sup> que revela que desde principios del siglo veinte hasta la actualidad, han existido en Chile y Argentina aproximadamente cincuenta y cinco GLOF de los cuáles treinta y dos han sucedido en la Patagonia chilena y argentina. Entre las consecuencias señaladas por los autores no figura el DA, pero aparecen otras consecuencias graves como la muerte de personas, los daños a la infraestructura, a la flora y fauna, al turismo y daños a la propiedad y/o actividad privada. Como ya hemos sostenido, que no haya registro de DA o que los DA no constituyan una variable a considerar no significa que no hayan existido.

Uno de los GLOF que ha sido debidamente estudiado y analizado es el acontecido en 2009 en el Glaciar río Manso Negro, también conocido como Glaciar Ventisquero Negro ubicado en la provincia argentina de Río Negro, en la zona del Monte Tronador.

Un estudio del Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales conjuntamente con especialistas suizos<sup>1055</sup>, ha establecido que el GLOF del Glaciar Ventisquero Negro ha sido causado debido a que las

---

<sup>1054</sup> Instituto de Ciencias Ambientales (Ginebra), Instituto de Ciencias Geológicas (Universidad de Berna), Departamento de Geografía (Universidad de Zurich) Laboratorio de Hidráulica, Hidrología, y Glaciología (Zurich).

<sup>1055</sup> WORNI, Raphael et al. Analysis and dynamic modeling of a moraine failure and glacier lake outburst flood at Ventisquero Negro, Patagonian Andes (Argentina). *Journal of Hydrology*, n. 444-445, p. 134-145, 2012.

fuertes precipitaciones (total 170mm) con altas temperaturas que elevaron el nivel del lago proglacial y erosionaron las morenas lo que desencadenó en un aluvión. Entre las consecuencias del GLOF se ha señalado la remoción de bosques y rocas, la destrucción de rutas y un puente, y la inundación de campos y viviendas<sup>1056</sup>. Debido a que el Glaciar Ventisquero Negro se ubica dentro del Parque Nacional Nahuel Huapi, el impacto negativo del GLOF no ha sido devastador en términos de afectación de la vida de personas e infraestructura<sup>1057</sup>.

### 1.1. Políticas públicas nacionales y DA

El DA causado por los GLOF no han sido objeto de políticas públicas específicas en Argentina. No obstante, el tema ha sido introducido en la agenda política argentina a partir de la Estrategia Nacional en Cambio Climático que en su eje número 3 orientado a fortalecer los procesos de gestión de la salud frente al cambio climático, prevé como objetivo de trabajo: “4. Estudiar las interrelaciones entre los movimientos poblacionales asociados a la actividad turística y la salud”<sup>1058</sup>.

---

<sup>1056</sup> Ibid, p. 138.

<sup>1057</sup> La Patagonia chilena no está exenta de este fenómeno, que al igual que en la Argentina, vienen sucediendo hace muchos años. A modo ilustrativo cabe destacar que, entre 2008 y 2009 se sucedieron cinco GLOF como consecuencia del vaciamiento del Lacho Cachet 2 del ‘Glaciar Colonia’ donde se liberó 200 millones de toneladas de agua al río Colonia provocando daños a asentamientos cercanos. Cf. DUSSAILLANT-JONES Alejandro et al. Repeated glacial-lake outburst floods in Patagonia: an increasing hazard?. *Natural Hazards*, 54, 2, p. 469-481, 2009.

<sup>1058</sup> Propuestas de Asignación de Competencias para las acciones de la Estrategia Nacional en Cambio Climático, última versión del 19 Nov. 2012, p. 14.

El objetivo principal de la política nacional en materia de glaciares ha sido, históricamente, la preservación de los mismos como recursos hídricos estratégicos y paisajísticos. Así lo pone de manifiesto el artículo 1 de la Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial<sup>1059</sup> promulgada en 2010, que establece que el objeto de la Ley es establecer los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico. A estos objetivos se suma, reciente e implícitamente, la protección de los glaciares de la explotación minera.

Sin embargo, creemos que la Ley de glaciares sí establece un marco jurídico idóneo para el desarrollo de políticas públicas que aborden la problemática derivada de los DA. Del análisis de la Ley de glaciares subyace que uno de los mecanismos centrales que prevé, es el establecimiento de un Inventario Nacional de Glaciares<sup>1060</sup>. Si bien los fines de este mecanismo no están previstos en la Ley, el Decreto

---

<sup>1059</sup> ARGENTINA. Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial Disponible en: <<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174117/norma.htm>>. Acceso en: 14 May. 2014.

<sup>1060</sup> Cf. Artículo 3º "Inventario. Créase el Inventario Nacional de Glaciares, donde se individualizarán todos los glaciares y geoformas periglaciares que actúan como reservas hídricas existentes en el territorio nacional con toda la información necesaria para su adecuada protección, control y monitoreo".

207/2011<sup>1061</sup> que la reglamenta lo establece de forma expresa, precisando que dicho mecanismo tendrá entre sus fines “identificar posibles impactos que la pérdida de las masas de hielo podría tener sobre el manejo de los recursos hídricos y otras actividades humanas asociadas”<sup>1062</sup>.

Si bien esta norma está pensada para la preservación de las centrales hidroeléctricas que podrían perjudicarse río abajo por el desprendimiento de masas de hielo o la sucesión de un GLOF, consideramos que la interpretación debiera ser más amplia y abarcar la evaluación del impacto de estos fenómenos en las actividades humanas en general e introducir el DA como una variable a considerar.

## 2. La instalación de represas hidroeléctricas y la actividad minera a gran escala: causas convergentes del cambio ambiental y desplazamiento poblacional

La instalación de represas hidroeléctricas y la actividad minera constituyen causas de desplazamiento poblacional en la región Patagónica. Como expresamos anteriormente, no podemos afirmar que se trata de causas exclusivas de DA sino que ambas se engloban dentro de

---

<sup>1061</sup> Reglamentación de la Ley 26.639 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial. Publicado en B.O: 1 Mar. 2011.

Disponible en: <<http://www.iurislex.com.ar/2011/03/01/decreto-2072011.html>>. Acceso en: 14 May. 2014.

<sup>1062</sup> Cf. Artículos 4º y 5º “A los efectos de los artículos que se reglamentan, se establece que los objetivos específicos del Inventario Nacional de Glaciares, atiende a los siguientes fines: 7. Identificar posibles impactos que la pérdida de las masas de hielo podría tener sobre el manejo de los recursos hídricos y otras actividades humanas asociadas”.



los llamados desplazados inducidos por el desarrollo<sup>1063</sup>, donde el cambio o trastorno ambiental es una de las causas del desplazamiento poblacional.

Al igual que en otros países latinoamericanos, la política argentina está profundamente orientada a fomentar la expansión y desarrollo de la actividad minera e hidroeléctrica. Actualmente en Argentina se encuentran proyectadas dos grandes presas sobre el Río Santa Cruz. El proyecto de Aprovechamiento Hidroeléctrico del Río Santa Cruz (Presidente Néstor C. Kirchner y Gobernador Jorge Cepernic), Provincia de Santa Cruz, proyecta la presa Pte. Néstor Kirchner con una superficie de embalse de 243 Km<sup>2</sup> y la presa Gobernador Jorge Cepernic, con una superficie de embalse de 199 km<sup>2</sup>, lo que hace una superficie de inundación total de 442 km<sup>2</sup>. Esta obra fue proyectada y licitada por la administración Kircherista, há sido revisada por el actual gobierno del Presidente Mauricio Macri y cuestionada por diferentes grupos ambientalistas que reclaman se realice un debido proceso de evaluación de impacto ambiental<sup>1064</sup>.

---

<sup>1063</sup> Entendemos por desplazados inducidos por el desarrollo aquellos desplazamientos que poseen sus causas tanto en cuestiones ambientales, culturales, sociales como económicas. Fue definido como “aquellas personas que se han visto forzadas a dejar su habidad tradicional, de forma temporal o permanente, debido a un marcado trastorno ambiental, ya sea a causa de peligros naturales y/o provocado por la actividad humana, como accidentes industriales o que han provocado su desplazamiento permanente por grandes proyectos económicos de desarrollo, o que se han visto obligados a emigrar por el mal procesamiento y depósito de residuos tóxicos, poniendo en peligro su existencia y/o afectando seriamente su calidad de vida (El Hinnawi, 1985:4)”. Cf. EGEA JIMENEZ Carmen; SOLEDAD SUESCÚN Javier Ivan. Op. cit.

<sup>1064</sup> Para mayor información cf. el Estudio de Impacto Ambiental del Aprovechamiento Hidroeléctrico del Río Santa Cruz (Presidente Dr. Néstor Kirchner y Gobernador Jorge Cepernic) Provincia de Santa Cruz. Capítulo 2 - Descripción del proyecto. Disponible en: <[www.santacruz.gov.ar](http://www.santacruz.gov.ar)>. Acceso en: 27 Ene. 2017, y Diario Clarín Económico 23 Sep. 2016. <[http://www.clarin.com/ieco/economia/ambientalistas-frenar-presas-santa-cruz\\_0\\_HyBNL6zT.html](http://www.clarin.com/ieco/economia/ambientalistas-frenar-presas-santa-cruz_0_HyBNL6zT.html)>. Acceso en: 27 Ene. 2017.

Por dicho motivo la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina dispuso en diciembre de 2016, una medida cautelar que suspende las obras de dichas presas hasta tanto se implemente el proceso de evaluación de impacto ambiental y audiencia previstos por ley<sup>1065</sup>. En el ámbito minero, los modelos de desarrollo de Argentina se basan (entre otros sectores estratégicos) en la industria extractiva de recursos naturales para la exportación<sup>1066</sup>. En este sentido, conforme se expone en documentación oficial del Estado argentino, desde el año 2004, la minería es considerada una política de Estado para Argentina<sup>1067</sup>.

---

<sup>1065</sup> Mayor información en: <<http://www.cij.gov.ar/nota-24415-La-Corte-Suprema--por-unanimidad--suspendi--provisoriamente-las-obras-de-las-represas--Kirchner--y--Cepernic--en-Santa-Cruz.html>>. Acceso en: 29 Ene. 2017.

<sup>1066</sup> En el caso de Chile, según informes de asociaciones civiles, los ejes del sector exportador (minero, pesquero, agrícola y forestal) han provocado problemas de contaminación y degradación de los recursos en todas las regiones del país, afectando los ecosistemas, la salud y la calidad de vida de las personas, vulnerando sus derechos de acceso a recursos básicos para una vida digna. Estos problemas resultan agravados por la deficiente fiscalización de las actividades industriales y sus impactos; por el retraso de políticas públicas orientadas a la protección del medio ambiente; y la falta de voluntad política de las autoridades para enfrentar y resolver estos problemas. La política gubernamental ha priorizado la explotación y comercialización de recursos naturales para cumplir con metas de crecimiento macroeconómico (expresado en términos de Producto Interno Bruto). Los acuerdos de integración económica –en el marco de la globalización económica neoliberal– han incentivado la expansión de las industrias extractivas y el uso intensivo de recursos naturales, agudizando la gravedad de los conflictos con la población y con otras actividades económicas locales, en todos los sectores del modelo exportador. Cf.: PROGRAMA CHILE SUSTENTABLE. Informe: Impactos ambientales en Chile. Desafíos para la sustentabilidad, Dic. 2004.

<sup>1067</sup> A partir de políticas nacionales de incrementar la explotación de recursos naturales no renovables (en el actual ciclo político-económico neoliberal de exportación de commodities), es que desde los diversos niveles del Estado tanto argentino como chileno se comenzaron a promover fuertemente en los años '90 (vía incluso un nuevo marco legal binacional Chile-Argentina) la explotación minera en ambos países, acompañando de este modo la estrategia mundial en relación a la

Según datos de la Secretaría de Minería de Argentina, entre 2003 y 2007, el total de inversiones acumuladas en el país fue multiplicado por más de ocho, pasando de 660 millones de dólares a 5600 millones de dólares. El crecimiento acumulado de proyectos aumentó un 740% en esos cuatro años, para llegar en 2007 a un total de 336 proyectos – en diferentes grados de avance<sup>1068</sup>.

Por su parte y según los últimos datos aportados por el Estado, para fines de 2011, el crecimiento acumulado de proyectos de inversión fue de un 614 % en la última década<sup>1069</sup> y se prevé un mayor incremento en las inversiones para el período 2015-2025 de un 250%. En la actualidad existen alrededor de treinta grandes empresas multinacionales operando en el sector de la minería en Argentina, la mayoría de origen canadiense: Yamana Gold, Barrick Gold, Meridian Gold, Xstrata, AngloGold Ashanti y Silver Standard Resources.

---

búsqueda de nuevos espacios de extracción de materias primas. Es así, que se comenzó a abrir el paso a capitales multinacionales especializados en el trabajo minero y que, por las nuevas tecnologías, pueden aprovechar la extracción de minerales en lugares que hasta hace muy poco eran claramente no rentables según las tasas de ganancia del mercado. La confluencia de estos factores dio como resultado un exponencial proceso de exploración-explotación de diversos minerales, la mayoría de los cuales son explotados a cielo abierto, con un altísimo impacto ambiental y socio-económico que afectan a las regiones y a los pobladores en donde se localiza el recurso. Cf. GALAFASSI, Guido. Minería de oro y plata y conflictos sociales. Un proceso de historia reciente en Patagonia. XXI Jornadas de Historia Económica, 23-26 Sep. 2008.

<sup>1068</sup> ARGENTINA. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. Inventario de presas y centrales hidroeléctricas de la Republica Argentina -1 ed.-Buenos Aires, 2010, p. 3.

<sup>1069</sup> *Ibid*, p. 3.

## 2.1 La situación de las represas hidroeléctricas en Patagonia y los DA

La instalación de represas hidroeléctricas constituye una de las causas de desplazamiento poblacional en la región Patagónica. La Comisión Mundial de Represas (CMR) ha reconocido explícitamente el gran impacto de las represas en los medios de subsistencia, salud, sistemas sociales y culturas de las personas y comunidades aledañas. En particular referencia al desplazamiento de personas, el informe de la CMR fue claro al reconocer que la instalación de represas tiene “impactos terrestres, acuáticos y ribereños que no sólo afectan ecosistemas y biodiversidad, sino que también tienen consecuencias graves para las personas<sup>1070</sup> que viven tanto cerca como lejos del lugar de la represa”<sup>1071</sup>.

Es coincidente el informe realizado por la Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA) al sostener que uno de los impactos más severos de estas grandes obras es el desplazamiento forzado de comunidades, las cuales se ven afectadas de manera directa e in-

---

<sup>1070</sup> Para la CMR el desplazamiento de personas incluye tanto el desplazamiento físico como el desplazamiento (privación) de medios de subsistencia. En sentido estricto, el desplazamiento produce el desalojo físico de personas que viven en el área del embalse o de otro proyecto. Debemos entender, conforme la definición, no solo al desplazamiento que se produce a causa del embalse sino también aquel a causa de la instalación de estructuras del proyecto y de infraestructuras conexas como son por ejemplo las líneas de alta tensión. Cf.. COMISIÓN MUNDIAL DE REPRESAS. Represas y desarrollo. El reporte final de la Comisión Mundial de Represas. Un nuevo marco para la toma de decisiones, 2000, p. 145.

<sup>1071</sup> Ibid.

directa. AIDA señala que en los casos de instalación de centrales hidroeléctricas no se respeta el derecho a participar en el proceso de toma de decisiones y que las comunidades de la zona son víctimas de planes de reubicación y compensación deficientes<sup>1072</sup>.

La situación descrita en estos informes no es ajena a la realidad argentina. Conforme se desprende del Inventario de Represas y Centrales Hidroeléctricas de la Argentina realizado en 2010<sup>1073</sup>, en la Argentina existen treinta y un represas de las cuales ocho<sup>1074</sup> se encuentran en la re-

---

<sup>1072</sup> El informe nomina como impactos de las grandes represas relativos a la problemática los siguientes “a. Daños irreversibles a comunidades por la afectación al derecho a un ambiente sano, la pérdida de hábitats, salud humana, formas de vida y fuentes de alimentación; b. Desplazamiento forzado de comunidades afectadas sin la posibilidad de participación y sin la formulación de planes de reubicación y compensación requeridos para éstas; c. Ausencia de evaluación de impactos ambientales y sociales, integral y previa a la aprobación y al comienzo de las obras, que considere la gravedad de los daños a causar y las posibles acciones para evitarlos, incluyendo las alternativas al proyecto; d. Falta de consulta previa y participación pública, adecuada, oportuna e integral, a las comunidades y otros actores afectados; e. Violaciones a los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales; f. Falta de acceso a la información y a la justicia; g. Criminalización de la protesta de las comunidades y personas afectadas, incluyendo presiones que han ocasionado incluso asesinatos, amenazas y hostigamientos”. Cf. ASOCIACIÓN INTERAMERICANA PARA LA DEFENSA DEL AMBIENTE. *Grandes Represas en América, ¿Peor el remedio que la enfermedad? Principales consecuencias ambientales y en los derechos humanos y posibles alternativas*. Noviembre 2009. p. 33.

<sup>1073</sup> ARGENTINA. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. Op. cit.

<sup>1074</sup> Las represas que se encuentran en la región patagónica son: Planicie Banderita, Arroyito, Chocon, Pichi Picumteufu, Piedra del Aguila, Alicura, Futalefu y Florentino Amehino.

gión patagónica argentina<sup>1075</sup>. Del análisis del proceso de instalación de las mismas pueden identificarse casos de DA. A modo ilustrativo, nos parece interesante realizar algunas referencias en torno a la incidencia de las cuestiones ambientales<sup>1076</sup> en el desplazamiento forzoso de las poblaciones originarias a causa de la construcción de la Represa Piedra del Águila, en la provincia de Río Negro, en la región patagónica argentina (1987 -1992).

Uno de los principales impactos ambientales de la construcción de esta central hidroeléctrica ha sido la pérdida de casi 100 km del río Limay y parte del valle del río Collón Cura, con el consiguiente impacto en la flora, fauna y fuentes de agua en la región. Además del problema de la disponibilidad de agua, el tamaño de la presa (292 km) produjo importantes alteraciones en el microclima del valle. Este cambio se tradujo en daños a las economías de los pobladores quienes vieron inundadas sus tierras de pastoreo, huertas, vertientes, vías de comunicación, etc.; todo lo que implicó un cambio fundamental en la forma de vida conocida.

Entre las comunidades afectadas por la construcción de la presa encontramos los pobladores de la reserva ma-

---

<sup>1075</sup> Disponible en: <<http://energia3.mecon.gov.ar/contenidos/verpagina.php?idpagina=514>>. Acceso en: 12 Feb. 2014.

<sup>1076</sup> La cuestión ambiental también incide directamente en el desplazamiento de las comunidades originarias, ya que a causa del embalse de las grandes represas muchas veces se inundan los territorios por ellas ocupados, así como también por el cambio de las condiciones naturales y de vida producto de las presas y las obras de infraestructura complementarias a las mismas (como son los cables de alta tensión que conectan las presas con el tendido eléctrico nacional) antes, durante y luego de la construcción de la represa.

puche Pilquiniyeu del Limay y la colonia alemana Paso Flores. Si bien todas las personas fueron forzosamente desplazadas de sus medios de vida, las consecuencias del desplazamiento fueron diferenciadas según el caso. En relación a la población mapuche de Pilquiniyeu del Limay, la particularidad de la relocalización estuvo caracterizada por el otorgamiento de un “lugar ecológicamente equivalente” lo que permitió la minimización de los efectos negativos del desplazamiento forzado realizado.<sup>1077</sup> En este sentido, se pretendió garantizar a la comunidad mapuche un entorno natural similar del que habían sido privados.

Distinta fue la situación de los pobladores de Paso Flores donde se encontraban pobladores de una comunidad religiosa alemana Pfortzheim y grupos de la comunidad Mapuche que trabajaban para los colonos alemanes. La condición de propietarios de la tierra en el caso de los colonos alemanes contribuyó a la adquisición de una indemnización justa a cambio de la expropiación del territorio. Sin embargo, en el caso de los mapuches (que viven en la región patagónica de los dos países), la falta de título derivó en indemnizaciones mínimas para algunos, falta de indemnizaciones y relocalizaciones en las cercanías de la ciudad argentina de San Carlos de Bariloche

---

<sup>1077</sup> BALAZOTE, Alejandro O.; RADOVICH, Juan Carlos. Aspectos Metodológicos del proceso de reasentamiento poblacional en Pilquiniyeu del Limay, Rio Negro, Argentina (1986-1992). En: II Foro Técnico Regional sobre reasentamiento de población Banco Mundial-Banco Interamericano del Desarrollo. Bogotá, Colombia, May. 2005, p. 14.

con resultados de inclusión social, cultural y económica desastrosos<sup>1078,1079</sup>.

## 2.2 La minería y el DA en la región patagónica

La actividad minera es otra de las causas de desplazamiento poblacional en la región patagónica. Al igual que en el caso de las centrales hidroeléctricas también puede advertirse cambios en las condiciones del medio ambiente debido a esta actividad. Entre los proyectos en vigor en la región patagónica, se pueden mencionar los de Navidad.

---

<sup>1078</sup> Ibid.

<sup>1079</sup> En Chile pudo observarse una situación similar en relación al proyecto de instalación de la represa HidroAyesen, que planea la construcción y operación de cinco centrales hidroeléctricas, dos en el río Baker y tres en el río Pascua, ubicadas en la XI de Chile. Se pretende inundar una superficie total de 5.910 hectáreas previendo que este complejo aportara 2.750 MW al Sistema Interconectado Central de Chile. El proyecto de esta mega obra ha recorrido un largo camino y si bien se la reconoce como necesaria por el déficit energético del país, es muy cuestionada por la población. Las encuestas realizadas estiman que “más del 70% de la población rechaza este proyecto, aunque las autoridades plantean que es necesario para sostener el crecimiento a tasas anuales del 6% que se proyecta para la economía chilena.” A raíz de la construcción de la misma y por las obras conexas proyectadas, como son los cables de alta tensión para la trasmisión de energía a los grandes centros poblados, las comunidades Mapuches se han manifestado en su contra. Sus voceros han estimado que “serán al menos 6 las comunidades mapuche que verán intervenidos sus territorios en La Araucanía por el trazado eléctrico” lo cual impactará negativamente en su forma de vida. Pese a los estudios realizados, el ‘Consejo de Defensa de la Patagonia’ manifestó que desde que se inició este proyecto falta información “esencial y relevante para ser evaluado”. Explican que no se han solicitado estudios para medir el real impacto de la misma “sobre los efectos en la cultura patagónica, el patrimonio inmaterial, y el Paso San Carlos y la Isla de los Muertos.” Para mayor información consultar <<https://es.wikipedia.org/wiki/HidroAys%C3%A9n>>, <[http://sociedad.elpais.com/sociedad/2011/06/20/actualidad/1308520819\\_850215.html](http://sociedad.elpais.com/sociedad/2011/06/20/actualidad/1308520819_850215.html)> y <<http://www.biobiochile.cl/noticias/2011/05/11/comunidades-mapuche-se-opondran-a-instalacion-de-torres-de-alta-tension-de-endesa-y-colbun.shtml>>. Acceso en: 29 Ene. 2017.



Este complejo está ubicado en el centro-norte de la provincia de Chubut (en el distrito minero Los Manantiales); el de Calcatreu, un proyecto de extracción de oro y plata utilizando cianuro, cercana a la localidad rionegrina de Ingeniero Jacobacci (centro sur de la provincia de Río Negro) y las explotaciones mineras en El Desquite en las provincias de Río Negro y Chubut y Andacollo, ubicada en el noroeste neuquino, cercana a la localidad del mismo nombre. La empresa minera, Andacollo Gold, de capitales chileno-canadienses obtuvo la concesión de la explotación en el año 2001. En esta última como en otros casos, el mineral que se extrae, luego de un tratamiento previo en el lugar, es transportado hacia Chile para su procesamiento final.

Estas explotaciones mineras a cielo abierto, han sido denunciadas en varias oportunidades por contaminación de las aguas superficiales y subterráneas por metales pesados, llegándose a solicitar por autoridades nacionales, no consumir más el agua del lugar<sup>1080</sup>.

Respecto a las características del desplazamiento poblacional, son los pueblos originarios los principales actores de protestas por los efectos de la expansión en la explotación minera de la región patagónica. Muchas de estas comunidades, principalmente los referentes de la comunidad mapuche, vienen denunciando desde hace algunos años, la concesión de permisos de explotación minera para la extracción de oro y plata en áreas de zonas ancestrales, a la vez que se muestran preocupadas por los efectos ambientales en los depósitos de agua de la región.

Al ser una industria altamente contaminante por la utilización de compuestos químicos pesados para la depuración de la roca y la extracción del mineral a ser comercializado, los riesgos sobre la contaminación de los afluentes

---

<sup>1080</sup> GALAFASSI, Guido. Op. cit.

de los ríos y las napas freáticas de la región son cada vez más recurrentes en las denuncias de los pueblos originarios y los ambientalistas.

Diversos representantes del pueblo mapuche como Moira Millán, ha denunciado en diversas oportunidades (desde 2002 a la actualidad) a la empresa Meridian Gold por ocupar sus tierras ancestrales, mediante autorizaciones que el Estado provincial de Chubut otorga a las empresas, pero sin consultar a los pueblos originarios. Parte de estas comunidades fueron expulsadas de sus tierras por no poseer títulos inscriptos en los registros de propiedad de la provincia, a pesar de haber habitado esas tierras por cientos de años<sup>1081</sup>.

Como expresara en su momento la dirigente Millán “los pueblos originarios nos hemos convertido en refugiados del desarrollo. Nuestros territorios están siendo inundados, talados nuestros bosques, contaminados nuestros suelos”<sup>1082,1083</sup>.

---

<sup>1081</sup> Disponible en: <<http://argentina.indymedia.org/news/2003/03/93914.php>>. Acceso en: 28 Ene. 2017.

<sup>1082</sup> Disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-5397-2009-12-26.html>>. Acceso en: 15 Feb. 2014.

<sup>1083</sup> Esta realidad no es exclusiva de la Patagonia argentina. En la región patagónica chilena, las denuncias por los efectos que producirán diversos mega emprendimientos mineros son de continua preocupación de especialistas y asociaciones ambientalistas nacionales. En febrero de 2013, Asamblea Ciudadana Salvemos Camino a Farellones, que se manifestó preocupada por los negativos efectos para las regiones Quinta y Sexta, del proyecto de expansión de la empresa nacional Codelco (una de las mayores empresas de explotación de cobre del mundo). Por su parte, la directora del programa Chile Sustentable, Sara Larraín, advirtió sobre la magnitud del proyecto que dañaría gravemente los glaciares del sur de Chile, por lo que se han iniciado acciones para lograr una norma de protección a los glaciares. La implementación de estos emprendimientos mineros implicaría la afectación por excavación y sepultación de 20 glaciares, la pérdida de casi 13 millones m<sup>3</sup> de agua dulce además de los otros efectos. En la actualidad se encuentra paralizado el Proyecto Binacional argentino-chileno Pascua - Lama (en el área chilena) hasta tanto la empresa internacional Barrick Gold brinde mayores informes sobre impacto ambiental a que se han presentado abundantes informes sobre los efectos negativos de la explotación minera en el ambiente de alta montaña y sobre los pobladores de la zona de explotación (principalmente de comunidades de pueblos originarios).

En tal sentido, estas mega explotaciones de las zonas mineras y la falta de control por parte de los organismos de los Estados, vienen generando una serie de conflictos con los habitantes de las zonas aledañas a las minas o el inevitable desplazamiento de los lugareños a zonas urbanas por la desertificación de sus suelos. También puede apreciarse en zonas de glaciares que se encuentran en las mismas áreas donde se desarrollan varios de los proyectos mineros, lo que ha sido denunciado por diversas ONG por la disminución de las zonas de glaciares<sup>1084</sup>.

Los expertos en aspectos relacionados a los efectos del Cambio Climático vienen advirtiendo desde hace algunos años, las relaciones entre la minería de montaña y la pérdida de los glaciares de la región patagónica binacional. Particularmente cabe señalarse las expresiones del investigador argentino, miembro del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Jorge Rabassa, quien, en estudios científicos y exposiciones académicas, ha señalado que la minería de alta montaña es totalmente perjudicial para la supervivencia, no solo de los glaciares de suelos constantemente congelados, sino también por la contaminación que provoca en las aguas que descienden de los deshielos<sup>1085</sup>.

---

<sup>1084</sup> Cf. GREENPEACE. Barrick. Minería responsable de destruir los glaciares, 2011. Acceso en: 23 Mar. 2014, y TAILLANT, Jorge Daniel. The periglacial Environment and the mining Sector in Argentina. Center for Human Rights and Environment, 2012.

<sup>1085</sup> RABASSA, Jorge. Impacto del Cambio Climático Global sobre los glaciares y el Permafrost en América del Sur, con énfasis en la Patagonia, Tierra del Fuego y la Península Ártica. III Congreso Internacional sobre Cambio Climático y Desarrollo Sostenible, 8 al Ago. 2011.

Como lo relata a su vez un informe sobre los efectos de la gran minería sobre las poblaciones locales en Argentina, el impacto de la llegada de estos proyectos mineros en los pueblos aledaños:

(...) afecta y altera de manera profunda su vida a todos los niveles, desde lo ambiental, hasta lo económico, lo político y lo cultural. En primer lugar, la gran minería provoca una serie de daños ambientales a veces irreversibles, contaminando el agua, los suelos y el aire con metales pesados y sustancias químicas<sup>1086</sup>.

Las consecuencias directas de esta contaminación son la alteración de la flora y la fauna, y la aparición de enfermedades muy graves. Además de ver su derecho a la salud afectado, las poblaciones locales ven comprometidas sus actividades económicas, en particular la agricultura, por la falta de agua y por la contaminación que aumenta fuertemente la mortandad de los animales de cría.

### 2.3 Las políticas públicas nacionales en materia de DA por minas y represas hidroeléctricas

La República Argentina no dispone de políticas públicas específicas para los DA derivados de estas actividades de desarrollo que causan cambios progresivos en el medio ambiente. Sin embargo, teniendo en cuenta que el sector de la población mayormente afectado son los pueblos originarios, resulta interesante mencionar cuáles son los instrumentos jurídicos que dispone el sistema argentino en esta

<sup>1086</sup> RENAUD, Juliette. Impacto de la gran minería sobre las poblaciones locales en Argentina, 2008.

materia y que debieran ser implementados como una forma de prevención y resolución del problema del DA.

Respecto al marco normativo, la República Argentina a través de la Ley General del Ambiente 25.675/2002<sup>1087</sup> ha establecido en su artículo 8 como algunos de los instrumentos de la política y la gestión ambiental la evaluación de impacto ambiental, el sistema de diagnóstico e información ambiental y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable. Instrumentos todos que deben maximizarse en su aplicación en el tema que nos ocupa. Es así que en directa relación a la participación de las comunidades afectadas en el caso de las represas y minas susceptibles de generar DA el artículo 19 indica: "Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general."

Los procedimientos de consulta o audiencia pública son instancias obligatorias, aunque de carácter no vinculante para la autoridad (artículo 20). Por su parte, el artículo 21 prevé que:

La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados.

---

<sup>1087</sup> ARGENTINA. Ley 25675/2002 sobre Política Ambiental Nacional. Presupuestos Mínimos para Gestión Sustentable. Publicada el 8/11/2002. Número 30036, p. 2. Disponible en: <<http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>>. Acceso en: 10 Mar. 2014.

La evaluación de impacto ambiental como instrumento fundamental para el desarrollo de estas grandes obras de ingeniería o instalación de minas debiera asegurar la participación ciudadana.

La normativa de la Ley General de Ambiente argentina se complementa con las disposiciones establecidas por el *Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo* en cuanto al respeto y garantía de los derechos humanos de las comunidades indígenas, reconociendo su cultura y especial relación con la tierra y el entorno. Haciéndolos también partícipes directos de las decisiones que los afectan para garantizar de esta manera su identidad, integridad y el goce pleno de sus derechos. El artículo 5 del Convenio establece que deberá reconocerse y protegerse los valores, prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propios de dichos pueblos y deberá adoptarse, con la participación y cooperación, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo<sup>1088</sup>.

La República Argentina ha ratificado este Convenio y es por ello que ha creado el Instituto Nacional de Pueblos

---

<sup>1088</sup> El artículo 6 del referido Convenio establece que “Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

Indígenas, y mediante el Consejo de Coordinación creado (Ley 23.302/1985), ha establecido mecanismos de participación efectiva por parte de los pueblos indígenas. También ha creado el Consejo Asesor y se ha reformulado el Consejo de Participación Indígena. A través de estos órganos se intenta garantizar que la política pública argentina respete los derechos, forma de vida e integridad física, social, económica, cultural y ambiental de estos pueblos.

En un reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, se reiteró el reconocimiento de las comunidades originarias al derecho a la tierra y a decidir el uso a darle, frente a intentos de desalojo y desplazamiento de los miembros de la comunidad por proyectos de infraestructura o de autorizaciones indebidas o no consultas por parte del Estado<sup>1089</sup>. La decisión del máximo tribunal argentino, dotó de contenido el derecho de propiedad y posesión comunitaria reconocido en la legislación nacional, al destacarse que ese derecho comprende las tierras y el territorio que tradicionalmente ocupan las Comunidades, enfatizando la especial relación que dichos Pueblos Indígenas mantienen con la tierra, las que hacen a su supervivencia como Pueblo.

## Conclusión

El análisis de los casos de DA expuestos en este trabajo nos ha permitido advertir que el Estado argentino no

---

<sup>1089</sup> Corte Suprema de Justicia de la Nación. Caso “Martínez Pérez, José Luís c/ Palma, Américo y otros s/ medica cautelar. Recurso de Hecho”. 15 Nov. 2015. Disponible en: <<http://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2015/11/Huaytekas-CSJN.pdf>>. Acceso en: 5 Feb. 2017.

dispone de una política pública específica en materia de DA. Sin embargo, en materia de retroceso de glaciares y fenómenos conexos existe un marco jurídico conformado por la Ley 'Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial' a partir de la cuál Argentina puede elaborar políticas orientadas al abordaje del impacto de estos acontecimientos en el DA.

En este marco, consideramos que las políticas públicas nacionales que debieran instaurarse para abordar un eventual problema de DA a causa de GLOF deberían incluir: relevamiento de lagos proglaciales en la región patagónica, relevamiento de poblaciones próximas a lagos proglaciales o a ríos conectadas directamente con ellos, instauración de mecanismos científicos que permitan conocer el grado de fragilidad de la estructura de estos diques naturales, la evaluación de riesgo de GLOF, la información a las poblaciones próximas en riesgo, entre otras.

En el caso de la actividad minera y la instalación de las centrales hidroeléctricas si bien representan una política pública de desarrollo que tiende a la diversificación de la economía de los países de la región patagónica, estos procesos no están exentos de controversias en cuanto a los efectos que tales procesos generan, ya no solo en el ambiente de la región, sino sobre los progresivos impactos en las poblaciones originarias y de poblaciones cercanas a los emprendimientos productivos.

Aunque los DA aún no constituyen una masa poblacional de envergadura gravemente afectada (a diferencia de la zona norte de Argentina), es necesario que el Estado



se comprometa en efectuar adecuados relevamientos de los casos aquí enunciados como ejemplo, involucrándose en la elaboración de adecuadas políticas públicas que contemplen una mejor previsión de los efectos negativos de los emprendimientos productivos en la explotación de la minería a gran escala y la construcción de represas para la generación de energía.

A diferencia de lo que ocurre en materia de glaciares, en estos dos casos sí existe un ordenamiento jurídico nacional e internacional que respalda y obliga la implementación de ciertas políticas públicas que pueden ser empleadas para prevenir, apaliar y minimizar los efectos del DA.

Para ello, el derecho de consulta, participación y de información que gozan las comunidades de pueblos originarios y de los pobladores aledaños a los proyectos, debe ser implementado y respetada por los Estados, para garantizar el respeto de sus derechos. Es imprescindible que los órganos del Estado no invisibilicen a los habitantes que se ven afectados por estas situaciones de deterioro ambiental y que modifican sus proyectos de vida como consecuencia de la alteración de la naturaleza, obligándolos a un desplazamiento forzoso.

Asimismo, creemos que los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) de estos tipos de emprendimientos, debieran tener como variable a considerar la situación del DA. En caso de ser necesario el desplazamiento se debería garantizar un “territorio ecológicamente equivalente”, junto a la generación de políticas públicas que les permita continuar

a estas comunidades con su forma de vida, manteniendo su especial estructura cultural, social, económica y de relación con el medio ambiente.

Creemos también que es importante marcar la falta de información y estadísticas oficiales que existe en cuanto a las poblaciones desplazadas por estas causales, así como también la necesidad de generar datos ciertos y proyecciones a futuros sobre las consecuencias que el cambio climático está produciendo sobre los glaciares de la región y el impacto de DA que generaran en un futuro que hoy comienza a vislumbrarse.

#### Referencias Bibliográficas

ARGENTINA. MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. Inventario de presas y centrales hidroeléctricas de la República Argentina -1 ed.- Buenos Aires, 2010.

ASOCIACIÓN INTERAMERICANA PARA LA DEFENSA DEL AMBIENTE. *Grandes Represas en América, ¿Peor el remedio que la enfermedad? Principales consecuencias ambientales y en los derechos humanos y posibles alternativas*. Noviembre 2009. p. 1-124.

BALAZOTE, Alejandro O.; RADOVICH, Juan Carlos. Aspectos Metodológicos del proceso de reasentamiento poblacional en Pilquiniyueu del Limay, Río Negro, Argentina (1986-1992). En: *II Foro Técnico Regional sobre reasentamiento de población Banco Mundial-Banco Interamericano del Desarrollo*. Bogotá, Colombia, p. 1-21, May. 2005.

BARROS Vicente; MENÉNDEZ, Ángel; NAGY Gustavo. *El cambio climático en el Río de la Plata*, Textos del reporte técnico de

los proyectos: *Impactos del Cambio Global en las áreas costeras del Río de la Plata y Variabilidad hidrolimática del estuario del Río de la Plata: Influencia humana, ENSO y estado trófico*. Buenos Aires, 2005. p. 45-52.

CENTER FOR HUMAN RIGHTS AND ENVIRONMENT. *The periglacial Environment and the mining Sector in Argentina*, 2012.

COMISIÓN MUNDIAL DE REPRESAS. *Represas y desarrollo. El reporte final de la Comisión Mundial de Represas. Un nuevo marco para la toma de decisiones*, 2000.

DUSSAILLANT-JONES Alejandro et al. Repeated glacial-lake outburst floods in Patagonia: an increasing hazard?. *Natural Hazards*, 54, 2, p. 469-481, 2009.

EGEA JIMENEZ Carmen; SOLEDAD SUESCÚN Javier Ivan. Los desplazados ambientales, más allá de un cambio climático. Un debate abierto. *Cuadernos Geográficos*, 49, p. 201-215, 2011.

ESPINOZA S., Adriana E.; E., ESPINOZA Z., Claudia E.; FUENTES P, Anita A. Retornando a Chaitén: diagnóstico participativo de una comunidad educativa desplazada por un desastre socionatural, *Magallania*, v. 43, n. 3, p. 65-76, Dic. 2015.

GALAFASSI, Guido. *Minería de oro y plata y conflictos sociales. Un proceso de historia reciente en Patagonia*. XXI Jornadas de Historia Económica, 23-26 Sep. 2008.

GREENPEACE. Cambio Climático: Futuro Negro para los Glaciares, 2010.

\_\_\_\_\_. *Barrick. Minería responsable de destruir los glaciares*, 2011.

IRIBARREN ANCONA, Pablo; MACKINTOSH Andrew;

NORTON, Kevin Patrick. Hazardous processes and events from glacier and permafrost areas: lessons from the Chilean and Argentinean Andes. *Earth Surfaces Processes and Landforms*, 40, 1, p. 1-20, 2014.

MATA L.J., NOBRE C, Impacts, vulnerability and adaptation to climate change in Latin America, 18–20 Apr. 2006.

NAHÓN, Carolina (Ed.) et al. Manual: vulnerabilidad y adaptación al cambio climático para la gestión y planificación local. Buenos Aires, 2012.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. MC/INF/288, Nonagésima Cuarta Reunión, Nota para las deliberaciones. *La Migración y el Medio Ambiente*, 1 Nov. 2007.

PROGRAMA CHILE SUSTENTABLE. *Informe: Impactos ambientales en Chile. Desafíos para la sustentabilidad*, Dic. 2004.

RABASSA, Jorge. Impacto del Cambio Climático Global sobre los glaciares y el Permafrost en América del Sur, con énfasis en la Patagonia, Tierra del Fuego y la Península Ártica. III Congreso Internacional sobre Cambio Climático y Desarrollo Sostenible, 8 Ago. 2011.

RENAUD, Juliette. *Impacto de la gran minería sobre las poblaciones locales en Argentina*, Jul. 2008.

TAILLANT, Jorge Daniel *The periglacial Environment and the mining Sector in Argentina*. Center for Human Rights and Environment, 2012.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *High mountain glaciers and climate change Challenges to human livelihoods and adaptation*, 2010.

WORNI, Raphael et al. Analysis and dynamic modeling of a moraine failure and glacier lake outburst flood at Ventisquero Negro, Patagonian Andes (Argentina). *Journal of Hydrology*, n. 444-445, p. 134-145, 2012.

# Os Deslocados Ambientais do Sertão do Nordeste Brasileiro

Andrea Pacheco Pacífico\*  
Reginaldo Alves Lins de Araújo Neto\*\*

## Introdução

O presente texto, ao identificar no sertão nordestino do Brasil focos de deslocamento interno de pessoas por causas ambientais, tratará das relações entre seres humanos e meio ambiente naquela localidade, identificando suas consequências a fim de buscar respostas no tocante à proteção aos deslocados ambientais, além de propor medidas para incluí-los nos regimes internacionais existentes.

O foco deste capítulo, portanto, é categorizar os cerca de 30 milhões de sertanejos, em risco de deslocamento, ou já deslocados, por motivação ambiental, como deslocados internos, conforme prevê os *Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos*, de 1998. Com isso, eles estariam aptos a receber proteção jurídica internacional, mesmo na ausência de normas juridicamente vinculantes e de instituições internacionais competentes para protegê-los e garantir seus direitos.

---

\* Andrea Pacheco Pacífico é Professora Adjunta do Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba. Coordenadora do Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais (NEPDA/UEPB).

\*\* Reginaldo Alves Lins de Araújo Neto é Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba e em Direito pelo Centro Universitário de João Pessoa. Membro do Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Deslocados Ambientais (NEPDA/UEPB).

Estes “migrantes da seca”, como são conhecidos no Brasil, são forçados a deixar sua terra natal devido às condições de sobrevivência ambientais precárias, não obtendo êxito no reconhecimento como refugiados ou deslocados internos, apenas permanecendo sob jurisdição nacional e sendo classificados como migrantes econômicos.

Não se pretende nesse estudo aprofundar as condições climáticas, a dimensão política do problema ou as consequências sociais do deslocamento para os sertanejos, mas apenas categorizá-los e propor novas estratégias de proteção, pois a ausência de reconhecimento jurídico conduz a uma variedade de problemas para eles (incluindo falta de acesso aos direitos humanos básicos), para a sociedade local e para o governo brasileiro.

Portanto, após caracterizar o sertão nordestino brasileiro, que vivencia a pior seca dos últimos 50 anos - com a destruição de vidas humanas e dos recursos ambientais locais - e apresentar a realidade dos deslocados ambientais locais, este capítulo analisa algumas políticas públicas (criadas e implementadas ou não) para proteger os sertanejos nas diversas fases do deslocamento, concluindo com a apresentação de sugestões que possam categorizá-los em regimes internacionais existentes e que possam protegê-los em seus direitos humanos básicos.

#### 1. O sertão do nordeste brasileiro: aspectos jurídicos e caracterização

Comumente chamado de sertão, o Brasil reconheceu oficialmente as áreas de secas intermitentes como

Áreas Suscetíveis à Desertificação (ASD)<sup>1090</sup> após a ratificação da *Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação* de 1997 (CNUCD), ou seja, as ASD no Brasil são climaticamente caracterizadas como espaços áridos, semiáridos e subúmidos secos, sugerindo “a ocorrência de processos de degradação ambiental tendentes a transformá-las em áreas sujeitas à desertificação, caso não sejam ali adotadas medidas de preservação e conservação ambiental”<sup>1091</sup>. Nesse mesmo ano de 1997, o Brasil estabeleceu as diretrizes para a Política Nacional de Controle da Desertificação, utilizando a definição de desertificação do artigo 1º, a, da CNUCD, qual seja: “degradação da terra<sup>1092</sup> nas zonas áridas, semi-

<sup>1090</sup> O Nordeste, o Semiárido, e as Áreas Sujetas à Desertificação são três conceitos entrelaçados, mas não exatamente iguais. No Nordeste, composto pelos 9 Estados, que vai do Maranhão à Bahia, vivem 53 milhões de pessoas, segundo o Censo Demográfico de 2010. O Semiárido, que abriga quase 23 milhões de pessoas, é um subconjunto do Nordeste representado pela área mais seca, em que as estiagens são mais severas e há significativo déficit hídrico, sendo caracterizado pelo bioma da Caatinga. A região avança um pouco pelo Sudeste, incorporando o norte do Estado de Minas Gerais. As Áreas Suscetíveis à Desertificação (ASD), por sua vez, incorporam o Semiárido e as áreas vizinhas, que também podem sofrer com os efeitos das secas, em especial o oeste da Bahia, o sul do Piauí, o leste do Maranhão e o norte do Espírito Santo, onde vivem cerca de 35 milhões de pessoas. As secas, que impactam mais o Semiárido, também têm efeitos sobre as demais regiões supracitadas. Cf. CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. *Desertificação, degradação de terra e secas no Brasil*, 2016, p. 10.

<sup>1091</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca*, 2004, p. 14. Disponível em <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr\\_desertif/arquivos/pan\\_brasil\\_portugues.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr_desertif/arquivos/pan_brasil_portugues.pdf)> Acesso em: 24 Abr. 2014.

<sup>1092</sup> Segundo o artigo 1º, f, da CNUCD, degradação de terra significa “redução ou perda, nas zonas áridas, semiáridas e sub-úmidas secas, da produtividade biológica ou econômica e da complexidade das terras agrícolas de sequeiro, das terras agrícolas irrigadas, das pastagens naturais, das pastagens semeadas, das florestas e das matas nativas devido aos sistemas de utilização da terra ou a um processo ou combinação de processos, incluindo os que resultam da atividade do homem e das suas formas de ocupação do território, tais como: a erosão do solo causada pelo vento e/ou pela água, a deterioração das propriedades físicas, químicas e biológicas ou econômicas do solo e a destruição da vegetação por períodos prolongados”.



áridas e subúmidas secas, resultantes de vários fatores, incluindo as variações climáticas e as atividades humanas”.

Esta Convenção se tornou parte do ordenamento jurídico brasileiro sobre proteção ambiental em 1998, coadunando-se com a Constituição Brasileira de 1988, que devotou um capítulo inteiro, o artigo 225, às questões ambientais, e com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei 6.938/81, que instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente. Ainda, a partir do disposto na CNUCD, o governo brasileiro criou, em 2004, o Programa de Ação Nacional para combater a desertificação e mitigar os efeitos da seca (PAN – Brasil)<sup>1093</sup>, uma política pública dirigida ao desenvolvimento sustentável e resultado da colaboração participativa do governo, da sociedade civil e de representantes comunitários locais.

As ASD foram ampliadas e delimitadas novamente pela Lei Complementar 125, de 3 de janeiro de 2007, que instituiu, em seu artigo 1º, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, e restaurou, em seu artigo 2º, as ASD atuais, acrescentando-lhes 38 municípios de Minas Gerais e um município do Espírito Santo. Ainda, juridicamente, em 2015, foi aprovada no Congresso Nacional a Lei 13.153, que criou a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas no Brasil, prevendo também a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação.

Nesse momento, mencione-se que mitigar os efeitos da seca significa, conforme o artigo 1º, d, da CNUCD, criar “atividades relacionadas com a previsão da seca e dirigi-

<sup>1093</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Op. cit.

das à redução da vulnerabilidade da sociedade e dos sistemas naturais àquele fenômeno no que se refere ao combate à desertificação.” Apesar do ordenamento jurídico nacional se constituir em um avanço, um enorme desafio ainda precisa ser encarado nas ASD, principalmente no tocante à promoção e à proteção dos direitos dos sertanejos que são forçados a se deslocarem como resultado das secas e da ausência dos direitos humanos básicos associados ao fenômeno da migração.

Em termos populacionais<sup>1094</sup>, as ASD, que, no Brasil, cobrem uma área de 1,340,172,60 Km<sup>2</sup>, contam com uma população, em 2010, de quase 34,8 milhões de pessoas (17% da população brasileira) em 1.488 municípios em onze Estados brasileiros; municípios estes inseridos integralmente na área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento para o Nordeste<sup>1095</sup>.

---

<sup>1094</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE *Atlas Brasileiro de Áreas Suscetíveis à Desertificação*, 2007, p. 66. Saliente-se que até 2016 o novo Atlas ainda não havia sido lançado, particularmente em virtude de os processos de desertificação serem super lentos e não existir uma atualização anual significativa, segundo fontes do Ministério do Meio Ambiente que não quiseram ser identificadas na pesquisa. Dados mais atualizados encontrados resultam do contrato de consultoria N. 113061/2013, em que o Ministério do Meio Ambiente solicitou (e realizou) um relatório técnico sobre o estado da desertificação no Brasil, ou seja, um “relatório nacional de implementação da UNCCD” no Brasil. Contudo, os dados são bem mais gerais e mínimos, comparando-se com os dados do Atlas. Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Relatório Técnico: Versão Final do Relatório Nacional de Implementação da UNCCD*, 2013.

<sup>1095</sup> O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, por sua vez, declara, em relação às ASD, o que segue: “são ao todo 1494 municípios com 1.323.975,4 Km<sup>2</sup> e 34,8 milhões de habitantes em 11 Estados da federação.” Contudo, na página 44 deste mesmo documento, o CGEE declara que as ASD contam com 1.344.766,64 Km<sup>2</sup> (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. Op. cit., p. 12.

Desta área, 180,000 km<sup>2</sup> estão em processos graves e muito graves de desertificação, especialmente no Nordeste, onde 55% de seu território sofre com a seca e seus efeitos em diferentes graus de degradação ambiental. Dos 31,6 milhões de habitantes<sup>1096</sup>, em 2000, 14,2 milhões (45%) viviam em zonas semiáridas, 8,2 milhões (26%) em zonas subúmidas secas e 9,2 milhões (29%) em zonas fronteiriças. A densidade demográfica nas ASD era, em 2000, de 23,61 habitantes/km<sup>2</sup>, maior que a média nacional de 20 hab/km<sup>2</sup>. Contudo, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Sergipe apresentaram taxas maiores que 45 habitantes/km<sup>2</sup>.

Ressalte-se que o limite crítico da densidade demográfica para as ASD é de 20 hab/km<sup>2</sup> e o semiárido brasileiro é considerado uma das regiões com limitação de água mais populosas do mundo. Apesar do alto fluxo migratório, muitos habitantes desta região são fortemente ligados à terra, devido à falta de educação e de recursos financeiros para migrar. Assim, eles são forçados a viver com as condições climáticas regionais adversas, ao invés de migrarem para o sudeste do Brasil<sup>1097</sup>. Em sentido geral, “dados de 1999 mostram que mais da metade da população (por exemplo, 46,2% em Sergipe e 64,2% no Maranhão) de todos os Estados Nordestinos possuíam renda familiar menor que 150 dólares mensais, enquanto a média nacional era de 28,4%”<sup>1098</sup>.

---

<sup>1096</sup> BRASIL. *Relatório Nacional sobre a Implantação da Convenção da ONU de Combate à Desertificação*, 2006, p. 85.

<sup>1097</sup> *Ibid*, p. 66.

<sup>1098</sup> *Ibid*, p. 85.

Enquanto a renda *per capita* cresceu em alguns Estados, o percentual da pobreza não mudou, pois o crescimento econômico não está associado à distribuição de renda na região. Na verdade, a concentração de renda caracteriza o semiárido brasileiro: em 2003, enquanto os 20% mais ricos da população detinham quase 60% da renda nacional, esta taxa era de 80% no semiárido<sup>1099</sup>. Consequentemente, os 20% mais pobres do semiárido detinham apenas 1,7% da renda, enquanto a média nacional era de 2,7%.<sup>1100</sup>

A população rural<sup>1101</sup> nas ASD era de cerca de 19,6 milhões, em 2000, e o crescimento populacional entre 1991 e 2000 foi de 1,1% ao ano (apenas na região de Juazeiro-Petrolina, onde a irrigação possibilitou a expansão agrícola local, a taxa foi mais alta que 2%)<sup>1102</sup>. Com algumas exceções, como Alagoas e Sergipe, a população rural nas ASD foi reduzida entre 1991 e 2000 em 72,6% dos municípios. Em todas as ASD, mais de um milhão de pessoas deixaram a zona rural entre 1991 e 2000 para se estabelecerem

---

<sup>1099</sup> Ibid, p. 92.

<sup>1100</sup> Saliente-se que, em 2016, a Receita Federal do Brasil publicou que os 8,4% dos declarantes (i.e., que ganham acima de 20 salários mínimos) concentram 46,4% da renda bruta total do país e 59,4% dos bens e direitos líquidos. E, os 5% mais ricos do Brasil possuem 28% da renda bruta e 28% dos bens e direitos. Cf. BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira. Dados do IRPF 2015/2014*, 2016, p. 10-11.

<sup>1101</sup> O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, contudo, aponta que a população rural nas ASD era, em 2000, de 11.977.903 milhões de pessoas e, em 2010, de 11.424.689 milhões de pessoas (CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. Op. cit., p. 81).

<sup>1102</sup> Contudo, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos declara que, nas ASD, entre 1991 e 2010, a população rural diminuiu de 13 milhões para 11,4 milhões de pessoas. Ibid, p. 12.

em zonas urbanas, mesmo em regiões onde as atividades agrícolas se expandiram, como ocorreu no oeste baiano<sup>1103</sup>.

Segundo Westing, “à medida que os meios de sobrevivência vão sendo exauridos, intensificam-se os deslocamentos populacionais, especialmente das áreas rurais para as áreas urbanas”<sup>1104</sup> E, acrescenta que “[A] principal causa do aumento contínuo nos deslocamentos é a redução na relação recursos naturais/habitante”<sup>1105</sup>.

Assim, a população urbana<sup>1106</sup> cresceu na maioria dos municípios no mesmo período e a concentração da população nas cidades cresceu. A taxa média anual foi de 2,5%. Em 1991, a taxa de urbanização foi de 54,7% e em 2000 foi de 62,4%<sup>1107</sup>. Contudo, esta região ainda é a menos urbanizada do país. Em 2000, a taxa de urbanização nacional foi de 82%. Na verdade, em 2000, apenas 23 municípios obtiveram taxa populacional maior que 100,000 habitantes em todas as ASD (Fortaleza, com 2 milhões de pessoas, foi a maior). Estas 23 cidades, por sua vez, comportam 36% de toda a população urbana das ASD<sup>1108</sup>.

---

<sup>1103</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE *Atlas Brasileiro de Áreas Suscetíveis à Desertificação*. Op. cit., p. 62.

<sup>1104</sup> CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. Op. cit., p. 82.

<sup>1105</sup> Ibid.

<sup>1106</sup> O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, contudo, aponta que a população urbana nas ASD era, em 2000, de 19.708.059 milhões de pessoas e, em 2010, de 23.395.185 milhões de pessoas. Ademais, entre 1991 e 2010, “enquanto a população urbana cresceu 49,2%, a população rural se reduziu em 12,0%, sugerindo o deslocamento, dado que o crescimento populacional total correspondeu a 21,5%”. Ibid, p. 81, 82.

<sup>1107</sup> O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos declara que, nas ASD, entre 1991 e 2010, a população das cidades passou de 115,7 milhões para 23,4 milhões de pessoas. Ibid, p. 12.

<sup>1108</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE *Atlas Brasileiro de Áreas Suscetíveis à Desertificação*. Op. cit., p. 64.

Em termos geográficos, o Brasil é dividido em doze regiões hidrográficas. As ASD possuem quatro bacias hidrográficas: Atlântico Nordeste Oriental, Atlântico Oriental, Rio Parnaíba e Rio São Francisco. De acordo com os critérios de severidade adotados pela Agência Ambiental Europeia, baseados na razão entre disponibilidade e demanda de água, a situação da água nas duas últimas se classifica como altamente crítica e crítica, respectivamente<sup>1109</sup>.

Em se tratando de vegetação, há vários biomas no Brasil, quais sejam: Pampa, Pantanal, Amazônia, Cerrado, Mata Atlântica e Caatinga. Contudo, a *caatinga* será o foco do presente trabalho, pois todas as ASD estão localizadas neste bioma. Para Gil, o sertão semiárido está localizado no bioma caatinga, considerado o único ecossistema exclusivamente brasileiro e uma das 37 regiões naturais do planeta, ou seja, a *caatinga* ainda conserva, no mínimo, 70% (734,478 km<sup>2</sup>) de sua vegetação original e, portanto, é considerada estratégica no contexto de mudança global, pois sua conservação “é importante para manutenção dos padrões regionais e globais do clima, da disponibilidade de água potável, de solos agricultáveis e de parte importante da biodiversidade do planeta”<sup>1110</sup>. Ela comporta 7% do território brasileiro e está entre os biomas brasileiros mais modificados pelas atividades humanas. Embora seja composta de plantas adaptadas às condições do semiárido, estudos recentes revelam impactos antropogênicos consideráveis em todo o bioma desde a colonização europeia.

<sup>1109</sup> Ibid, p. 56.

<sup>1110</sup> Apud e TABARELLI, Marcelo; SILVIA, José Maria Cardoso da. Áreas e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade da caatinga, 2011, p. 778.

Economicamente, apesar de algumas práticas locais terem sido realizadas nas ASD, os processos de desertificação continuam crescendo, afetando a proteção, a conservação e a preservação da região, além da vida dos sertanejos. Conforme o Relatório do Governo Brasileiro para a CNU-CD<sup>1111</sup>, “as últimas duas décadas (1980-2000) foram caracterizadas por tendências econômicas iguais nas ASD.” Ademais, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) afirma que, nas ASD, entre 2000 e 2010, manteve-se a tendência de redução da dependência *vis-a-vis* à agricultura: “A participação do setor primário no PIB regional caiu de 10,7%, em 2000, para 7,6%, em 2010. Ou seja, vem sendo reduzida a participação na economia de setores que dependem diretamente da variabilidade climática”<sup>1112</sup>.

Primeiramente, no semiárido, houve redução da modificação antropogênica e restauração da cobertura da vegetação. Entre 1990 e 2001, houve crescimento de 14% na região da caatinga, com redução de 10% nas áreas modificadas como resultado da atividade humana. Esta redução deve ter inicialmente ocorrido nas áreas mais severamente afetadas pela desertificação e se expandiu para áreas de degradação moderada. “Em todo o semiárido, esta redução levou ao êxodo rural de quase um milhão de pessoas entre 1991 e 2000”<sup>1113</sup>. Contudo, o CGEE aponta que a quei-

---

<sup>1111</sup> BRASIL. *Relatório Nacional sobre a Implantação da Convenção da ONU de Combate à Desertificação*. Op. cit., p. 86-88.

<sup>1112</sup> CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. Op. cit., p. 12

<sup>1113</sup> BRASIL. *Relatório Nacional sobre a Implantação da Convenção da ONU de Combate à Desertificação*. Op. cit., p. 86-88. Acrescente-se que a população geral da ASD continua crescendo, tendo passado de 28,7 milhões para 34,8 milhões, entre 1991 e 2010, embora a população rural tenha diminuído, de 13 milhões para 11,4 milhões, no mesmo período. Em consequência, a população das cidades passou de 15,7 milhões para 23,4 milhões de pessoas. Aumentou a densidade demográfica, basicamente, em virtude do crescimento das cidades. (CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. Op. cit., p.12)

ma da caatinga para produzir energia permanece como grande problema local, tendo atingido níveis avançados e preocupantes: “São 70,5 mil km<sup>2</sup> que já atingiram um nível em que não é mais possível ter uma produção agrícola e onde a produtividade dos recursos naturais é muito baixa, com profundo reflexo sobre a capacidade de suporte para a vida humana e animal”<sup>1114</sup>. Segundo o próprio CGEE, 5,23% das ASD estão fortemente degradadas<sup>1115</sup>.

Em segundo lugar, no mesmo período (1991 a 2001), nas zonas subúmidas secas ocorreu um processo inverso: milhões de hectares foram trazidos para a produção agrícola, eliminando quase exclusivamente a cobertura da vegetação original para expandir a produção de soja, projetos de irrigação públicos e privados e reflorestamento com eucalipto. Contudo, “o aparecimento dos processos de erosão e o aumento no assoreamento dos cursos de água foram observados, além do desaparecimento temporário ou permanente de certos rios”, devido, principalmente, à superexploração da água. Mesmo assim, apesar do aumento das áreas subúmidas secas, houve uma redução significativa das áreas cultivadas nas ASD (cerca de 2,3 milhões de hectares)<sup>1116</sup>.

De fato, por um lado, nas zonas semiáridas, os processos de recuperação natural da vegetação são excepcionalmente lentos e podem durar até 15 ou 20 anos. Ainda, para suas áreas severamente degradadas, esta recuperação

<sup>1114</sup> Ibid.

<sup>1115</sup> Ibid, p. 69.

<sup>1116</sup> BRASIL. *Relatório Nacional sobre a Implantação da Convenção da ONU de Combate à Desertificação*. Op. cit., p. 86-88.



pode não ser possível ou demorar ainda mais tempo. Por outro lado, nas zonas subúmidas secas, dada a natureza do modelo de produção usado no comércio agrícola (plantação homogênea com remoção completa e permanente da vegetação nativa), a redução da área plantada significa, na maioria dos casos, a exposição de solos desprotegidos aos elementos externos, o que faz aumentar a probabilidade de erosão.

Este mesmo período (1980-2000), contudo, acompanhou o desenvolvimento de práticas e tecnologias para agricultura e manejo sustentável de recursos naturais, como recursos florestais, que inovaram e trouxeram poucos impactos ambientais. Algumas destas práticas vieram de experimentos realizados por produtores e suas comunidades, além de grupos de pesquisa. Um exemplo foram as práticas agroecológicas de plantio direto nas zonas subúmidas secas. “O grau de absorção destas práticas ainda é limitado, mas os resultados esperados são promissores, uma vez que são suscetíveis de serem adotados pelos méritos socioeconômicos e por serem financeiramente competitivos”<sup>1117</sup>.

A título de ilustração, Domingues, Magalhães e Ruiz descobriram que não apenas os processos de desertificação (i.e. secas intermitentes), mas também mudança climática pode causar deslocamentos por motivação ambiental na região em análise<sup>1118</sup>, pois as mudanças climáticas nas

---

<sup>1117</sup> Ibid.

<sup>1118</sup> DOMINGUES, Edson Paulo; MAGALHÃES, Aline Souza; RUIZ, Ricardo Machado. *Cenários de mudanças climáticas e agricultura no Brasil: impactos econômicos na Região Nordeste*. Textos para discussão 340, 2005, p. 9 e 14-15.

ASD podem alterar o cenário social, econômico e político local e trazer consequências para todo o Brasil<sup>1119</sup>.

Há, contudo, motivos para preocupação considerando que, desde 2003, é possível notar um ressurgimento considerável de pressão sobre os recursos ambientais, como vegetação, água, solo e biodiversidade, indicando um novo ciclo de aceleração e expansão do processo de desertificação, a menos que medidas corretivas e de prevenção sejam tomadas. No momento, o desafio do governo nacional, via PAN-Brasil (Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca do Ministério do Meio Ambiente e Secretaria de Recursos Hídricos)<sup>1120</sup>, é reconciliar políticas redistributivas e apoio para produção com proteção e uso sustentável dos recursos naturais das ASD. Contudo, nada se fala a respeito da proteção de indivíduos forçados a migrar em virtude da degradação ambiental (natural, antrópica ou mista) e os efeitos da migração na região e fora dela.

---

<sup>1119</sup> O CGEE elenca, entre as causas do deslocamento na região, elevadas temperaturas que favorecem altas taxas de evapotranspiração; solos cristalinos pobres, com pouca umidade e pouca capacidade de retenção de água; fragilidade da infraestrutura logística para fortalecer cadeias produtivas locais; e fragilidade na infraestrutura hídrica que instabiliza a oferta de água. Já entre as consequências, são citadas pobreza, baixa escolaridade, escassez de recursos naturais, baixos níveis de produtividade, perda da biodiversidade, irregularidade climática, proliferação de monoculturas e, foco desta pesquisa, densidade demográfica elevada e elevadas taxas de urbanização resultante do deslocamento rural-urbano. CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. Op. cit., p. 163-165

<sup>1120</sup> Para mais informações sobre o PAN-Brasil, cf. <<http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/combate-a-desertificacao/programa-nacional>>.

De acordo com o PAN-Brasil<sup>1121</sup>, a realidade socio-econômica e ambiental desta região é a razão para focar no apoio ao desenvolvimento sustentável nas ASD, promovendo mudanças no atual modelo de desenvolvimento a fim de combater a pobreza e a desigualdade, além de restaurar, preservar e conservar os recursos naturais locais. Contudo, o dilema da migração, no caso as migrações causadas primordialmente pelas alterações ambientais, que deveria estar sob severa vigilância nas ASD, ainda permanece invisível.

## 2. Os deslocados ambientais do sertão nordestino

Somente em meados dos anos 1980, com eventos de mudanças climáticas e degradação ambiental assolando o mundo, El-Hinnawi<sup>1122</sup> populariza a expressão “refugiado ambiental” como alguém forçado a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, devido a perturbações ambientais (naturais e/ou antrópicas), que impossibilitam sua existência ou afetam seriamente sua qualidade de vida.

A definição jurídica de refugiado, contudo, não comporta o uso do termo “refugiado ambiental”, em virtude

---

<sup>1121</sup> O Relatório do Pan-Brasil de 2012 aponta que “[a]s transformações recentes das ASD e principalmente nos Estados do Nordeste mais afetados pelas secas ocorrem em razão da melhoria da infraestrutura pública, implantação de mecanismos de transferência de renda e maior participação da sociedade civil, que reforçam a contribuição do poder público e naturalmente do DCD/MMA através do PAN Brasil.” Cf. CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. Op. cit., Introdução.

<sup>1122</sup> EL-HINNAWI, E. *Environmental Refugees*. Nairobi: UNEP, 1985. p. 4

da ausência dos requisitos legais inseridos na *Convenção Relativa ao Status dos Refugiados*, nem do termo migrante econômico ambiental, em virtude da ausência do fator volitivo da migração. Quanto aos deslocados ambientais internos, eles estão inseridos nos Princípios (i.e. sem força jurídica vinculante) Orientadores sobre Deslocamentos Internos da Organização das Nações Unidas, de 1998, que os inclui entre aqueles deslocados por catástrofe natural ou antrópica.

Por sua vez, Zetter, Boano e Morris<sup>1123</sup> e o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR)<sup>1124</sup> utilizam o termo deslocado ambiental, englobando deslocamentos internos e internacionais, independentemente do fator temporal (temporário ou permanente) e volitivo (vontade expressa ou não) pois, para eles, o deslocamento é multicausal, coadunando-se com o entendimento de Black e da Organização Internacional para as Migrações.

Muitos fatores ou causas, como a desertificação, podem ter certo grau de associação entre a ação da natureza e a ação antrópica com consequências severas em níveis local e regional. Para Castles, “o principal problema talvez não consista propriamente nas transformações ambientais, mas antes na capacidade das diferentes comunidades e dos diferentes países para lidar com elas”<sup>1125</sup>, por isso ele

---

<sup>1123</sup> BOANO, Camillo, ZETTER, Roger. MORRIS, Tim. *Environmentally displaced people: Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*. Oxford: Refugee Studies Centre, 2008.

<sup>1124</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *The State of the World's Refugees – In search of solidarity*. Oxford: Oxford University Press e UNHCR, 2012.

<sup>1125</sup> CASTLES, Stephens. *Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios: Dos trabalhadores convidados às migrações globais*. Lisboa: Fim de Século, 2005. p. 163

também cita os fatores governamentais, como inação, corrupção e políticas danosas, e fatores internacionais, como crises sociais, econômicas e financeiras.

De fato, a degradação ambiental e a mudança climática causam deslocamentos forçados. Contudo, faz-se mister, ainda, lembrar que a diversidade de causas, independentemente do fator (natural, antrópico ou misto) dos deslocamentos ambientais culminam em diversas consequências, como perda de casas e bens financeiros. Leckie inclui, dentre as consequências dessa multicausalidade, alguns direitos humanos básicos dos deslocados ambientais que são constantemente violados, como o direito à vida, à água, à liberdade de expressão, à saúde, à alimentação, a um padrão adequado de vida, à participação política, à informação, ao tratamento igual e à segurança individual<sup>1126</sup>.

Um exemplo de como a degradação ambiental pode afetar o ser humano e, como consequência, causar o deslocamento forçado, é o caso dos deslocados ambientais do sertão do nordeste do Brasil, que são forçados a migrar devido aos processos de desertificação, conforme afirma Pacífico: “Um exemplo claro são os retirantes da seca do Nordeste do Brasil, que são forçados a migrar por questões econômicas [e políticas] que se encontram por trás do desastre ambiental provocado pela seca”<sup>1127</sup>. A título de

---

<sup>1126</sup> LECKIE, Scott. Climate-related Disasters and Displacement: Homes for Lost Homes, Lands for Lost Lands. In: GUZMÁN, José Miguel; MARTINE, George; McGranahan, Gordon; Schensul, Daniel; e TACOLI, Cecilia. *Population Dynamics and Climate Change*, New York: UNFPA; London: IIED, 2009. p. 119-132. p. 120.

<sup>1127</sup> PACÍFICO, Andrea Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas*. Maceió: Edufal, 2010. p. 46.

ilustração, de acordo com Andrade, as secas mais conhecidas na região foram as de 1788-1790, 1877-1880, 1915-1919, 1932, 1952, 1958, 1970 e 1979-1984, além da seca de 2012<sup>1128</sup>. Contudo, apenas em 1952 o governo afirmou ser a seca um problema não apenas hídrico e físico<sup>1129</sup>, mas também resultado da estrutura política e social que não adaptava a economia e a sociedade locais para enfrentar seu impacto. De fato, a politização da seca nesta região, ou a “indústria da seca”, como é conhecida problemática no Brasil, é, segundo Albuquerque Júnior, uma estratégia da elite política e social para manter os privilégios de uma elite que perdeu sua importância econômica no país<sup>1130</sup>.

Referindo-se ao caso supracitado, as estatísticas<sup>1131</sup> mostram que os deslocamentos nas ASD no Brasil são normalmente internos, devido à ausência de fronteiras terrestres próximas e ao longo caminho para alcançar o litoral, além de ser da zona rural para a zona urbana das capitais estaduais litorâneas ou para as regiões mais industrializadas

---

<sup>1128</sup> ANDRADE, Manuel Correia de. A intervenção da seca no Nordeste do Brasil. *Revista de Economia Política*, 6, 4, p. 125-130, Out./Dez., 1986.

<sup>1129</sup> Segundo o CGEE “[a] menor oferta de água terá impacto direto na agricultura comercial e de subsistência, gerando sérios problema na economia da Região Semiárida. O déficit hídrico acarretará grande impacto na criação de animais e no abastecimento humano, ampliando a precariedade social e econômica já existente”. A consequência são “desequilíbrios naturais, com efeitos negativos nas condições socioambientais e levando ao deslocamento de pessoas”. CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. Op. cit., p. 185.

<sup>1130</sup> ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval Muniz. Palavras que Calcinam, Palavras que Dominam: a Invenção da Seca no Nordeste. *Revista Brasileira de História*, 15, 28, p. 111-120, 1995.

<sup>1131</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE *Atlas Brasileiro de Áreas Suscetíveis à Desertificação*, 2007, Op. cit., p. 72; Cf. também <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: em 12 Dez. 2013.

do país, como São Paulo. Em 2000, os jovens entre 20 e 24 anos concentraram 23,3% de todos os emigrantes das ASD e os jovens entre 15 e 29 anos concentraram 53,1%. Ainda, ao considerar todos os deslocados nas ASD, os jovens entre 25 e 34 anos representaram 26% do total e os que emigraram eram mais jovens do que os que imigraram. Contudo, não há dados sobre os retornados ao local de origem, que normalmente retornam devido às dificuldades de obter emprego nas grandes cidades e ao preconceito e discriminação sofridos, que caracteriza o racismo invisível que permeia a sociedade brasileira.

Outra consequência peculiar dessa região é a questão de gênero, pois, como já dito, o Brasil é signatário da CNUCD, que recomenda, no processo de internalização da Convenção, a criação de medidas para promover a igualdade de gênero em todos os programas de combate à desertificação e de mitigação dos efeitos da seca. Contudo, as ASD ainda sofrem com a desigualdade de gênero, especialmente nas áreas rurais, onde tradicionalmente os homens trabalham fora de casa (para prover financeiramente a família) e as mulheres trabalham dentro de casa (para administrar o lar e educar dos filhos). Um dilema surge para as “viúvas da seca”, termo usado para representar as mulheres cujos maridos migraram para as grandes cidades em busca de emprego, deixando-as temporariamente com os filhos e assumindo o papel de chefes de família. Algumas destas mulheres são solteiras e vivem permanentemente nessa situação.

De acordo com o Ministério do Meio Ambiente<sup>1132</sup>, o percentual de mulheres chefes de família, sem maridos, com filhos menores que 15 anos e residentes nas ASD, entre 1991 e 2000, foi reduzido: em 1991 havia 63 municípios com mais de 10% de mulheres nessa situação, enquanto que em 2000 apenas 12 municípios apresentaram este percentual<sup>1133</sup>. Coaduna-se com a questão da desigualdade de gênero na região, o problema de pobreza endêmica. Segundo o CGEE<sup>1134</sup>, apesar da pobreza caracterizar profundamente a região, e ainda existirem elevados níveis, há tendência de sua redução. Taxas negativas mostram que o número de pessoas extremamente pobres nas ASD caiu 56% entre 1991 e 2010. Contudo, considerando o grupo de pessoas vulneráveis à pobreza, a redução ocorreu em menor proporção (28,5%).

O CGEE vai mais além, afirmando que “a redução da pobreza verificada nos últimos anos é atribuída em grande parte aos programas de transferência de renda, especialmente o Bolsa Família, (...) que “assiste às famílias com renda familiar per capita inferior a R\$77,00 mensais”<sup>1135</sup>. Ou seja, é provável que o Programa Bolsa Família, programa

---

<sup>1132</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE *Atlas Brasileiro de Áreas Suscetíveis à Desertificação*, 2007, Op. cit., p. 70.

<sup>1133</sup> Saliente-se que, embora não existam dados atualizados sobre as “viúvas da seca”, entre 2004 e 2014, “a quantidade de lares chefiados por mulheres aumentou, no Brasil, 67% - 11,4 milhões de mulheres passaram a essa condição”. Cf. VETTORAZZO, Lucas; VILLAS BÔAS, Bruno. Proporção de Famílias Chefiadas por Mulheres Chega a 40 em 2014. *Folha de São Paulo*, 4 Dez. 2015.

<sup>1134</sup> CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. Op. cit., p. 109-110.

<sup>1135</sup> *Ibid*, p. 110.



nacional de transferência de renda em que as mulheres são os recipientes legais do dinheiro, desde que seus filhos estejam matriculados na escola, seja uma das causas para essa mudança positiva, pois ele é uma forma de sair da situação de miséria, embora outros fatores também estejam envolvidos, devido ao fato da seca e suas consequências para os sertanejos, principalmente os que foram forçados a se deslocar, serem um dilema multicausal, ou seja, as motivações políticas, econômicas e sociais, por exemplo, podem ser causa, ou também consequência, do deslocamento motivado pela seca, conforme já demonstrado anteriormente.

Entre os fatores de atração que levam um sertanejo a migrar para São Paulo, por exemplo, além das secas intermitentes, há o imaginário social construído por amigos, vizinhos e familiares que migraram no passado e provavelmente possuem uma vida melhor no local de destino (i.e. com emprego e acesso à educação e à saúde), mesmo quando aqueles que ainda residem nas ASD não possuem notícias dos primeiros há anos ou décadas. Contudo, importa lembrar que estes fatores seriam inúteis se os sertanejos não estivessem sofrendo com a seca, o que comprova o processo de desertificação como causa primordial do deslocamento forçado, apesar de ter sido tratado historicamente como questão quase que exclusivamente econômica.

Para Golgher, Rosa e Araújo Jr., tanto o local de origem quanto o de destino sofrem com o deslocamento dos sertanejos das ASD para os locais mais industrializados do Brasil: por um lado, os locais de destino normalmente acolhem indivíduos sem estudo, pobres, sem habilidades

e forçados a residir em favelas, trabalhar em empregos informais sem tempo ou condições econômicas para estudar e obter o desejado desenvolvimento pessoal, transformando os deslocados, muitas vezes, em criminosos que precisam esmolar para retornar aos locais de origem<sup>1136</sup>.

Por outro lado, os locais de origem permanecem despovoados e precisam enfrentar os mesmos problemas ambientais do passado, qual seja, a seca, que provoca ausência de condições de sobrevivência na região, resultantes da falta de apoio dos poderes públicos e privados em intervir com o fim de melhorar as condições locais e de fazer as ASD se tornaram uma região desenvolvida e segura para sobrevivência. O foco das ações poderia ser na adaptação das habilidades dos sertanejos para viverem e trabalharem em suas próprias terras, criando-se as condições necessárias para essa adaptação.

Diferentemente dos fatores de atração para o deslocamento, conforme supracitado, os fatores de repulsão, ou seja, que retiram os sertanejos de seu habitat e os forçam ao deslocamento para sobrevivência, são, primordialmente, a seca e seus efeitos em suas vidas, como a degradação de terra ou a desertificação, que se vinculam à ausência de água e alimentos para sobrevivência diária, pois muitos rios são perenes/sazonais e secam durante as secas (exceto o Rio São Francisco).

Outros fatores são perda da produção agrícola e morte do gado pelas razões acima, além de violência e luta

---

<sup>1136</sup> GOLGHER, André Braz; ROSA, Carlos Henrique; ARAUJO JUNIOR, Ari Francisco de. *The Determinants of Migration in Brazil*. Textos para Discussão N. 268. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2005, p. 30.

diária por água e alimentos e destruição da organização social local. Portanto, o deslocamento é o único caminho para a sobrevivência e para se sentir cidadão em seu próprio país de nacionalidade, ou seja, possuir acesso aos direitos humanos básicos.

Nesse sentido, é inútil o Brasil ter ratificado, sem implementar adequadamente, a CNUCD e outros instrumentos de direitos humanos se mais de 30 milhões de pessoas ainda vivem em situações precárias, sofrendo com secas intermitentes, e, portanto, forçadas a se deslocar em decorrência das péssimas condições ambientais e da falta de proteção e segurança, além do constante risco de detenção. Ademais, estes deslocados são considerados, muitas vezes, um fardo pesado para a elite política local e para o país em geral.

Com relação ao deslocados ambientais do sertão nordestino, normalmente, eles não estão preocupados se contribuirão ou não para o desenvolvimento do local de destino, mas apenas com sua própria sobrevivência e de sua família.

Destarte, ações diversas, como políticas públicas, são necessárias em todas as fases ou estágios do processo migratório. Martin aponta que os deslocamentos ambientais se dividem em quatro estágios e cada estágio necessita de políticas públicas e respostas diferentes para atender aos deslocados, a saber: pré-migração, deslocamento propriamente dito, retorno ou reassentamento e reintegração ao lar<sup>1137</sup>.

---

<sup>1137</sup> MARTIN, Susan F. Managing Environmentally Induced Migration. In: LACZKO, Frank; AGHAZARM, Christine (Eds.). *Migration, environment and climate change: assessing the evidence*. Geneva: IOM, UNU and Institute for Environment and Human Security, 2009, p. 359-60.

Em todas as fases ou estágios, a Organização Internacional para as Migrações lembra que, mesmo na ausência de uma estrutura nacional ou internacional juridicamente vinculante que garanta a proteção das pessoas forçadas a migrar por causas ambientais, seja ele deslocamento interno ou transfronteiriço, muitos necessitarão de ajuda humanitária imediata<sup>1138</sup>. Assim, diversos programas e projetos de políticas públicas, com apoio da sociedade civil ou não, são adotados e implantados no sertão nordestino do Brasil para auxiliar os sertanejos nas diferentes fases do processo de deslocamento.

### 3. As políticas públicas para os sertanejos nas diversas fases do deslocamento ambiental

Com relação às áreas suscetíveis à desertificação (ASD), ou sertão, há inúmeras políticas públicas<sup>1139</sup> implantadas para facilitar a convivência dos sertanejos no seu *habitat* e para proteger o meio ambiente local, tanto redistributivas (universalistas) quanto distributivas (focadas).

Segundo Santos Júnior et al, enquanto as primeiras se caracterizam por redistribuir renda na forma de recursos e/ou financiar equipamentos e serviços públicos, como o

---

<sup>1138</sup> INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *World Migration Report*, 2010, p. 84.

<sup>1139</sup> Para Pacífico elas são, “em sentido geral, as políticas realizadas pelo governo, diretamente ou por intermédio de agentes autorizados, visando à melhoria da qualidade de vida da população alvo daquelas políticas, referindo-se não somente a obras ou políticas assistencialistas, mas incluindo quaisquer políticas direcionadas à população. Cf. PACÍFICO, Andrea Pacheco. *Op. cit.*, p. 358.

Bolsa-estiagem<sup>1140</sup> e o Garantia-safra<sup>1141</sup>, as segundas possuem objetivos pontuais ou setoriais ligados à oferta de equipamentos e de serviços públicos demandados por grupos sociais específicos, como doações emergenciais de alimentos e remédios em épocas de seca<sup>1142</sup>.

Nas ASD do nordeste brasileiro, é possível constatar diversas políticas criadas e implantadas (executadas), ou em fase de implantação, pelo governo federal<sup>1143</sup>, mesmo que seus destinatários diretos não sejam os sertanejos, a saber: *Agenda 21*, Programa Água Doce<sup>1144</sup>, Programa de

---

<sup>1140</sup> O Bolsa-Estiagem é um programa federal de auxílio emergencial instituído pela Lei 10.954/2004 para assistir famílias de agricultores familiares com renda mensal de até 2 salários mínimos, nos municípios em estado de calamidade pública ou em situação de emergência reconhecidos pelo governo federal. São entregues bolsas de R\$ 400,00, em 5 parcelas de R\$ 80,00 por mês. Cf. <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/beneficiario/bolsa-estiagem>>. Acesso em: 24 Abr. 2014.

<sup>1141</sup> O Garantia Safra é uma ação do Programa Nacional de Fortalecimento de Agricultura Familiar para agricultores da área semiárida de atuação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) que sofrem com seca ou chuva em excesso e que, anualmente, fizeram adesão a ele. Com isso, aqueles com perda de, pelo menos, 50% de sua produção receberão uma indenização de R\$ 680,00 em 5 parcelas (valor para 2012), diretamente do governo federal. Cf. <<http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/garantiasafra>>. Acesso em: 24 Abr. 2014.

<sup>1142</sup> SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos, et al (Orgs.). *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

<sup>1143</sup> Cf. <<http://www.mma.gov.br/component/k2/item/8272-programas-mma>>. Acesso em: 24 Abr. 2014.

<sup>1144</sup> O Programa Água Doce é uma ação criada para estabelecer uma política permanente de acesso à água de boa qualidade para o consumo humano, via gerenciamento de cisternas de dessalinização ambiental e socialmente sustentáveis

Combate à Desertificação<sup>1145</sup>, Programa Nacional de Educação Ambiental<sup>1146</sup>, Plano Nacional de Recursos Hídricos<sup>1147</sup>, Brasil sem Miséria<sup>1148</sup> e Bolsa-Verde<sup>1149</sup>.

A título ilustrativo, no médio sertão de Alagoas<sup>1150</sup>, em 2012, não foi possível identificar políticas públicas

---

<sup>1145</sup> O Programa de Combate à Desertificação visa identificar as causas da desertificação e as medidas de ordem prática necessárias ao seu combate e à mitigação dos efeitos da seca.

<sup>1146</sup> O Programa Nacional de Educação Ambiental foi criado em 2005 visando assegurar, no âmbito educativo, a integração equilibrada das diversas dimensões da sustentabilidade ao desenvolvimento do Brasil.

<sup>1147</sup> O Plano Nacional de Recursos Hídricos foi criado pela Lei 9.433/97 para orientar a gestão de águas no Brasil.

<sup>1148</sup> O Brasil sem Miséria foi criado pelo Decreto 7.492/2011 para articular e mobilizar esforços conjuntos do governo federal, estaduais e municipais para superar a extrema pobreza dos 16 milhões de brasileiros cuja renda per capita é inferior a R\$ 70,00 mensais e, na zona rural, primordialmente, aumentar a produção dos agricultores.

<sup>1149</sup> O Bolsa-verde foi inserido no Programa Brasil sem Miséria, sendo um programa de apoio à conservação ambiental, criado em 2011, pela lei 12.512/11, e regulamentado pelo Decreto 7.572/2011, para conceder R\$ 300,00 mensais, por 2 anos renováveis, às famílias em extrema pobreza (com renda familiar per capita mensal menor que R\$ 85,0) e residentes em áreas prioritárias para conservação ambiental. Contudo, como 47% das 16,2 milhões de pessoas extremamente pobres estão na zona rural, ele une o aumento na renda dessa população à conservação dos ecossistemas e ao uso sustentável dos recursos naturais, destinando-se aos que desenvolvem atividades de uso sustentável dos recursos naturais e a outras minorias, como quilombolas e comunidades tradicionais. Segundo dados do Governo Federal, em janeiro de 2017, 23.656 famílias foram beneficiadas. Cf. <[http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80199/1.%20Folha\\_BV\\_jan\\_2017.pdf](http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80199/1.%20Folha_BV_jan_2017.pdf)<http://www.mma.gov.br/informma/item/7773-ribeirinhos-ser%C3%A3o-inclu%C3%ADdos-no-bolsa-verde>>. Acesso em: 23 Jan. 2017.

<sup>1150</sup> A pesquisadora Andrea Pacheco Pacífico esteve em 6 municípios do Médio Sertão Alagoano, em julho de 2012, coletando dados sobre os efeitos da seca na região e as políticas públicas adotadas para mitigar seus efeitos nos sertanejos e no meio ambiente. Os dados foram coletados por meio de entrevistas com agentes públicos e sertanejos e por meio de observação participativa da atuação dos sertanejos em projetos desenvolvidos localmente. Os municípios visitados foram Santana do Ipanema, Cacimbinhas, Olho D'Água das Flores, Maravilha, Olivença e Poço das Trincheiras.

criadas, executadas e monitoradas a partir de iniciativa singular estatal e focadas nos deslocados ambientais das ASD. Por outro lado, há ações criadas pelo governo federal ou de iniciativa dos municípios que o governo estadual se insere como parceiro, auxiliando com poucos recursos, financeiros, humanos ou tecnológicos.

Nesse sentido, faz-se mister apontar algumas políticas públicas existentes para prevenir, combater e/ou mitigar os efeitos dos processos de desertificação no médio sertão alagoano, a fim de evitar os processos dolorosos do deslocamento forçado, nos estágios pré, durante e pós-deslocamento, a saber:

- Produção Agroecológica Integrada e Sustentável, tecnologia social em que se irriga o pasto, doa sementes e vende-se a produção nas feiras locais, implementada, desde 2005, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Integração Nacional, Fundação Banco do Brasil, Sebrae, governos estaduais e outros parceiros;
- Programa de Aquisição de Alimentos (federal, estatal ou municipal), criado pela Lei 10.696/2003, que visa adquirir a produção dos agricultores local para uso em entidades locais previamente selecionadas;
- Programa Nacional de Alimentação Escolar, conforme a Lei 11.947/2009, que estipula que 30% dos recursos para a merenda escolar devem vir da agricultura familiar, por meio de associação de agricultores familiares;

- Projeto Água Doce, para construir tanques e, assim, criar tilápias, distribuir água de qualidade para a comunidade e autossustentabilidade; e
- Projetos municipais de Avicultura Familiar, em que os produtores recebem os pintinhos e o ovo é comprado pela prefeitura para ser utilizado na merenda escolar.

Há, ainda, algumas ações focadas no sertanejo, como ações municipais de convivência com (combate) a seca, em que o município faz limpeza de barragens com máquinas, inclusive máquinas recebidas do governo federal; recuperação de poços artesianos com instalação de dessalinizadores para criar tilápia; projeto de criação de tilápia em tanque-rede; distribuição de bagaço de cana para alimentar animais por meio de associações rurais existentes; e abastecimento de água com carro-pipa; além do bolsa-estiagem e do garantia-safra já mencionados.

Conforme visto, há inúmeras políticas públicas criadas para mitigar os efeitos da desertificação nas ASD no nordeste brasileiro. Contudo, elas não têm mostrado-se suficientes, ficando os sertanejos desprotegidos jurídica (i.e. ausentes de proteção por normas internacionais), social (i.e. às margens da sociedade e do acesso aos direitos sociais) e politicamente (i.e. sem força política e econômica para lutar por seus direitos), invisíveis à luz do Direito Internacional e sem acesso a muitos direitos humanos básicos (como educação, saúde e segurança de qualidade), descaracterizando-os como cidadãos, *lato sensu*, e como deslocados internos, *stricto sensu*, sendo tratados pelo governo brasileiro como migrantes econômicos voluntários.



Devido aos fatores elencados e suas consequências, estes “migrantes de sobrevivência”, por serem forçados a migrar para sobreviver e proteger suas vidas, precisam ser categorizados para receberem proteção internacional, como também o Brasil ser monitorado e, se necessário, cobrado por suas obrigações internacionais.

#### 4. Em busca de categorização e soluções

Os deslocados ambientais do sertão nordestino do Brasil podem ser chamados de “migrantes de sobrevivência”<sup>1151</sup>, ou seja, quando a migração é uma estratégia de sobrevivência para enfrentar desastres, como seca, e pobreza, diante da omissão e/ou ineficiência do Estado na proteção de seus direitos humanos básicos. Contudo, o governo brasileiro os considera “migrantes econômicos internos”, afastando a possibilidade de caracterizá-los como deslocados internos e de responsabilizar o Brasil internacionalmente, mesmo sem normas jurídicas vinculantes para os deslocados internos.

---

<sup>1151</sup> Segundo Betts, o regime internacional dos refugiados, criado em 1951, não condiz mais com a realidade atual, cuja sociedade internacional é formada por diversos países falidos e frágeis e com fortes transformações na natureza dos deslocamentos transfronteiriços, que culminam na desproteção jurídico-institucional, em nível internacional, de pessoas vulneráveis, como nos deslocados ambientais. Para ele, migrantes de sobrevivência não possuem seus direitos humanos básicos garantidos pelo local de origem (i.e. há omissão estatal) e, portanto, são forçados ao deslocamento. Para ele, são os que estão fora do local de origem por ameaça existencial e não possuem acesso a remédio ou resposta doméstica, inclusive em casos de degradação ambiental. (BETTS, Alexander. *Survival Migration: Failed governance and the Crisis of Displacement*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2013).

De acordo com os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos de 1998, estes deslocados ambientais são deslocados internos, pois o caráter involuntário do deslocamento é a chave para seu reconhecimento, a partir do momento em que são removidos de qualquer meio de sobrevivência e forçados a se deslocar para sobreviver. Saliente-se que o item dois da Introdução dos Princípios bem define os deslocados internos como, inclusive, os que foram obrigados a se deslocarem dentro de suas casas ou locais de residência habituais em consequência de calamidades humanas ou naturais. Contudo, por serem apenas princípios, do ponto de vista jurídico, não são juridicamente vinculantes para os Estados que os aderem, impossibilitando sua incorporação automática ou forçada ao ordenamento jurídico pátrio.

Nesse sentido, quanto à seca, ela pode ter trazido degradação gradual do solo e migração voluntária no passado, mas, atualmente, ela tem forçado populações vulneráveis a migrar. Eles partem de locais de origem insalubres, com estresses psicológicos, sem renda ou documentos e, ainda, sofrendo rupturas sociais, ou seja, rompem com sua sociedade de origem para se adaptarem a novas estruturas sociais.

Regionalmente, os deslocados ambientais também podem ser categorizados conforme a *Declaração de San Jose sobre Refugiados e Deslocados* de 1994, em que o Brasil, conforme disposto em seu preâmbulo, “reconheceu os desafios impostos pelo aumento do deslocamento interno e da migração forçada por outras causas que não estejam con-

templadas na *Declaração de Cartagena* de 1984” e reafirmou, na décima conclusão, que “as pessoas que migram por outras razões, incluindo as econômicas, possuem direitos humanos que devem ser sempre respeitados, em todas as circunstâncias e lugares”<sup>1152</sup>.

Ademais, eles também podem ser incluídos na *Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas nas Américas*, de 2010, também reconhecida pelo Brasil, cujo item seis aponta que os governos resolvem “considerar a possibilidade de adotar mecanismos adequados de proteção nacional para lidar com novas situações não previstas pelos instrumentos internacionais relativos à proteção dos refugiados, dando a devida consideração às necessidades de proteção dos migrantes (...)”<sup>1153</sup>. E, o item nove admite que os Estados resolvem “reconhecer a importância de maiores alternativas para a migração regular e políticas migratórias que respeitem os direitos humanos dos migrantes, independentemente de sua condição migratória”<sup>1154</sup>.

Por fim, em dezembro de 2014, 28 Estados da América Latina, incluindo o Brasil, celebraram a *Cartagena +30*, assinando a *Declaração e Plano de Ação do Brasil*<sup>1155</sup>, em que reconheceram os desafios apresentados pela mudança climática e pelos desastres naturais e os deslocamentos hu-

<sup>1152</sup> Cf. Declaração de San Jose sobre Refugiados e Deslocados, de 1994, disponível em: <<http://www.adus.org.br/declaracao-de-s-jose-sobre-refugiados-e-pessoas-deslocadas/>>. Acesso em: 13 Fev. 2017

<sup>1153</sup> Cf. *Declaração de Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas nas Américas* de 2010, disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_de\\_Brasilia\\_sobre\\_a\\_Protecao\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas\\_no\\_Continente\\_Americano.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Brasilia_sobre_a_Protecao_de_Refugiados_e_Apatridas_no_Continente_Americano.pdf?view=1)>. Acesso em: 13 Fev. 2017.

<sup>1154</sup> *Ibid.*

<sup>1155</sup> Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9866.pdf>>.

manos transfronteiriços por eles causados, além da necessidade do ACNUR e dos governos aprofundarem estudos e serem mais atentos a este tema, com o fim de “adotar medidas, ferramentas e direcionamentos nacionais e regionais adequados, como estratégias de respostas nos países da região, planos de contingência, respostas integradas de gestão de risco de desastres e programas de vistos humanitários, conforme o marco de sua competência”<sup>1156</sup>.

Não somente declarações e planos de ação, ou seja, sem obrigatoriedade jurídica de implementação estatal, existem na América Latina com certo foco na proteção dos deslocados ambientais. A Organização do Estado Americanos (OEA) tem envidado esforços para aprovar uma resolução sobre deslocados internos, incluindo, assim, os deslocados ambientais, conforme definição dos Princípios supracitados. Nesse sentido, desde 2003, várias revisões têm sido realizadas e apresentadas na Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos da OEA, culminando no projeto apresentado pela Missão Mexicana na reunião de 15 de março de 2012<sup>1157</sup>, em cumprimento à resolução AG/RES 1892/02 (XXXII-O/02)<sup>1158</sup>.

---

<sup>1156</sup> Ibid.

<sup>1157</sup> O projeto é o CP/CAJP 3051/12.

<sup>1158</sup> Particularmente, os itens 6, 8 e 10 defendem claramente a necessidade de proteção aos deslocados ambientais, apontando que os Estados devem proteger os direitos humanos dos deslocados internos, com ênfase em reduzir e mitigar riscos, especialmente em casos de desastre e a reconstruir comunidades afetadas por desastres naturais; considerar as diretrizes operacionais de direitos humanos e desastres naturais da ONU sobre os direitos humanos dos deslocados internos; e assistir pronta e eficazmente os deslocados internos em casos de desastres naturais, via esforços nacionais e cooperação internacionais, além de diálogo com os próprios deslocados.

Independentemente da terminologia adotada, o fato é que há milhões de pessoas do sertão nordestino deslocadas internamente, por secas intermitentes associadas à ausência de condições de sobrevivência, sofrendo por desertificação, violação de direitos humanos e omissão estatal.

E, na ausência de um regime internacional ou nacional juridicamente vinculante para protegê-los, caso sejam considerados deslocados internos, uma solução poderia ser uma abordagem integrada<sup>1159</sup> entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Ambiental Internacional e o Direito Internacional Humanitário/Direito Internacional dos Conflitos Armados<sup>1160</sup> (i.e. apenas quanto à proteção das pessoas afetadas por distúrbios internos, como os desastres naturais), cujas normas jurídicas e instituições internacionais responsabilizariam o Brasil, particularmente por ser membro dos principais tratados de direitos humanos<sup>1161</sup> e de Direito Internacional do Meio

<sup>1159</sup> Saliente-se que o Direito Internacional dos Direitos Humanos protege todos os indivíduos, enquanto o Direito Internacional Humanitário os protege em situação de conflito, sendo um dos mecanismos de amparo ao ser humano, ao lado do primeiro. E, sendo o ser humano parte do ambiente em que vive, o Direito Internacional do Meio Ambiente também deve proteger o ser humano.

<sup>1160</sup> Costa defende que o Direito Internacional Humanitário “(...) deve também responder e ser aplicado para o caso dos refugiados ambientais, que são igualmente vítimas dos efeitos provocados pelas alterações do clima e pelos impactos ambientais e sociais do planeta”. (Cf. COSTA, Cláudia Silva da. Refugiados Ambientais, sujeitos em construção pelos efeitos das mudanças climáticas. *Revista Fafibe Online*. S/d. Documento online).

<sup>1161</sup> O Brasil, por exemplo, se obriga internacionalmente, em virtude de ato volitivo, à *Convenção Interamericana de Direitos Humanos* (1969), aos *Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (1966), à *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*, (1965), à *Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes* (1984), à *Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança* (1989) e à *Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher* (1979). Todas estas Convenções possuem seus comitês específicos, cujos objetivos, *lato sensu*, são monitorar a implementação das cláusulas convencionadas.

Ambiente<sup>1162</sup> em vigor<sup>1163</sup>. É o próprio ACNUR quem observa que

[a] maioria das mobilidades humanas devido às alterações climáticas é projetada para ocorrer dentro de fronteiras nacionais. Os princípios Orientadores em matéria de Deslocamento Interno reconhecem que as pessoas deslocadas têm direito a direitos humanos em seus países, incluindo proteção contra deslocamento forçado ou arbitrário.

O governo brasileiro, contudo, não age e normalmente reage somente após ser provocado por órgãos internacionais, esquecendo-se de que os direitos humanos não podem ser violados em virtude do deslocamento.

Na falta de normas jurídicas e instituições internacionais, como também devido às relações assimétricas de poder entre, de um lado, governo e habitantes locais do sudeste industrializado do Brasil, e, de outro lado, deslocados ambientais pobres e sem estudo, uma solução poderia ser a persuasão por atores não estatais para que o Brasil reconheça que seus interesses em questões de segurança estão conectados às sérias consequências trazidas pelos deslocados, com o fim de superar secas intermitentes, as violações aos direitos humanos e omissão estatal.

---

<sup>1162</sup> O Brasil é membro de inúmeros tratados em matéria ambiental, nas seguintes áreas: nuclear, armas, Antártida, espaço, mar, rios, poluição, fauna e flora, clima, pesca, ozônio e bem cultural, o que denota sua preocupação na proteção ambiental. O que parece faltar ao Brasil é relacionar a proteção ao meio ambiente com o ser humano como parte deste ambiente.

<sup>1163</sup> Para discussão mais aprofundada sobre essa abordagem integrada, cf. PACÍFICO, Andrea Pacheco; GAUDÊNIO, Marina Ribeiro Barboza. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, XXII, n. 43, p. 133-148, Jul./Dez. 2014.

Nesse sentido, seria possível estimular a cooperação via “persuasão por cruzamento de assuntos”, conforme defende Betts<sup>1164</sup> para quem este tipo de persuasão é também um recurso de poder, pois, por meio dele, atores mais fracos podem cruzar assuntos para persuadir atores poderosos a cooperarem.

O governo brasileiro, por exemplo, nos anos 1950, reconheceu, pela primeira vez, a relação entre as causas hidrológicas e socioeconômicas das secas intermitentes e a migração no sertão nordestino. Desde então, a proteção jurídica aos deslocados ambientais não pode mais ser vista isolada dos outros campos políticos, como de segurança, econômico e ambiental. Relacionando deslocamento ambiental e segurança, o Brasil poderia adaptar o atual regime internacional dos refugiados e dos migrantes forçados ao ordenamento jurídico nacional e tratar desta problemática, mesmo na ausência de negociação formal internacional, mas apenas alargando o regime internacional (normas e instituições) existente em nível local para proteger seus deslocados ambientais, segundo Betts<sup>1165</sup>.

Em suma, o Brasil poderia adaptar os Princípios Orientados Relativos aos Deslocados Internos de 1998, a Declaração de San Jose sobre Refugiados e Deslocados de 1994, e suas normas de direitos humanos e de direito ambiental, para proteger o sertão nordestino e seu povo,

<sup>1164</sup> BETTS, Alexander. *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009.

<sup>1165</sup> BETTS, Alexander. *Regime Stretching: How International Institutions Adapt at Implementation*. Palestra proferida no Departamento de Política e Relações Internacionais. Oxford: Universidade de Oxford, 25 de novembro de 2010.

como fez com a definição de refugiado na Lei 9.474/1997, que seguiu a Declaração de Cartagena de 1984. Esta medida evitaria conflitos pela degradação de terra, traria desenvolvimento e faria o Brasil ser reconhecido positivamente nas relações internacionais, além de trazer meios para implantação de políticas públicas com o fim de mitigar o deslocamento forçado resultante da seca e ainda promoveria adaptação e autosustentabilidade.

Segundo o CGEE, “[o] semiárido brasileiro possui características físicas e socioeconômicas muito peculiares, que necessitam de tecnologias adequadas e facilitadoras do desenvolvimento sustentável da região”<sup>1166</sup>. E, acrescenta que é o “baixo nível de consciência conservacionista” dos que atuam no meio e a “ausência do conhecimento da capacidade de uso das terras e de sua aptidão agrícola” que causam “o desmatamento e o uso inadequado das terras”, levando “à erosão dos solos, a deterioração e o esgotamento dos recursos renováveis existentes, além da queda significativa da produção agropecuária”<sup>1167</sup>. Assim, em se tratando de uma região agrícola, indubitavelmente, tudo isso acarreta no deslocamento de pessoas com vistas à sobrevivência em outras glebas<sup>1168</sup>.

---

<sup>1166</sup> CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. Op. cit., p. 191

<sup>1167</sup> Ibid.

<sup>1168</sup> O CGEE defende a implantação de tecnologias de uso sustentável dos recursos naturais e de recuperação de áreas degradadas (como adubação orgânica e verde, barragem subterrânea, isolamento de área, plantio direto e reflorestamento); de captação de água (como barragem, tanque de pedra e cisterna, poços rasos ou cacimbão); e de sistemas simplificados de abastecimento de água. Cf. CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. Op. cit., p. 191-218.



Políticas públicas com medidas de médio e longo prazo são urgentes e devem focar em todos os estágios - antes, durante e após o deslocamento - para proteger os deslocados e as suas terras e oferecer-lhes segurança. Se os Estados se preocupam com sua segurança, inclusive o Brasil, devem reconhecer os deslocados ambientais e adotar medidas para mitigar o impacto da degradação de terra na população local, promovendo meios de adaptação local, facilitando o retorno deles e promovendo condições de vida para os que não migraram, conforme suas obrigações baseadas nos direitos humanos, no direito ambiental e humanitário. Ao final, a região estaria apta a enfrentar a degradação ambiental e gerar desenvolvimento. Aqueles que partiram poderiam retornar e os que estivessem a ponto de partir se transformariam em agentes ativos da mudança local e ambos buscariam melhores condições de vida em uma região autossustentável.

## Conclusão

Os autores buscaram, neste trabalho, apresentar o dilema vivido pelos deslocados ambientais do sertão do nordeste brasileiro, ou, conforme a terminologia governamental e internacional, das áreas suscetíveis à desertificação, que são invisíveis à luz do Direito Internacional e também desprotegidos diretamente pelo governo local, em virtude de serem afastados da categoria de deslocados internos, conforme prevê os princípios orientadores dos deslocados internos da Organização das Nações Unidas e que, portanto, obrigaria o Brasil, caso assim os reconheces-

sem a garantir-lhes direitos humanos básicos e responsabilização internacional.

Para tanto, após caracterizar a área objeto da pesquisa, em que dados divergentes foram encontrados, verificaram-se, ainda, limitações quanto a sua atualização, dificultando informes conclusivos da pesquisa. Em segundo, os próprios deslocados ambientais do sertão nordestino foram apresentados, buscando-se inseri-los no contexto do regime internacional dos refugiados e da migração forçada, em virtude do ACNUR ter sido autorizado a ampliar seu mandato para proteger deslocados internos em áreas onde há também refugiados. Em terceiro, os autores investigaram as formas de proteção, basicamente políticas públicas, dirigidas aos deslocados, mas não apenas a eles, ou seja, são políticas que existem para os brasileiros e, algumas, para os sertanejos, mas que estes também são seus recipientes. Contudo, há dificuldade de proteção, pelos motivos mencionados acima, particularmente por várias políticas não considerarem a realidade vivida pelos sertanejos ou por focarem diretamente em outras variáveis, como pobreza e escassez de água, esquecendo-se do ciclo do deslocamento (origem, trânsito e destino).

Por fim, na tentativa de proteger esta população vulnerável, os autores buscam categorizá-los a regimes já existentes, fornecendo soluções focadas nas necessidades locais, como categorizá-los como deslocados internos ou aplicar integralmente normas, regras, princípios e procedimentos já existentes no Direito Internacional dos Direitos Humanos, no Direito Ambiental Internacional e no Direito Internacional Humanitário, em uma tentativa de protegê-los e ao ambiente em que vivem.

## Referências Bibliográficas

ALBUQUERQUE JUNIOR, Durval Muniz. Palavras que Calcinam, Palavras que Dominam: a Invenção da Seca no Nordeste. *Revista Brasileira de História*, 15, 28, p. 111-120, 1995.

ANDRADE, Manuel Correia de. A intervenção da seca no Nordeste do Brasil. *Revista de Economia Política*, 6, 4, p. 125-130, Out./Dez., 1986.

BETTS, Alexander. *Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2009.

\_\_\_\_\_. *Regime Stretching: How International Institutions Adapt at Implementation*. Palestra proferida no Departamento de Política e Relações Internacionais. Oxford: University of Oxford, 2010.

\_\_\_\_\_. *Survival Migration: Failed governance and the Crisis of Displacement*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2013.

BLACK, Richard. Environmental Refugees: Myth or Reality?. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper n. 34, UNHCR, March 2001.

BOANO, Camillo, ZETTER, Roger. MORRIS, Tim. *Environmentally displaced people: Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration*. Oxford: Refugee Studies Centre, 2008.

BRASIL. *Relatório Nacional sobre a Implantação da Convenção da ONU de Combate à Desertificação*, 2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Relatório da Distribuição Pessoal da Renda e da Riqueza da População Brasileira. Dados do IRPF 2015/2014*, 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca*, 2004.

\_\_\_\_\_. *Atlas Brasileiro de Áreas Suscetíveis à Desertificação*, 2007.

\_\_\_\_\_. *Relatório Técnico: Versão Final do Relatório Nacional de Implementação da UNCCD*, 2013.

\_\_\_\_\_. *Programa de apoio à conservação ambiental - Bolsa Verde*, 2017.

CASTLES, Stephens. *Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios: Dos trabalhadores convidados às migrações globais*. Lisboa: Fim de Século, 2005.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. *Desertificação, degradação de terra e secas no Brasil*, 2016.

COSTA, Claudia Silva da. Refugiados Ambientais, sujeitos em construção pelos efeitos das mudanças climáticas. *Revista Fafibe Online*. S/d. Documento online.

DOMINGUES, Edson Paulo; MAGALHÃES, Aline Souza; RUIZ, Ricardo Machado. *Cenários de mudanças climáticas e agricultura no Brasil: impactos econômicos na Região Nordeste*. Textos para discussão 340, 2005.

EL-HINNAWI, E. *Environmental Refugees*. Nairobi: UNEP, 1985.

GOLGHER, André Braz; ROSA, Carlos Henrique; ARAUJO JUNIOR, Ari Francisco de. *The Determinants of Migration in Brazil*. Textos para Discussão N. 268. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2005.

HOMER-DIXON, Thomas. *On the threshold: environmental*

change as causes of violent conflict. *International Security*, 16, 2, p. 76-116, 1991.

INTERNATIONAL DISPLACEMENT MONITORING CENTER; NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL. *Displacement due to natural hazard-induced disasters: global estimates for 2009 and 2010*. Geneva: OCHA-UN, 2011.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Discussion Note: Migration and the Environment*. 94<sup>a</sup> Sessão, 2007.

\_\_\_\_\_. *World Migration Report*, 2010.

\_\_\_\_\_. *Key Migration Terms*, 2012.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION; UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES; REFUGEE POLICY GROUP. *Environmentally-induced population displacements and environmental impacts resulting from mass migrations*. Symposium "Environmentally Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations", 21 to 24 Apr. 1996.

LACZKO, Frank; AGHAZARM, Christine (Eds.). *Migration, environment and climate change: assessing the evidence*. Geneva: IOM, UNU and Institute for Environment and Human Security, 2009.

LECKIE, Scott. Climate-related Disasters and Displacement: Homes for Lost Homes, Lands for Lost Lands. In: GUZMÁN, José Miguel; MARTINE, George; McGranahan, Gordon; Schensul, Daniel; e TACOLI, Cecilia. *Population Dynamics and Climate Change*, New York: UNFPA; London: IIED, 2009. p. 119-132.

MARTIN, Susan F. Managing Environmentally Induced Migration. In: LACZKO, Frank; AGHAZARM, Christine (Eds.). *Migration, environment and climate change: assessing the evidence*. Geneva: IOM, UNU and Institute for Environment and Human Security, 2009, p. 355-385.

MYERS, Norman. Environmental Refugees. *Population and Development*, 19, 2, p. 167-182, 1997.

PACÍFICO, Andrea Pacheco. *O capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas*. Maceió: Edufal, 2010.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; GAUDÊNIO, Marina Ribeiro Barboza. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, XXII, n. 43, p. 133-148, Jul./Dez. 2014.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos et al (Orgs.). *Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais*. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

TABARELLI, Marcelo; SILVIA, José Maria Cardoso da. *Áreas e ações prioritárias para a conservação da biodiversidade da caatinga*, 2011.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *The State of the World's Refugees – In search of solidarity*. Oxford: Oxford University Press e UNHCR, 2012.

\_\_\_\_\_. *UNHCR Global Report 2011: Somália*. Documento online.

VETTORAZZO, Lucas; VILLAS BÔAS, Bruno. Proporção de Famílias Chefiadas por Mulheres Chega a 40 em 2014. *Folha de São Paulo*, 4 Dez. 2015.

# Desastres e Desterritorializações: Desafios à Proteção dos Deslocados frente a Eventos de Inundações e Deslizamentos

Victor Marchezini\*

## Introdução

No dia 15 de março de 2017, um grande deslizamento ocorreu no Morro Santo Antônio, em Caraguatuba, município do litoral paulista, atingindo um condomínio. Diversas famílias tiveram que deixar as suas casas. Poderia ser mais uma ocorrência dentre as inúmeras que as defesas civis têm atendido, mais um caso em que diversas pessoas são deslocadas de suas casas por estarem em situação de risco iminente ou mesmo terem sido danificadas e/ou destruídas. O ocorrido suscitou a memória social sobre a catástrofe ocorrida em 1967, quando o mesmo morro foi um dos que sofreram grandes deslizamentos.

Naquela catástrofe, “o rio Santo Antônio, que corta a cidade, segundo testemunhas, alargou-se de 40 para 200 metros. As pessoas eram agredidas pela lama que as sufocava, pela água que as afogava e pelos troncos e pedras que as esmagavam. Impossível dizer-se o número verdadeiro dos habitantes mortos. Falou-se em 500 [mortes], mas sabe-se que foram muitos, muito mais”<sup>169</sup>. Naquele

---

\* Victor Marchezini é Sociólogo e Doutor em Sociologia. Pesquisador no Cemaden/MCTIC com apoios da Fapesp e do CNPq. As opiniões, conclusões e recomendações expressas nesse material são do autor e não necessariamente refletem a visão das instituições de financiamento e às quais pertence.

mesmo ano, o país já sofria uma das maiores catástrofes de sua história. Na Serra das Araras, no Rio de Janeiro, deslizamentos ocasionaram a morte de aproximadamente 1.700 pessoas e centenas de desabrigados<sup>1170</sup>.

Desastres também induziram mortes e deslocamentos nas décadas seguintes, com destaque para as 64 mortes em deslizamentos ocorridos em fevereiro de 1971 em Contagem (Minas Gerais), e as grandes inundações de julho de 1975 em Pernambuco, que culminaram em 107 pessoas mortas e 350 mil desabrigadas<sup>1171</sup>. Na década de 1980, uma grande seca na região Nordeste atingiu mais de 30 milhões de pessoas. O cenário oposto se verificou na região Sul do país em 1983, quando as inundações afetaram cerca de 80% do Estado de Santa Catarina. O final da década de 1980 assistiria mais mortos em deslizamentos: 171 mortes em fevereiro de 1988 em Petrópolis/RJ e cerca de 100 mortos em junho de 1989 em Salvador (Bahia)<sup>1172</sup>.

A espiral ascendente de mortes e de deslocados em desastres se proliferou ao longo das décadas de 1990 e 2000: os registros oficiais apontam a ocorrência de 3.404 mortes entre 1991 e 2010. Somente no período de janeiro a março de

<sup>1169</sup> SANTOS, A. B. et al. A catástrofe de 1967. In: CAMPOS, Jurandyr Ferraz de. *Santo Antônio de Caraguatatuba: Memórias e Tradições de um Povo*. Caraguatatuba: FUNDACC, 2000. p. 373-386.

<sup>1170</sup> ROSA-FILHO, Artur; CORTEZ, Ana Tereza Caceres. A problemática socioambiental da ocupação urbana em áreas de risco de deslizamento da “Suíça Brasileira”. *Revista Brasileira de Geografia Física*, 3, p. 33-40, 2010.

<sup>1171</sup> FERRAZ, André. Enchentes em Pernambuco. Brasília, outubro de 2011.

<sup>1172</sup> SANTOS, Thereza Christina Carvalho; CÂMARA, João Batista Drummond (Org.). *GEO Brasil 2002 - Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil*. Brasília: IBAMA, 2002.



2004, mais de 1.200 municípios, em um total de 20 Estados, sofreram inundações e deslizamentos, totalizando mais de 1.500 pessoas entre feridas e mortas, e 600.000 brasileiros(as) sem as condições de abrigo em suas moradias<sup>1173</sup>.

A catástrofe nacional ocorrida em 2004 não foi suficiente para provocar mudanças substanciais capazes de reduzir os desastres no país e no ano de 2008 uma nova tragédia com 151 mortes reuniu os holofotes e as promessas de mudança na agenda governamental: o palco dessa vez foram os municípios do Vale do Itajaí, em Santa Catarina. Mais de 5.000 pessoas feridas e 100 mil desabrigadas e desalojadas nos 74 municípios que decretaram Situação de Emergência ou Estado de Calamidade Pública. Aproximadamente 1,5 milhão de pessoas foram diretamente atingidas. O total de perdas e danos estimados foi da ordem de R\$ 5.32 bilhões, distribuídos nos setores de infraestrutura, social e produtivo. Para a infraestrutura, os impactos se concentraram no setor de transportes rodoviário e portuário, enquanto que as perdas sociais e produtivas foram decorrentes da destruição total de mais de 6 mil unidades habitacionais, 177 unidades de saúde afetadas, 270 escolas públicas atingidas (12 destruídas e 256 danificadas) em um conjunto de 20 municípios. As perdas e danos calculados no setor da pecuária contabilizaram R\$ 31.6 milhões, em um conjunto de mais de 38 mil propriedades rurais atingidas<sup>1174</sup>.

<sup>1173</sup> MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Relatório Sala de Situação - Enchentes 2004. Brasília: SEDEC, 2004.

<sup>1174</sup> BANCO MUNDIAL. Avaliação de perdas e danos: inundações bruscas em Santa Catarina - novembro de 2008. Brasília: Banco Mundial, 2012.

Quando as chuvas precipitam sobre o território, a ocorrência de um desastre socioambiental depende da interação entre o fenômeno natural e as condições de uma dada organização social, de modo que esta relação implique uma disrupção para a economia local e doméstica, para os meios de vida, para as redes de sociabilidade à medida que ocorrem danos ambientais (erosões, deslizamentos de terra, perda de terreno, da plantação, etc.), danos materiais (destruição de fábricas, casas, pontes, eletrodomésticos, indústrias, estradas, etc.) e danos humanos, em que se incluem sujeitos com diferentes graus de afetação, tecnicamente classificados pela defesa civil como mortos, desaparecidos, desalojados e desabrigados. Essas classificações técnicas são um recorte da realidade e subtraem as dimensões sociais, culturais e modos de vida das famílias e/ou grupos domésticos que, ao sofrerem o deslocamento, perdem o exercício de dominação e apropriação simbólica dos seus territórios. O território é fundamental para a caracterização dos agentes sociais e reprodução das suas práticas no mundo social. O território, em qualquer acepção, tem a ver com poder, mas não somente ao tradicional poder político. Refere-se ao poder no sentido mais concreto, de dominação, quanto ao seu sentido mais simbólico, de apropriação. Todo território está sujeito a processo de desterritorialização, de negação da fixação de grupo social a uma base biofísica<sup>1175</sup>.

Muitas das discussões sobre desterritorialização têm sido abordadas do ponto de vista dos conflitos ambien-

---

<sup>1175</sup> Cf. HAESBAERT, Rogério. O Mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

tais<sup>1176</sup>, em que os deslocamentos compulsórios de grupos sociais são realizados para benefício de outros que querem maximizar os ganhos de capital no território. Entretanto, há outras dinâmicas de desterritorialização deflagradas durante “eventos naturais mais imediatos, de amplitude temporal bastante reduzida, mas de efeitos muitas vezes igualmente intensos”<sup>1177</sup>, como aquelas associadas a desastres relacionados a inundações, deslizamentos, terremotos, furacões.

Existem diversas situações de desterritorialização e deslocamento dos que são atingidos em desastres, mas algumas delas revelam maior vulnerabilidade: i) os que são deslocados aos abrigos e/ou para casa de terceiros (vizinhos, parentes, amigos) porque suas casas foram destruídas/danificadas (impossibilidade de permanecer); e, (ii) os deslocados/evacuados para abrigos e/ou para casa de terceiros porque se encontram em área de risco (medida de prevenção, mesmo se a permanência em sua casa fosse possível por não estar danificada). Os **desalojados** são considerados como aqueles que encontram abrigo na casa de terceiros, que não precisam de abrigo temporário a ser organizado pelo Estado. Já os **desabrigados** – na verdade, famílias desabrigadas – são os que têm demandado mais ações das políticas públicas. Por estas famílias não dispo-

---

<sup>1176</sup> Cf. ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 6. n. 1, p. 9-32, Mai. 2004, e VAINER, Carlos B. Deslocamentos Compulsórios, restrições à Livre Circulação: elementos para um reconhecimento teórico da violência como fator migratório. XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais- Anais. Caxambu: ABEP, p. 819-835, 1998.

<sup>1177</sup> Cf. HAESBAERT, Rogério. Op. cit., p. 368-369.

rem de condições financeiras para prover uma habitação temporária ou de apoio de parentes ou amigos para conseguir alojamento, o Estado tem de disponibilizar abrigos temporários. Estes são organizados a partir da adaptação de determinadas infraestruturas públicas como escolas, ginásios, centros de exposições. Tais famílias, ao serem deslocadas de suas casas – seus lócus de reprodução social – são desterritorializadas pelos órgãos públicos por suas casas terem sido danificadas e/ou destruídas ou permanecerem em uma situação de risco. Diante disso, as famílias são encaminhadas a um território forjado para “sua segurança”, os abrigos temporários, nos quais tentarão recriar suas práticas associadas ao mundo privado, vivenciando dimensões múltiplas de desproteção.

Em geral, a situação de desabrigado e/ou desalojado se altera no decorrer de um desastre. Uma família pode ser alojada na casa de parentes e amigos devido à situação de emergência. Entretanto, no decorrer do processo de resposta e reconstrução, essa situação acaba sobrecarregando a família que acolhe, não somente pelas dificuldades em compartilhar um espaço físico, mas também pelas condições financeiras, conflitos domésticos, dentre outros aspectos. Existem diversas dimensões de sofrimento social das pessoas que vivenciam situações de deslocamento em desastres.

Este capítulo analisa a situação dos deslocados para abrigos temporários durante o desastre associado a inundações e deslizamentos ocorrido em 2008, no município de Ilhota, em Santa Catarina. No capítulo descrevo e analiso sociologicamente como as famílias deslocadas, ao perde-

rem o território da casa, tentarão recriar suas práticas associadas ao mundo privado num outro território forjado pelos órgãos públicos, quais sejam, os abrigos temporários<sup>1178</sup>.

Os procedimentos metodológicos para realização deste estudo tiveram como base: a revisão do estado da arte, a pesquisa documental e a pesquisa de campo de base qualitativa. A pesquisa de campo adotou como procedimentos: a observação direta, com uso de diário de campo, das práticas no interior do abrigo e das formas de apropriação e domínio dos espaços; a coleta de relatos orais junto a famílias abrigadas e coordenadores de abrigos; e a foto-documentação, que auxiliou na compreensão de como as funções da habitação eram reproduzidas no interior do abrigo.

## 1. Território, desastre e desterritorialização

O território é um espaço para manutenção, conquista e exercício de poder, que se define e se delimita a partir das relações, envolvendo dominação e apropriação. A dominação implica a criação de territórios para fins utilitários e funcionais. A apropriação refere-se a uma dimensão

---

<sup>1178</sup> A pesquisa compôs projeto do Núcleo de Estudos e Pesquisas Sociais em Desastres (NEPED/UFSCar), intitulado “Representações Sociais dos Abrigos Temporários no Brasil: uma análise sociológica de base qualitativa da ótica dos gestores públicos e dos abrigados em contexto de desastre relacionado às chuvas”, aprovado junto ao CNPq. Esta pesquisa resultou na minha dissertação de mestrado em Sociologia intitulada “Desafios de gestão dos abrigos temporários no Brasil: uma análise sociológica de inseguranças e riscos no cotidiano de famílias abrigadas”, que foi adaptada e publicada como livro. Cf.: MARCHEZINI, Victor. Campos de desabrigados: a continuidade do desastre. São Carlos: RiMa, 2014.

não somente concreta, mas de ligações afetivas e simbólicas entre um grupo social e seu espaço.

A essa apropriação e dominação de um espaço dá-se o nome de territorialização, a qual tem por objetivos: abrigo físico, fontes de recursos materiais ou meios de produção; a identificação ou simbolização de grupos por meio de referentes espaciais; a disciplinarização ou controle por meio do espaço, a construção e controle de conexões e redes. Nessa territorialização, indivíduos e/ou grupos sociais constituem a territorialidade. Esta incorpora uma dimensão estritamente política, mas também se refere às relações econômicas e culturais, ao modo como os grupos utilizam-se da terra, como organizam o espaço e dão significado ao lugar. Como o território “é uma relação social mediada e moldada na/pela materialidade do espaço (...) minha classe social, meu gênero, minha língua (ou mesmo meu sotaque), minhas roupas (...) cada uma destas características joga um papel diferente na construção de minha territorialidade urbana”<sup>1179</sup>.

Dessa forma, há uma vivência ao mesmo tempo de muitos territórios que, combinados, irão constituir a multiterritorialidade. Tais territórios se constituem como: a) territórios-zona – com áreas e limites bem demarcados – como, por exemplo, na casa onde moro; b) territórios-rede – espacialmente descontínuos, dinâmicos e mais suscetíveis a sobreposições – como, por exemplo, o percurso de ônibus que tenho que acessar para me deslocar entre zonas diferentes, da casa para a escola, da casa para o trabalho, do trabalho para a escola. Entretanto, o usufruto ou

---

<sup>1179</sup> Cf. HAESBAERT, Rogério. Op. cit., p. 350.

não dessa multiterritorialidade depende de questões de ordem cultural, identitária, mas sobretudo de condições socioeconômicas e políticas: “enquanto uma elite globalizada tem a opção de escolher entre os territórios que melhor lhe aprouver (...) outros, na base da pirâmide social, não têm sequer a opção do ‘primeiro’ território, o território como abrigo, fundamento mínimo de sua reprodução física cotidiana”<sup>1180</sup>.

Todo território constituído está sujeito a um processo de desterritorialização, o que acarreta a descaracterização dos agentes sociais, dos lugares em que se situam, que assumem e que ocupam por meio de suas propriedades. Cada momento histórico e cada contexto geográfico revelam sua própria forma de desterritorialização, sua própria relação de domínio e/ou apropriação do espaço, privilegiando determinadas dimensões do poder.

Há formas de desterritorializações extremas também denominadas como aglomerados de exclusão. Os aglomerados se situam num nível mais agudo do processo de exclusão, em que os indivíduos perdem seus laços com o território e passam a viver numa mobilidade e insegurança atroz, como em muitos acampamentos de refugiados e grupos de sem-teto. Os refugiados seriam “novos nômades”, aos quais só resta como alento a uma mínima organização, em meio à total insegurança e fragilidade, a luta pela sobrevivência física cotidiana<sup>1181</sup>. Eles seriam “refugiados de território”, porque foram expulsos por razões

---

<sup>1180</sup> Ibid, p. 360.

<sup>1181</sup> Cf. HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1995, p. 167-205.

político-culturais ou são fugitivos do caos econômico. A noção de exclusão traz consigo a idéia de não ser admitido, de ser repellido, expulso ou mesmo banido, designando um grupo que se encontra cerceado ou confinado. Isto é, exclusão exprime uma condição de despossessão de direitos, chegando a atingir casos extremos de extermínio em massa, cujos exemplos podem ser encontrados entre os considerados heréticos pela Santa Inquisição, os judeus e ciganos na Alemanha nazista<sup>1182</sup>.

A história é repleta desses exemplos de populações consideradas supérfluas, isto é, desnecessárias, residuais, não-qualificadas, irrelevantes, refugos da economia<sup>1183</sup>. No contexto contemporâneo, podemos incluir outras ao grupo, como aquelas que são deslocadas em desastres, que tendem a aumentar em decorrência da vulnerabilidade social que se desdobra numa produção frágil do espaço e, conseqüentemente, mais sujeita à vivência negativa diante de perigos naturais.

As famílias desabrigadas, diante do processo de perda do território da casa são obrigadas pelo ente público a tentar se reterritorializar em outros espaços que perderão suas funções originais para se tornarem circunstancialmente abrigos. Escolas, ginásios, centros de exposições são adaptados como abrigos, sempre tido pelo discurso do ente público como um lugar provisório. Posto que o acesso à cidade é mediado pelo acesso à moradia e este último

---

<sup>1182</sup> Cf. KOWARICK, Lúcio. *Viver em Risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano*. Novos Estudos, São Paulo, CEBRAP, n. 63, p. 09-30, jul. 2002.

<sup>1183</sup> Cf. BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.



pelo acesso à terra<sup>1184</sup> e que o cidadão é um indivíduo num lugar, questiona-se: como as famílias desabrigadas, ao perderem a moradia e serem encaminhadas para abrigos temporários gerenciados pelo Estado, tentam reproduzir um território mínimo de cidadania?

## 2. Vidas deslocadas e desproteções múltiplas: reflexões a partir do desastre em Ilhota (Santa Catarina)

O desastre de 2008/2009 em Ilhota (Santa Catarina) se revelou a partir dos prejuízos a várias atividades econômicas em decorrência das inundações do rio Itajaí-Açu, como as lojas comerciais de moda íntima e moda praia situadas em uma das margens da rodovia Jorge Lacerda, bem como as plantações de arroz e banana do município. Escorregamentos também ocorreram ocasionando danos ambientais (a região tinha um incipiente setor de turismo rural), danos humanos, danos materiais relacionados à atividade produtiva (serralherias, máquinas agrícolas, implementos, plantações, indústrias de alimentos), danos materiais relacionados à estrutura da casa.

Segundo o formulário de Avaliação de Danos<sup>1185</sup> do município, os desalojados computavam 3.500 pessoas e os desabrigados 1.300, isto é, 4.800 pessoas deslocadas de suas moradias (41,55% das 11.552 pessoas contabilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

---

<sup>1184</sup> Cf. CARDOSO, Aduino Lucio. Risco urbano e moradia: a construção social do risco em uma favela do Rio de Janeiro. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 27-48, 2006.

<sup>1185</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Sistema Integrado de Informações sobre Desastres. Brasília: SEDEC, 2017.

em 2007). Entre os 1.300 desabrigados, havia 60 gestantes, 240 idosos (acima de 65 anos), 260 pessoas encontravam-se na faixa de idade de 0 a 14 anos e 740 no intervalo entre 15 a 64 anos. Em Ilhota, ocorreram 47 mortes, quase 35% do total registrado no Estado.

## 2.1 A organização improvisada dos abrigos durante a emergência

No último relatório feito pela Defesa Civil de Santa Catarina, datado de 31 de dezembro de 2008<sup>1186</sup>, informava-se que havia 526 desabrigados instalados em 6 abrigos. Dentre estes, o abrigo localizado no Colégio Marcos Konder (situado em área urbana) e o abrigo no salão paroquial Capela Cristo Rei (situado em área rural) foram pesquisados.

As análises desses dois abrigos não tiveram acompanhamento da Defesa Civil municipal, que havia sido estruturada durante o desastre. Segundo a assistente social do município, o número de abrigados em Ilhota oscilava muito. Algumas pessoas tinham alugado casas, outras ido para casas de parentes. A seleção de locais que pudessem servir como abrigos temporários foi apontada como uma das tarefas mais difíceis, uma vez que isso não havia sido feito previamente à ocorrência do desastre.

A dificuldade não se refere à autorização ou concessão para utilizar esses locais como abrigos, mas de encontrar locais que possam ser “adaptados” para esta finalidade, que possuam infraestruturas como chuveiros,

---

<sup>1186</sup> DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA. Defesa Civil pagará R\$ 1,6 milhão do Auxílio Reação em fevereiro. 20 Fev. 2009.

sanitários, salas de aula. Em meio ao número crescente de famílias desabrigadas e à indisponibilidade de uso de algumas instalações públicas por estas estarem alagadas, ainda havia de se instalar infraestruturas mínimas nos abrigos – como, por exemplo, chuveiros – enquanto os abrigados iam chegando. Dito de outro modo, a organização dos abrigos temporários foi marcada pela improvisação durante o desastre.

No abrigo do Colégio Marcos Konder, situado em área urbana, o coordenador do abrigo era o professor de matemática, também assessor de direção do colégio. Este abrigo só começou a funcionar por volta do dia 03 de dezembro, pois anteriormente a escola havia sido inundada. Tal abrigo havia recebido um grupo de famílias do Alto Baú, em sua maioria vizinhos e parentes. Esse grupo já havia sido abrigado em Blumenau, depois em Gaspar e, por fim, no colégio Marcos Konder. Segundo o coordenador, as pessoas chegaram revoltadas de tanto ficar “mudando”, de abrigo em abrigo, sendo “enxotados para cá e para lá”, sem destino. Inicialmente, o abrigo possuía 122 pessoas, mas no dia 23 de dezembro, havia 137. Esse aumento de pessoas no colégio Marcos Konder se deve ao fato do número de desabrigados ter diminuído em outros abrigos e, com isso, o município resolveu deslocar pessoas para outros a fim de diminuir a quantidade de instalações usadas como abrigos. Não houve consulta às famílias abrigadas. As decisões tomadas baseavam-se na lógica de funcionamento do Estado, na redução de custos com funcionários, na logística de distribuição de doações.

No abrigo do salão paroquial Capela Cristo Rei, situado em área rural, o coordenador era um voluntário de Camboriú (Santa Catarina), que nunca havia tido experiência com abrigos temporários antes. Também não havia feito nenhum curso de capacitação.

Sua jornada de trabalho era ininterrupta: estava dormindo no abrigo, mas, logo no início da entrevista, salientou “que todo voluntário tem o seu limite”. Todo aquele abrigo do Capela Cristo Rei havia sido montado a partir de voluntários, sem nenhum auxílio do Poder Público, e junto à coordenação do abrigo havia um morador da comunidade que não havia ficado desabrigado, mas que estava ajudando. Segundo o coordenador do abrigo Capela Cristo Rei, houve falhas por parte do município em organizar abrigos na área rural, como aquele do Capela Cristo Rei. Diante disso o voluntariado iniciou a organização e acabou assumindo.

O abrigo Capela Cristo Rei começou a entrar em funcionamento no dia 26 de novembro de 2008. Uma parte do grupo de desabrigados que ali estava já havia passado por outros dois abrigos temporários – numa igreja no Braço do Baú e depois em uma do Baú Central que acabaram ficando em área suscetível a deslizamentos. Outra parte do grupo havia sido resgatada por helicópteros e levados até o SESC Blumenau, depois levados a Gaspar (Santa Catarina) e então para Ilhota. No início havia 180 pessoas no abrigo, em 24 de dezembro, havia 122 pessoas.

## 2.2 O deslocamento até os abrigos e a busca por respostas

Um elemento muito relevante para a definição da dinâmica dos abrigos analisados em Ilhota se refere às con-

dições em que chegaram os grupos de desabrigados que lá foram instalados ou que lá chegaram com seus próprios recursos – como no caso de alguns abrigados no Capela Cristo Rei, situado em área rural, que chegaram após se deslocarem horas na mata.

Uma dessas primeiras condições se refere ao que desencadeou inúmeros deslizamentos no dia 23 de novembro de 2008, um domingo à noite. O que foi alegado pelos afetados em Ilhota (Santa Catarina) e de outros municípios, é que um gasoduto que passa no Alto Baú – região do Morro do Baú – explodiu no domingo à noite e isso desencadeou grandes deslizamentos num solo já encharcado, desmoronando casas, fábricas, soterrando pessoas.

Os moradores do Alto Baú que ficaram desabrigados relataram que estavam recebendo as doações do povo brasileiro, mas que o que realmente queriam era o esclarecimento sobre a explosão ou não, um pronunciamento da empresa sobre o assunto, um esclarecimento da Defesa Civil do Estado. Muitos deles possuíam não somente casas, mas eram agricultores, tinham fábricas de conservas, serrarias, e afirmavam que o que realmente lhes era de direito era indenização em decorrência da explosão e não somente doação. Tais indenizações deveriam cobrir, segundo eles, as perdas econômicas decorrentes da destruição e danificação das instalações, dos maquinários, da produção, da inviabilidade do uso da terra por ela passar a ser considerada área de risco, de uma terra com a mesma qualidade, pois ali a “terra era boa para trabalhar”. Segundo um dos desabrigados que morava há mais de 60 anos no Alto Baú:

Eu tinha minhas plantações de eucalipto. Tinha minha casa. Tinha equipamento para trabalhar na roça (...) Hoje eu não tenho nem um pedaço de serra mais (...) E o meu terreno lá, por causa da explosão, destruiu. Não tem condição de fazer nada em cima do terreno. Nem estrada não tem [condição]. **Eu quero uma resposta** disse aí: **como é que vai ficar?** Com 23 hectares de terra que hoje não dá para aproveitar nada, que não dá mais pra plantar um pé de nada. E era tudo terra boa que eu tinha lá para trabalhar. E o gás passava lá [na propriedade]. **E não deram satisfação para gente** desse gás. Porque antes da explosão do gás ali na nossa região não tinha nada [deslizamentos, avalanches de terras, enchentes]. **E vão dizer que isso foi da enchente?** Não, isso foi da explosão do gás. **E eu me pergunto** se tinha alguma pessoa morta, alguma casa arrancada, se tinha alguma destruição se não fosse essa explosão do gás. Não tinha. Foi o gás R., abrigado no colégio Marcos Konder. (grifo acrescido ao original).

As desterritorializações sofridas remetem a perdas econômicas e simbólicas relacionadas a: a) territórios-zona como o ambiente da casa rural e do trabalho rural, como a perda das plantações, dos equipamentos para trabalhar, do terreno onde ficavam as instalações de trabalho (como, por exemplo, serraria), mas também da qualidade da terra em que se produzia; b) a territórios-rede como a perda do acesso por estradas para escoamento da produção, recebimento de matéria-prima, relacionamentos com clientes, vinda de trabalhadores para as serrarias, para as fábricas de conservas.

As dimensões das desterritorializações não atingiam somente os desabrigados, mas aqueles que mantinham

conexões no âmbito das relações de produção com estes, como trabalhadores que perderam seus empregos – a desterritorialização do local de trabalho – diante da destruição de serrarias, das plantações, das fábricas de conservas e de outras indústrias que foram prejudicadas: isto é, aquele desastre não era localizado, mas seus efeitos estendiam-se na rede de relações. Pode-se vivenciar não somente múltiplos territórios<sup>1187</sup>, mas também desterritorializações múltiplas. Conforme relata um dos abrigados, que perdeu a condição de empresário, patrão, fornecedor e morador:

**Eu sou empresário.** Eu tenho uma serraria no Alto Baú e **tô parado. Meus empregados estão parados.** Não estão tendo pagamento. Não estou sendo indenizado. Não chegou ninguém para explicar o que aconteceu. [Explicar] **se eles vão arrumar os clientes que eu estou perdendo. Eu quero uma resposta. (...) Como vou pagar minhas contas? E se eu me tornar inadimplente?** (...) Noventa por cento da população do Alto Baú era patrão e empregado, a gente vivia daquilo ali  
V, abrigado no colégio Konder. (grifo acrescido ao original).

Outro aspecto relevante para a definição da dinâmica dos abrigos analisados em Ilhota, ainda referente às condições em que chegaram os grupos de desabrigados, foi o fato de muitos desses terem permanecido vários dias isolados no Morro do Baú à espera do resgate, buscando sobreviver em meio à ausência de alimentos e água; procurando encontrar e tentando resgatar pessoas sobre os

<sup>1187</sup> Cf. Haesbaert, Rogério. O Mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Op. cit.

escombros utilizando-se de pás e motosserras; construindo macas de madeira para remover feridos, abrigando-os em um local seguro e cuidando deles; construindo caixões de madeira e realizando sepultamentos. Conforme relata um morador do Alto Baú:

Aí ficou o resto da noite naquela lida, naquela luta, de um lado pro outro, querendo socorro, porque, em parte, a gente tava ilhado. Aí começou o clarear do dia (...) colocar todos aqueles corpos quebrados [feridos] em cima de duas tábuas com espuma e levávamos a uns 50 metros num morro debaixo de um eucalipto deles, passava lona por cima e buscava outro [corpo]. E outros que não estavam feridos (...) Eu sei que a luta nossa lá foi 'braba', mas graças a Deus conseguimos ainda tirar muita gente de lá com vida.  
A, abrigado no Marcos Konder

Na “luta” madrugada adentro à procura de sobreviventes, a rememoração dos momentos traz à tona as pessoas que conseguiram ser salvas, mas a observação direta no abrigo Marcos Konder durante a noite do dia 24 de dezembro – a ceia de Natal dos desabrigados – permitiu identificar como a memória dos que não puderam ser salvos permanece presente naqueles que estiverem envolvidos nesse resgate conduzido pelos próprios moradores, salvando parentes e vizinhos.

### 2.3. As dimensões materiais e simbólicas do deslocamento

A pesquisa nos abrigos permitiu identificar que muitos se “culpam” por não terem conseguido salvar crianças,



pais, mães, irmãos, irmãs, vizinhos e, essa “culpa” assume por vezes o tentar ficar recluso num canto, prostrado, em silêncio, dentro de um local que tem uma convivência pública exacerbada. Os que sabem da razão desse “silêncio” e que, muitas vezes, estiveram na mesma “lida” para salvar pessoas, procuram conversar, introjetar um motivo para o prosseguir, em busca de um sentido. Por vezes, em locais mais reservados do abrigo – como despensas que armazenam as doações – esse sofrimento eclode e menções como “eu preferia ter morrido junto a ficar aqui” são acompanhadas de muito choro e revolta, mas contam com as palavras de parentes e amigos que, ao servirem como psicólogos e terapeutas na noite de 24 de dezembro, procurar amenizar a sensação de “culpa” e mostrar “um sentido para prosseguir” como, por exemplo, lutar por justiça em relação à explosão do gasoduto.

Essas ações de sobrevivência, proteção e socorro também foram realizadas por mulheres, como mães que tiveram que levar seus filhos para locais mais seguros, utilizando-se da rede de parentes e vizinhos que existiam no local. As memórias “de ter se salvado” também são lembradas. Muitos, diante da ausência de socorro, foram para o abrigo caminhando no meio da mata, abrindo trilhas e procurando referências, pois a paisagem constituída ali no Morro do Baú –por meio de estradas, matas, plantações, casas de vizinhos, fábricas –, acabou sendo destruída.

Alguns que ficaram à espera do resgate, quando foram socorridos, tiveram suas famílias separadas: como os helicópteros que faziam os resgates eram de diferentes

instituições e a prioridade de socorro era para crianças, mulheres e idosos, muitos desses foram levados para um determinado município (por exemplo, Blumenau) e os homens, quando resgatados por helicópteros de outras instituições, foram levados para outro município (por exemplo, Ilhota), o que acabou separando e isolando as famílias temporariamente, uma vez que as conexões por vias terrestres entre esses municípios estavam interrompidas. A isso se adiciona o fato das comunicações via telefonia fixa e telefonia móvel estarem interrompidas durante dias, não permitindo o contato entre as pessoas, caracterizando, desse modo, outra separação que se seguiu à desterritorialização da casa: o isolamento entre familiares.

As pessoas das regiões do Morro do Baú foram resgatadas durante alguns dias, conforme noticiado nos meios de comunicação. O foco foi a retirada das pessoas das áreas consideradas de risco. Entretanto, essa ação, que implicava um sucesso para as instituições de resgate, denotava outra preocupação para os desabrigados: as suas casas que ficaram abandonadas, a permanência dos pertences que lá ficaram (carros, equipamentos de trabalho, tratores, geladeira, freezer), dos animais domésticos (cachorros) e de criação (cavalos, porcos, galinhas). Alguns dos desabrigados – a partir de ações realizadas em grupo – conseguiram tirar alguns desses pertences sem quaisquer auxílios ou acompanhamento da Defesa Civil. Foram feitas picadas na mata e, motos, carros eram tracionados por equipamentos de serrarias do local, como tratores de guincho, caminhões-truck. A estratégia comunitária de salvamento desses pertences permitiu diminuir as perdas

materiais e valiam-se, ainda, de redes de parentes e amigos para armazenar tais bens em outros locais, uma vez que o abrigo não tinha estrutura.

Além desses pertences retirados, existem aqueles que lá permaneceram e que compõem o mundo privado da casa os quais, muitas vezes, possuem uma trajetória de conquista, como máquinas de lavar adquiridas a partir de pagamentos parcelados. As pessoas vieram para os abrigos só com a roupa do corpo e, por vezes, com os documentos pessoais (certidão de nascimento, cadastro de pessoa física). Muitos acabaram perdendo não somente esses documentos, mas também escrituras de propriedade rural, de casas. Os pertences que não puderam ser retirados da área considerada de risco eram um fator de preocupação constante para os abrigados, sendo uma das razões para almejarem permanecer em suas terras e em suas casas e se recusarem a se deslocar para abrigos. Muitos alegaram que suas casas foram saqueadas porque no início o Estado não havia providenciado vigilância no Morro do Baú, o que mais tarde veio a ser feito pela Polícia Militar Ambiental, a qual instalou um posto de comando no local, controlando a entrada e saída de pessoas<sup>1188</sup>.

Todavia, a vigilância nessas áreas para que os pertences não fossem roubados não era condição suficiente para prover segurança, uma vez que a segurança dos animais de criação implicava que estes pudessem ser alimentados ou que pudessem ter um pasto, uma vez que havia muita lama. Frente a isso, os abrigados tinham que se valer de suas redes de vizinhos e amigos para permitir

---

<sup>1188</sup> Cf. MENEZES, José Geraldo Rodrigues de. *A tragédia do Morro do Baú*. Blumenau: Nova Letra, 2009.

que o restante de algumas criações pudesse sobreviver e, a partir disso, auxiliar em sua recuperação socioeconômica e simbólico-afetiva.

Em relação às perdas imateriais e materiais elas, de certo modo, antecedem a entrada no abrigo mas permanecem sendo vivenciadas no interior dele. Elementos constitutivos do processo de territorialização, os bens imateriais e materiais compõem o modo como são dominados e apropriados os espaços, demarcando fronteiras, tempos, sociabilidades, fazeres. Isto é, passam a ser incorporados não como um conhecimento, mas como uma prática apreendida, como um *habitus*, passado de geração em geração e que se fez em ligação com a terra, do nascimento à criação. Um território não somente com valor instrumental, mas com uma historicidade de apropriações simbólicas, passada pelos avós, pais e filhos, ressignificadas na modificação paulatina da paisagem do lugar e que, de uma para outra, desfez-se aos olhos, mas não à memória.

Isto é, o que se cria, o que se planta, o que se prepara, o que e o como se cozinha são elementos que compõe a territorialidade e a perda concreta dessas referências passa a se constituir como a dimensão simbólico-cultural da desterritorialização, como o isolamento daquilo que o fez durante sua trajetória e de seus antepassados: como o labor na terra, na plantação e na criação que fez e refez o(a) agricultor(a) no dia-a-dia de sua trajetória para a manutenção não só da vida biológica, mas da vida cultural e social, agricultores que permanecem com o chapéu mesmo num abrigo temporário situado na área urbana:

Tinha [plantação de] eucalipto e mais aquilo que se usava, né? O aipim, batata-doce, feijão, milho que o cara colhia – porque o que sobrava parte dividia, outra parte dava para a criação. Tinha porco, galinha, pato, marreco, vaca, boi, cavalo. A gente tinha de tudo ali, né? Agora a gente não tem mais nada (...) Hoje para comer temos de comprar até uma cebolinha  
M, abrigado no colégio Konder

O termo “**desabrigados**” visa classificar aqueles que perdem o território da casa e, como não encontram um local temporário para se alojarem em casas de parentes e amigos, precisam ir para abrigos temporários. A dimensão do desabrigo por vezes limita a compreensão à perda da casa, isto é, orienta-se a partir dos referenciais da territorialidade urbana.

Todavia, a partir da análise da dimensão do desabrigo para os moradores do Morro do Baú, depreendemos que não se trata da destituição somente da casa, mas da casa e da terra, isto é, é um desabrigado da terra e não só da casa, e são as implicações dessas perdas que caracterizam a desterritorialização, com dimensões simbólico-culturais e jurídico-políticas.

O termo “**desabrigados**” cristaliza uma indiferença moral ao tecnificar essa condição humana explicitada por um conjunto de perdas materiais e imateriais. Por ser uma classificação técnica que visa uma função prática, o termo “**desabrigados**” subtrai as características do humano e invisibiliza suas condições para, desse modo, administrar esse aglomerado humano de exclusão, esse homem-de-massa

que parece ser vazio de sentido, tratado como elemento individual e não como um grupo, tal como a família.

#### 2.4. Enfrentando o deslocamento: a busca por territorialidade mínima

No abrigo organizado no colégio Marcos Konder, as famílias não puderam ficar cada uma em uma sala, mas tiveram que dividir com outras, sendo que a divisão foi feita pelas famílias e não pelos coordenadores. Em média, havia 10 pessoas por quarto. As salas de aula – os quartos – eram os territórios criados para uso privado das famílias, as portas constituindo-se como a fronteira frente à coletivização imposta pelas rotinas no abrigo, uma tentativa de privacidade em relação ao convívio público. Mas, no interior das salas de aula, lençóis, carteiras, cobertores constituíam-se como os artefatos a partir dos quais cada família criaria outras fronteiras para a definição de seu território mínimo, uma tentativa de privacidade dentro da sala de aula. Pedacos de barbantes esticados que passam a servir de suporte para prendedores que sustentam lençóis e toalhas, recursos utilizados pelas famílias para produzir divisórias e fronteiras no interior das próprias salas para demarcação visual a fim de controlar a possibilidade de o outro lhe ver, mas não de ouvir, de sentir cheiros. São conjuntos de retalhos para tentar construir uma “concha”<sup>1189</sup>.

E dentro desse território mínimo, tenta-se recompor aspectos da realidade vivida da casa destruída, nos seus espaços de intimidade e nos objetos que permitiam compor parte de si, nos cuidados com o corpo, com o rosto, no olhar para si e se representar para o outro, na manipulação de sinais, cicatrizes, olheiras, os cuidados com a vaidade, com a saúde e auto-estima.

<sup>1189</sup> Cf. BACHELARD, Gaston. *A poética do espaço*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

A tentativa de reterritorialização do mundo privado no multiterritório da escola-abrigo foi permeada pelo modo como os agentes buscaram se reconstruir, mesmo que de forma precária e provisória. Essa apropriação simbólica de um determinado espaço e sua configuração em um determinado aspecto da realidade que ajuda a constituir a identidade – tal como uma penteadeira criada sobre uma mesa do colégio para compor o cuidado de si – é o que permite tentar se reconstituir.

Além das perdas materiais e imateriais já sofridas, essa convivência num território forjado e sob condições que visam retirar a humanidade das vítimas, homogeneizando-as não só na classificação de “**desabrigados**”, mas no modo de administrar suas biografias, vai se constituindo num sofrimento social que é naturalizado. O controle dos corpos é feito pela coletivização e pela publicização, ao não permitirem a exibição do sofrimento e prescreverem os comportamentos ali aceitos. Não se pode chorar em público; não se pode retirar em silêncio porque isso pode significar alguma patologia mental; deve-se participar de ocasiões de encontro coletivo no abrigo como, por exemplo, ceias de Natal; deve-se agradecer sempre a ajuda dos voluntários e não entrar em conflitos com eles; não se pode reclamar da comida. Não se pode pensar no mundo privado da família, porque isso não é visto como direito, mas como regalia. Ali no abrigo, “*todos devem estar no mesmo barco*”, então não se trata de reafirmar famílias, mas de administrar desabrigados.

Muitas vezes, as rotinas do abrigo passam a ser criadas para desfazer os laços que construíam a realidade da família, como a mãe que cozinhava para seu filho, como a família que se reunia sozinha à mesa, como o casal que tinha a privacidade do seu quarto de outrora.

No abrigo capela Cristo Rei, um salão paroquial em área rural foi utilizado para instalar as famílias, não havia separação em salas. Havia duas áreas: áreas para famílias e áreas para homens solteiros. Uma das assistentes sociais municipais havia relatado que diante da “improvisação” com que selecionaram e organizaram os abrigos, uma das principais preocupações se referia à forma com que as famílias estavam nos abrigos. Como pudemos verificar depois, muitas estavam dormindo num salão coberto, sem quaisquer divisórias que pudessem definir um território mínimo para cada família, isto é, todos ali eram iguais, uma “massa” que não permitia definir quem era quem, quem compunha tal família, onde era o limite de espaço físico de cada uma, não havia existência de qualquer fronteira visual como uma parede feita de lençol (cf. foto 1).



Foto 1: Abrigo temporário no Salão Paroquial (Foto: Victor Marchezini, 2008)



A perda do que chamamos direito humano envolve a perda da relevância da fala e a perda de todo relacionamento humano, coincidindo com o instante em que a pessoa se torna um ser humano em geral – sem uma profissão, sem uma cidadania, sem uma opinião, sem uma ação pela qual se identifique e se especifique<sup>1190</sup>.

**Desabrigados** é uma categoria que sintetiza esse humano em geral, que parece estar destituído, encarado como individualidade absoluta e singular, a quem não cabe direito de fala. E a calamidade que vem se abatendo sobre um número cada vez maior de pessoas “não é a perda de direitos específicos, mas a perda de uma comunidade disposta e capaz de garantir quaisquer direitos”<sup>1191</sup>, como, por exemplo, de autonomia, de privacidade, de proteção, de decidir como devem ser negociadas as regras de convivência num local temporário em um cenário de calamidade pública. O abrigo, de território forjado para receber um “contingente” das áreas de risco, passa a se constituir como uma instituição que recolhe em vez de acolher, que pune em vez de cuidar, que extermina paulatinamente aquilo que restou dos deslocados da terra.

## Conclusão

Ao longo do capítulo foram identificadas algumas dimensões de desterritorialização envolvidas nos desastres socioambientais. Para compreender essas dimensões e

<sup>1190</sup> Cf. ARENDT, Hannah. As perplexidades dos direitos do homem. In: ARENDT, Hannah. Origens do Totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 324-336.

<sup>1191</sup> Ibid. p. 331.

o que implicam como desproteção a grupos sociais de deslocados (refugiados, populações em abrigos) é fundamental considerar os desastres como laboratórios sociológicos, que demandam pesquisas *in loco*, sobretudo de profissionais das ciências humanas. É por meio da escuta ativa da realidade vivida pelas populações desprotegidas que se poderão encontrar caminhos para reduzir o sofrimento social. Esse sofrimento social não ganha visibilidade nos meios de comunicação, tampouco as experiências de prevenção de desastres e proteção das pessoas.

Há muitas dimensões de desproteção que precisam ser estudadas a fim de subsidiar políticas públicas no tema. Neste capítulo, o foco foi na fase de resposta a desastres, sobretudo no que tange aos abrigos temporários. Para ampliar o escopo das futuras pesquisas e ações no tema é fundamental que se considere o conceito de desastre não como um evento, mas como um processo que se desenrola muito antes da ocorrência de um fenômeno natural deflagrador, no caso, as chuvas. As chuvas não causam os desastres, nem estes são naturais. A disseminação dessa interpretação do conceito de desastres socioambientais é fundamental para reformular políticas públicas.

Outro conceito fundamental é o de território, porque é nele que o desastre é tecido e se desdobra como continuidade nos diversos processos de desterritorialização que se seguem após a interrupção das chuvas. A contribuição de outras áreas do conhecimento, mais urgentemente do campo dos direitos humanos, é imprescindível para evitar grandes retrocessos que estão em curso, seja no âmbito das agendas de redução do risco de desastres, mudanças climáticas,

migrações, guerras, desmantelamento de áreas de proteção ambiental, flexibilização de direitos, entre outros.

Os desafios da proteção humana não estão, portanto, em uma dimensão espaço-temporal futura a qual se deverá prognósticar para daqui a 100 anos, tal qual realizado no âmbito das projeções climáticas. Estes desafios estão dados, são concretos, estão materializados no território, nos diversos desastres e crises negligenciadas que se reproduzem sem qualquer visibilidade.

### Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras tradicionalmente ocupadas: processos de territorialização e movimentos sociais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6. n. 1, p. 9-32, Mai. 2004.

ARENDT, Hannah. As perplexidades dos direitos do homem. In: ARENDT, H. *Origens do Totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. p. 324-336.

BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

BACHELARD, Gaston. *A poética do espaço*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

BANCO MUNDIAL. *Avaliação de perdas e danos: inundações bruscas em Santa Catarina – novembro de 2008*. Brasília: Banco Mundial, 2012.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Relatório Sala de Situação – Enchentes 2004*. Brasília: SEDEC, 2004.

\_\_\_\_\_. *Sistema Integrado de Informações sobre Desastres*. Brasília: SEDEC, 2017.

CARDOSO, Adauto Lucio. Risco urbano e moradia: a construção social do risco em uma favela do Rio de Janeiro. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 27-48, 2006.

DEFESA CIVIL DE SANTA CATARINA. *Defesa Civil pagará R\$ 1,6 milhão do Auxílio Reação em fevereiro*. 20 Fev. 2009.

FERRAZ, André. *Enchentes em Pernambuco*. Brasília, outubro de 2011.

HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, Iná Elias; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1995, p. 167-205.

\_\_\_\_\_. *O Mito da Desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

SANTOS, Thereza Christina Carvalho; CÂMARA, João Batista Drummond (Org.). *GEO Brasil 2002 - Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil*. Brasília: IBAMA, 2002.

KOWARICK, Lúcio. Viver em Risco: sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. *Novos Estudos*, São Paulo, CEBRAP, n. 63, p. 09-30, jul. 2002.

MARCHEZINI, Victor. *Campos de desabrigados: a continuidade do desastre*. São Carlos: RiMa, 2014.

MENEZES, José Geraldo Rodrigues de. *A tragédia do Morro do Baú*. Blumenau: Nova Letra, 2009.

ROSA-FILHO, Artur; CORTEZ, Ana Tereza Caceres. A

problemática socioambiental da ocupação urbana em áreas de risco de deslizamento da “Suíça Brasileira”. *Revista Brasileira de Geografia Física*, 3, p. 33-40, 2010.

SANTOS, A. B. et al. A catástrofe de 1967. In: CAMPOS, Jurandyr Ferraz de. *Santo Antônio de Caraguatatuba: Memórias e Tradições de um Povo*. Caraguatatuba: FUNDACC, 2000. p. 373-386.

VAINER, Carlos B. *Deslocamentos Compulsórios, restrições à Livre Circulação: elementos para um reconhecimento teórico da violência como fator migratório*. XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais- Anais. Caxambu: ABEP, p. 819-835, 1998.

VALENCIO, Norma. *Para além do “dia do desastre”*. Curitiba: Appris, 2012.

# Mudanças Climáticas e Migração em Massa: uma Crescente Ameaça à Segurança Global\*

Jared Ferrie\*\*

## Introdução

Quando líderes internacionais se reuniram na capital de Bangladesh no mês passado para a continuação de debates sobre uma nova política migratória global, eles ignoraram o que especialistas dizem se tornará, no futuro próximo, um catalisador massivo de migração: as mudanças climáticas.

“O sistema internacional está em um estado de negação”, disse A. N. M. Muniruzzaman, um major-general aposentado que agora dirige o *Bangladesh Institute for Peace and Security Studies* (Instituto de Bangladesh para Estudos sobre Paz e Segurança).

O Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento em Daca ocorreu menos de dois meses depois de os Esta-

\*Esse texto foi originalmente publicado, em inglês, em: <<http://www.irinnews.org/analysis/2017/01/19/climate-change-and-mass-migration-growing-threat-global-security>>, na data de 19 de janeiro de 2017. Versão em francês também disponível em: <<http://www.irinnews.org/fr/analyses/2017/01/19/changement-climatique-et-migration-de-masse%C2%A0-une-menace-grandissante-pour-la>>. A tradução para o Português foi feita, com a autorização do autor, por Liliana Lyra Jubilut.

\*\* Jared Ferrie é Editor sobre a Ásia no IRIN. Sendo o líder mundial em serviço de notícias humanitárias, o IRIN traz as últimas notícias e produz investigações, análises e peças multimídias que informam o debate público sobre prevenção e respostas a crises. Para maiores informações, conferir: <[www.irinnews.org](http://www.irinnews.org)>. O IRIN não se responsabiliza pela exatidão da tradução.

dos-Membro da Organização das Nações Unidas (ONU) se comprometerem a desenvolver em 2 anos um *Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular (Global Compact on Safe, Orderly and Regular Migration)*. As mudanças climáticas apareceram apenas como um subtema durante uma mesa redonda na conferência, fato que Muniruzzaman disse ser típico em eventos similares.

“Se quisermos um gerenciamento ordenado das próximas crises, nós precisamos sentar agora – nós devíamos ter sentado ontem – para discutir como o gerenciamento ocorrerá”, ele disse em uma entrevista em seu escritório na lotada capital de Bangladesh.

Grupos como a agência da ONU para refugiados, ACNUR [Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados], e a Organização Internacional para Migrações [OIM], estão bem cientes dos riscos, e dizem estar trabalhando para trazer as mudanças climáticas para o centro das discussões sobre políticas. Durante a mesa redonda em Daca, Michele Cavinato, Chefe da Unidade do ACNUR para Migração e Asilo, chamou as mudanças climáticas de “o desafio definidor de nossos tempos”.

## 1. Difícil de medir

É difícil dizer exatamente quantas pessoas ao redor do mundo serão forçadas a migrar à medida que os efeitos das mudanças climáticas se tornem mais graves nas próximas décadas. Contudo, deslocamento em massa já está ocorrendo, uma vez que as mudanças climáticas contribuem para desastres naturais como desertificação, seca,

enchentes e poderosas tempestades.

Aproximadamente 203 milhões de pessoas ao redor do mundo foram deslocadas por desastres naturais entre 2008 e 2015, e o risco dobrou desde a década de 1970, de acordo com o relatório do Conselho Norueguês para Refugiados (*Norwegian Refugee Council*) *2016 Global Report on Internal Displacement*<sup>1192</sup> (Relatório Global sobre Deslocamento Interno - 2016).

A maior parte dos deslocamentos ocorre dentro dos próprios países, mas aqueles que são forçados a cruzar fronteiras não são considerados refugiados, já que a *Convenção de 51* sobre o Status de Refugiado reconhece apenas pessoas fugindo de guerras ou de perseguição.

“Há uma lacuna legal para assistir e proteger pessoas que cruzam fronteiras no contexto de desastres e de mudanças climáticas”, Marine Franck, oficial sobre deslocamentos por mudanças climáticas e desastres do ACNUR, disse ao IRIN.

Outro aspecto das mudanças climáticas, que torna difícil medir o exato número de pessoas deslocadas por este fenômeno, é que elas são “multiplicadoras de ameaças”. Isso significa que elas exacerbam o potencial de outros motivos de migrações forçadas como conflitos; ou seja, refugiados que estejam fugindo de guerras podem também estar fugindo de mudanças climáticas. Elas também desencadeiam com frequência desastres decorrentes de processos lentos como secas, que gradualmente erodem os meios de subsistência das pessoas.

---

<sup>1192</sup> Cf. <<http://www.internal-displacement.org/globalreport2016/>>.



Quantas pessoas serão deslocadas pelas mudanças climáticas depende em grande medida do que os países farão agora para mitigar os efeitos futuros.

## 2. Bangladesh em ponto de ebulição

É difícil pensar em um país que englobe mais os riscos das mudanças climáticas do que Bangladesh.

Os aproximadamente 160 milhões de habitantes desse país empobrecido estão espremidos em uma área um pouco menor do que a Tunísia que tem 11 milhões de habitantes, tornando-o um dos mais densamente povoados países da Terra. Sua costa abraça o Golfo de Bengala, colocando-o no caminho de ciclones que têm aumentado em frequência e intensidade.

Bangladesh é também um dos países mais planos do mundo, com um delta de rio englobando a maior parte de seu território, tornando-o especialmente vulnerável à erosão. Glaciares do Himalaia vão continuar a derreter, aumentando os rios; enquanto os crescentes níveis do mar engolfam áreas costeiras e causam salinização que atingem cada vez mais áreas do interior, contaminando a água potável e tornando a agricultura impossível.

Até 2050, Bangladesh pode ter mais de 20 milhões de pessoas deslocadas, de acordo com o *Climate Change Strategy and Action Plan*<sup>1193</sup> (Estratégia e Plano de Ação para Mudanças Climáticas) do governo. Muitas dessas migrarão para a capital, que o governo prevê inchará de 14 para 40

---

<sup>1193</sup> Cf. <[http://www.climatechange.org.bd/Documents/climate\\_change\\_strategy2009.pdf](http://www.climatechange.org.bd/Documents/climate_change_strategy2009.pdf)>.

milhões de habitantes. Contudo, as cidades de Bangladesh não conseguirão absorver o influxo de pessoas obrigadas a migrar de suas casas em função das mudanças climáticas.

“O estabelecimento desses refugiados ambientais gerará um problema sério para o densamente povoado Bangladesh e migração [para fora] deve ser considerada como uma opção válida para o país”, diz o plano do governo. “Medidas enquanto isso serão tomadas para converter essa população em cidadãos treinados e úteis para qualquer país”.

Ainda assim muitos países estarão lidando com crises próprias e Bangladesh terá dificuldades de convencê-los a receber seus “refugiados de mudanças climáticas”. Deslocamento massivo dentro do país pode enfraquecer ainda mais um sistema político frágil e contribuir para militância [conflito], que já está crescendo.

“Isso pode desestabilizar o país e pode também levar ao ponto de um colapso do Estado”, disse Muniruzzaman.

Oficiais do Ministério das Relações Exteriores (*Foreign Ministry*) de Bangladesh não responderam a vários pedidos por comentários<sup>1194</sup>.

### 3. Segurança global

Enquanto Bangladesh será um dos países mais fortemente atingidos pelas mudanças climáticas, esse é, obvia-

---

<sup>1194</sup> Para mais informações sobre Bangladesh cf. <<http://www.irinnews.org/feature/2015/11/13/bangladesh's-climate-change-migrants>>.

mente, um tema global.

A desertificação já está consumindo terras férteis na África, levando pessoas a deixar suas casas para procurar trabalho em outros lugares, incluindo a Europa. Há previsão de que alguns países irão desaparecer inteiramente dentro dos mares em elevação. O país das Ilhas do Pacífico Kiribati tem uma estratégia<sup>1195</sup> que idealmente permitiria que os seus 100.000 cidadãos “migrassem com dignidade”.

Contudo, o Sul da Ásia, com sua grande população e vulnerabilidade em relação a vários efeitos das mudanças climáticas está particularmente em risco, de acordo com um novo relatório da OIM<sup>1196</sup>. Dos 203 milhões de pessoas deslocadas internas entre 2008 e 2015 em função de desastres nacionais, 36% eram do Sul da Ásia.

O relatório observa que a *South Asian Association for Regional Cooperation* (Associação do Sul da Ásia para Cooperação Regional) reconheceu as mudanças climáticas como uma ameaça, e elaborou políticas voltadas a mitigar seus efeitos. Contudo, “preocupações migratórias são apenas mencionadas escassamente”.

Isso é um padrão mundial, diz Muniruzzaman, observando que o Fórum Global sobre Migração e Desenvolvimento do mês passado não incluiu uma sessão dedicada às mudanças climáticas.

---

<sup>1195</sup> Cf. <<http://www.climate.gov.ki/category/action/relocation/>>.

<sup>1196</sup> Cf. <<https://drive.google.com/file/d/0BzK4C4O6XPJKYk1qUEo2aXUxZ2M/view>>.

**N.T.:** O relatório é intitulado “*Assessing the Climate Change Environmental Degradation and Migration Nexus in South Asia*” e foi publicado em Dez. de 2016 pela OIM Bangladesh.

## Conclusão

A não ser que o foco mude, ele avisa, o Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular não conseguirá abordar deslocamentos massivos em razão de mudanças climáticas - e os efeitos de multiplicação de ameaças atingirão muito além do esperado.

Por exemplo, ele disse que, migrantes por mudanças climáticas com poucas opções de emprego podem inchar as fileiras de grupos criminais e de milícias, enquanto o desaparecimento de países insulares pode gerar conflitos armados no alto mar em função de países que correrão para reivindicar territórios marítimos recentemente vagos.

“Não será apenas um problema humanitário diz Muni-ruzzaman. “Será um problema de segurança internacional”.

**“Refugiados Ambientais” decorrentes de Causas  
Combinadas**

# The Rights of Disaster Victims: the Fukushima Nuclear Disaster Six Years On

Emika Tokunaga\*

## Introduction

The image of devastating earthquake and tsunami, which simultaneously occurred the Fukushima Nuclear Disaster in Japan, on March 11, 2011, are still fresh in our mind. Six years on the human rights situation of the victims affected by this disaster<sup>1197</sup> still remains severe. Fukushima residents are currently facing the dangers of nuclear exposure and the potential negative effect, while

---

\* Emika Tokunaga is a Specially Appointed Researcher of Osaka School of International Public Policy, Osaka University, Japan.

<sup>1197</sup> There is no exclusive definition of the term of “disaster” in International Law. There are many reasons for this lack of definition. For example, a disaster includes not only a man-made and natural disaster but also an industrial disaster. Also, the extent, duration and origin of disasters vary. However, it is apparent that a disaster arises from the vulnerability of human beings when exposed to a hazard. A disaster makes more negative impact on vulnerable groups, including women, children, and people with disabilities, older persons, and minority groups. This implication is stemmed from rights-based approach and needs-based approach. It is important to take all appropriate means to eliminate traditional notions and customs typically negative to the vulnerable people, including legislative, administrative, and judicial measures and steps, without discrimination of any kind, so as to minimize the damage stemming from disasters. This idea has become an international trend since the *Hyogo Framework for Action 2005-2015* (UN Doc A/CONF.206/6 and Corr.1) was adopted in Japan in 2005 and was also taken over the *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (UN Doc A/RES/69/283). On the basis of this understanding I use the term of “disaster” in this paper.

many of them still been living in the contaminated areas based on more than 1mSv/year exposure standard (excluding background radiation)<sup>1198</sup>. A number of displaced people outside Fukushima area are also suffering from unreasonable prejudice and discrimination, such as bullying in school and refusal of housing.

Meanwhile, the *Guiding Principles on Internal Displacement*<sup>1199</sup> in its “Introduction: Scope and Purpose” provides “[for] the purposes of these Principles, internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or

---

<sup>1198</sup> 1mSv (millisievert) is the annual dosage limit for the public, which the International Commission on Radiological Protection (ICRP) have recommended since 1990. Most countries have adopted this standard for their nuclear disaster managements. The ICRP is the international organization on radiological protection, as established in 1928. It focuses on the prevention of cancer and other diseases associated with exposure to ionizing radiation, as well as the protection of the environment, with their scientific expertise. This organization has played a certain role in elaborating on the international common standards for radiological protection for the international and domestic legislation, guidelines, programs, and practice. Cf. INTERNATIONAL COMMISSION ON RADIOLOGICAL PROTECTION. 1990 Recommendations (Publication 60. Annals of the ICRP, v. 21, n. 1-3), 1991; INTERNATIONAL COMMISSION ON RADIOLOGICAL PROTECTION. 2007 Recommendations (Publication 103. Annals of the ICRP, v. 37, n.. 2-4), 2007.

<sup>1199</sup> See also KÄLIN, Walter et al (Eds.). *Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges*. The American Society of International Law and The Brookings Institution, 2010.

human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border<sup>1200</sup>. The evacuees of the Fukushima Nuclear Disaster is the internal displaced persons that fall within this provision, since they have no choice to evacuate from their homes or places of habitual residence so as to avoid the negative effect of radiation<sup>1201</sup>. Japan should take any effective and appropriate measures due consideration to this Guiding Principles.

This chapter focuses on the exploration of the law and legal issues of the victims affected especially by the Fukushima Nuclear Disaster in the light of international human rights law<sup>1202</sup>. Firstly, it will be considered the responses of both national and local governments to the damage from its immediate aftermath of the disaster until now and then illustrate the legal and administrative impacts of this Fukushima Nuclear Disaster on the victims. Next it will be presented some valid findings derived from the analysis of the rights of the victims affected by this disaster.

---

<sup>1200</sup> Guiding Principles on Internal Displacement, paragraph 2.

<sup>1201</sup> HAKATA, Kei. Kokunai-kyousei Ido nikansuru Sidou-gensoki no Igi to Higashi-Nihon-Daishinsai heno Tekiyou-kanousei (The Significance of the Guiding Principles on Internal Displacement and Applicability to the Great East Japan Earthquake). *Houritstu Jihou*, v. 83, n. 7, p. 58-64, 2011; UEKI, Toshiya. Higashi-Nihon-Daishinsai to Fukushima Genpatsu Jiko wo meguru Mondaiten (International Law on the Great East Japan Earthquake and Fukushima Nuclear Disaster). *Jurist*, v. 1427, 2011; ABE, Koki. Genshiryoku-saigai to Jinken (Nuclear Disaster and Human Rights). *Yearbook of World Law*, v. 32, 2013, p. 40-42.

<sup>1202</sup> See also HARPER, Erika. *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations*. International Development Law Organization, 2009.



## 1. Disaster response by the Japanese Government

### 1. 1. Great East Japan Earthquake

The devastating earthquake and tsunami whose magnitude of the earthquake was recorded as 9.0, occurred off Oshika Peninsula in Miyagi prefecture, Japan, at 14:46pm on March 11, 2011<sup>1203</sup>. 15,893 people were killed, 6,152 people were injured, and 2,556 people are still missing from this disaster<sup>1204</sup>.

In the immediate aftermath of this disaster more than 470,000 people were evacuated to the temporary evacuation centers or makeshift shelters, which were temporally built in gymnasiums and community centers<sup>1205</sup>. Most of those affected people had been forced to stay there without enough basic necessities for more than six months. Two years after that disaster, there were 125 persons living in the emergency temporary housing<sup>1206</sup> and some

---

<sup>1203</sup> JAPAN METEOROLOGICAL AGENCY. Great East Japan Earthquake: A Portal Site on Tohoku Pacific Ocean Earthquake (in Japanese). Online document. Available at: <<http://www.jma.go.jp/jma/menu/jishin-portal.html>>. Accessed on: 5 Mar. 2017.

<sup>1204</sup> NATIONAL POLICE AGENCY. Section on the Great East Japan Earthquake (in Japanese). Online document. Available at: <<https://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higaijokyo.pdf>>. Accessed on: 5 Mar. 2017.

<sup>1205</sup> Reconstruction Agency, The Current Situation and the Response to the Great East Japan Disaster (in Japanese), <<https://www.reconstruction.go.jp/topics/120521genjototorikumi.pdf>>. Accessed on: 5 Mar. 2017.

<sup>1206</sup> RECONSTRUCTION AGENCY. Section on the Data of Evacuees (in Japanese). Online document. Available at: <[http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130412\\_hinansha.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/20130412_hinansha.pdf)> and <[http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20140128\\_hinansha.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20140128_hinansha.pdf)>. Accessed on: 5 Mar. 2017.

of them had no choice to live there until the end of 2013. According to Reconstruction Agency, 123,168 people still remain displaced all over Japan<sup>1207</sup>. However, more people will be estimated since many of the displaced have not chose their registration as an evacuee at municipal governments because of the insufficient information on access to assistance<sup>1208</sup>. Many of them live in the provisional housings where the local governments constructed or adapted the apartment for the temporary housing for the affected people. Many families not only lost their members, but also remain separated from their loved ones.

On the other hand, 3,523 deaths were certificated by the municipal governments as “disaster related death” of this triple disaster, due to causal connection between the death and the occurrence of the disaster<sup>1209</sup>. Many of the afflicted people were over 66 years old with illness. In Fukushima, 2,016 are certificated as “disaster related

---

<sup>1207</sup> Ibid.

<sup>1208</sup> The number of the evacuee is counted based on the registration number of the National Evacuees Information System (NEIS), as organized by the Ministry of Internal Affairs and Communications (MIAC). The affected is required to resister on the NEIS as an evacuee at the municipal office if they would like to receive the information on access to assistance. See also, the Ministry of Internal Affairs and Communications, Acceptance the Information through the NEIS at the Destination of the Displaced (in Japanese). Available at <[http://www.soumu.go.jp/menu\\_kyotsuu/important/kinkyu02\\_000082.html](http://www.soumu.go.jp/menu_kyotsuu/important/kinkyu02_000082.html)>. Accessed on: 5 Mar. 2017.

<sup>1209</sup> RECONSTRUCTION AGENCY. Section on “disaster related death” (in Japanese). Online document. Available at: <[http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20160930\\_kanrenshi.pdf](http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-6/20160930_kanrenshi.pdf)>. Accessed on: 5 Mar. 2017. The Japanese Reconstruction Agency collects the data on “disaster related death” by referring to each prefectural government, which compiles that kind of data, based on the applications submitted to their city governments.

death[s]” and this is the biggest one among the affected prefectures by far<sup>1210</sup>.

Most local governments recognize “disaster related death” if the deceased fulfills the following two requirements: the one who was killed since their physical and mental exhaustion worsened significantly during the evacuation, and the one who was considered to receive condolence money in the event of a natural disaster on the basis of the Act for the Payment of Solatia for Disaster<sup>1211</sup>. However, there is not a common standard among local governments for certifying disaster related death. It depends on the consideration of each municipal government. In this regard, it is worth noting that some of the municipalities recognized “disaster related death” as including people who committed suicide because of their severe depression by their situations after this disaster, taking into account the special conditions that these people would not chose to kill themselves unless this disaster happened<sup>1212</sup>.

Regarding emergency response to this disaster, the Japanese government firstly established the emergency headquarter at 15:14pm on March 11, 2011, based on paragraph 2 of article 28 of the Basic Act on Disaster Control Me-

---

<sup>1210</sup> RECONSTRUCTION AGENCY. Section on “disaster related death”. Op. cit.

<sup>1211</sup> Solatia for disaster means special payment for “disaster related death”. This Act aims at life support for people who become physically and mentally disabled by the damage resulting from a disaster, and for the families of the deceased by a disaster, making use of the payment of condolence money.

<sup>1212</sup> Cf. JAPAN FEDERATION OF BAR ASSOCIATION. Opinion concerning “disaster related death”, May 11, 2011 (in Japanese).

asure<sup>1213</sup>. The establishment of this headquarter had been the first one since this Act was put in force. Also, the ten prefectures affected by this disaster, including prefectures of Iwate, Miyagi, and Fukushima, decided to apply the Disaster Relief Act and then began to provide the affected people with basic necessities, such as foods, water, clothing, bedding, medical support and temporary housing.

Especially in Fukushima, under this law the prefectural government has been providing housing assistance to the evacuees, who evacuated forcibly by the governmental order or took voluntarily refuge outside the designated areas in and out of Fukushima. This housing assistance contains the free rental of temporary municipal housing and of leased private sector accommodation as well as housing aid. But such assistances for the voluntary evacuees from non-designated area will be end in the end of March 2017<sup>1214</sup>.

In addition to the above-mentioned first response, the Japanese government established the special headquarter on life support for the disaster victims six days after the disaster, so as to procure and transport the basic necessities to the affected areas<sup>1215</sup>. This was an exceptional case, since the local government (and not national government) usually played a main role in the provision of emergency

---

<sup>1213</sup> JAPAN. CABINET OFFICE. The Emergency Headquarter of The 2011 off the Pacific coast of Tohoku Earthquake: First Meeting, Mar. 11, 2011. (in Japanese).

<sup>1214</sup> FUKUSHIMA PREFECTURAL GOVERNMENT. Announcement of the extension of the rent-free housing program for the evacuees in the Great East Japan Earthquake in March 11 2011 (in Japanese).

<sup>1215</sup> JAPAN. CABINET OFFICE. Op cit.

assistance in Japan, in accordance with the Basic Act on Disaster Control Measure and the Disaster Relief Act. One of the reasons was that this disaster rendered many of the local governments in the massively affected areas almost inoperative, since they had lost their staff as well as their working places, some of which had been swept away by the huge waves of tsunami.

Concerning recovery, the Japanese government included the legislative process on disaster reconstruction, one of which resulted in the enactment of the Basic Act on Reconstruction concerning the Great East Japan Earthquake on June 24, 2011. This legislation is designed for the enhancement of the administrative framework on this matter, including, among others, the establishment of the Reconstruction Agency as a governmental body, the authorization of special bond issues to supply the rehabilitation, and the creation of special districts. However, it took five months to prepare this legislation after the disaster stroke, despite the fact that it does not include any concrete provisions on countermeasures for the first recovery.

On December 16, 2011, the Act on Establishment of the Reconstruction Agency was enforced and this agency was incorporated within the Cabinet on February 10, 2012<sup>1216</sup>. This organization aims at planning, coordinating and overseeing the governmental measures on reconstruction; as well as playing a main role as a unified window

---

<sup>1216</sup> RECONSTRUCTION AGENCY. The Establishment and the Progress of the Reconstruction Agency. Online document. Available at: <<http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat12/jimukiroku/index.html>>. Access on 5 Mar. 2017.

to support the local governments. As to the former role, this agency shall generally coordinate the offices and ministries for consistency, and shall also require the budget relevant to the rehabilitation on behalf of the government. Regarding the latter role, the Reconstruction Agency is expected to advise the local government on preparing their recovery programme, and to coordinate the services and projects conducted by the prefectures and municipalities.

## 1. 2. Fukushima Nuclear Disaster

The massive earthquake and tsunami severely stroke Fukushima n. 1 nuclear power plant station of the Tokyo Electric Power Company (TEPCO). This event destroyed the buildings of the housing reactors 1, 3, and 4, and caused several hydrogen explosions. The electrical power of those cooling apparatus has thereby become non-functional and the nuclear reactors have been meltdown<sup>1217</sup>.

It has resulted in a large-scale radiation leak within and out of Fukushima prefecture, and the radiation leak has been continuing until now. This reached level seven on the International Nuclear and Radiological Event Scale of the International Atomic Energy Agency, which is the highest level of the scale and the same level as the disaster at the Chernobyl power plant in 1986<sup>1218</sup>. This high-<sup>1217</sup> TOKYO ELECTRIC POWER COMPANY. The Outline of the Process and Progress of the Accident of the Unit 1 to 3. The Progress on and the Lesson from the Accident of Fukushima Daiichi Nuclear Power Station. Online document. (in Japanese). Available at: <[http://www.tepco.co.jp/nu/fukushima-np/outline/2\\_1-j.html](http://www.tepco.co.jp/nu/fukushima-np/outline/2_1-j.html)>. Access on 5 Mar. 2017.

<sup>1218</sup> JAPAN. MINISTRY OF ENVIRONMENT. The 2015 Unified Basic

-level nuclear exposure has continuous negative effects on Fukushima residents and the evacuated people, especially their health.

The Japanese government's response to this nuclear disaster includes: (a) initial evacuation, (b) designation of evacuation zone, (c) compensation for nuclear damages, (d) life support of the disaster victims, and (e) decontamination.

First, the Japanese government designated the initial evacuation six hours after the disaster. They had arranged it as follows. On the basis of article 10 of the Act on Special Measures concerning Nuclear Emergency Preparedness (Act on Nuclear Disaster Special Measures), TEPCO communicated with the relevant authorities, including the Ministry of Economy, Trade and Industry, Fukushima Prefecture, and Okuma town, so as to notify the occurrence of a special event with the risk of cooling power loss. After this notification, based on article 15 of the Act on Nuclear Disaster Special Measures, the government promulgated the declaration of a nuclear emergency situation and set up a nuclear emergency response headquarter at 19:03<sup>1219</sup>.

The Japanese government then gave an evacuation instruction to about 1,800 residents within two kilometers

---

Data on Health Effects and others by Radiation. Online document. (in Japanese). Available at: <<http://www.env.go.jp/chemi/rhm/h27kisoshiryo/attach/201606mat1-06-8.pdf>>. Access on 5 Mar. 2017.

<sup>1219</sup> INVESTIGATION COMMITTEE ON THE ACCIDENT ON FUKUSHIMA NUCLEAR POWER STATIONS OF TOKYO ELECTRIC POWER COMPANY. Final Report of Investigation Committee on the Accident at the Fukushima Nuclear Power Stations of Tokyo Electric Power Company. Online document. (in English), p. 219. Available at: <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/icanps/eng/final-report.html>>. Access on 5 Mar. 2017.

radius from reactor number 1 at 20:50 on the same day, based on paragraph 1 of article 63 of the Basic Act on Disaster Control Measure and paragraph 3 of article 15 of the Act on Nuclear Disaster Special Measures<sup>1220</sup>. They also ordered the residents within three to ten kilometers radius from unit 1 to stay in their house<sup>1221</sup>. However, from 12 to 15 March, the government expanded the evacuation area as follows: Evacuation Area, which is 20 kilometers radius from reactor number 1 and ten kilometers radius from the Fukushima n. 2 nuclear power plant station; and Stay-in-house Area, which is 30 kilometers radius from reactor number 1<sup>1222</sup>.

Then, in April, the government redefined the evacuation areas and designated the following three areas, in conformity with the Basic Act on Disaster Control Measure and the Act on Nuclear Disaster Special Measures: Restricted Area, Deliberate Evacuation Area, and Evacuation Preparation Area<sup>1223</sup>. They therein adopted the 20mSv per year exposure standard as the radiation protection standards for emergency exposure situations, based on the recommendation of the International Commission on Radiological Protection (ICRP)<sup>1224</sup>. Restricted Area is the

---

<sup>1220</sup> Ibid, p. 263.

<sup>1221</sup> Ibid, p. 264.

<sup>1222</sup> Ibid, p. 264-267.

<sup>1223</sup> JAPAN. PRIME MINISTER OF JAPAN AND HIS CABINET. Fukushima Nuclear Accident: The Establishment and Cancellation of Evacuation Areas. Online document. (in Japanese). Available at: <<http://www.kantei.go.jp/saigai/anzen.html>>. Access on 5 Mar. 2017.

<sup>1224</sup> With regard to Fukushima Nuclear Disaster, the ICPR recommends that in emergency exposure situation national authorities should set reference levels for the highest planned residual dose limit in the band of 20 to 100mSv per year. On the other hand, in the case that the



zone with prohibited entry, except for emergency response work and temporary entry granted by the mayors of the municipalities<sup>1225</sup>. Deliberate Evacuation Area is the zone with which the cumulative dose might reach 20mSv within one year after the disaster<sup>1226</sup>. Residents would therefore be requested to evacuate in a planned manner.<sup>1227</sup> Evacuation Preparation Area is the zone where it is possible to designate the residents to escape and evacuate in the event of an emergency, but this area setting was canceled on September 30, 2011<sup>1228</sup>.

As for life support of the disaster victims, the Act on Protection and Support for the Victims of Nuclear Power Plant Accident was established on June 12, 2012. This Act is the basic law designed for the promotion of measures on life support for the victims affected by the nuclear disaster, with more focus on affected children. On the assumption that the afflicted victims have the right to choose voluntary evacuation, the right to residence, and the right to return, the Act provides that the Japanese government shall take all necessary measures to support the affected victims, including financial support for voluntary eva-

---

radiation source is under control, the Commission recommends that the authorities adopt reference levels in the band of 1 to 20mSv per year, with the long-term goal of reducing reference levels to 1mSv per year. Cf. INTERNATIONAL COMMISSION ON RADIOLOGICAL PROTECTION. Comment on Fukushima Nuclear Power Plant Accident, 21 Mar. 2011.

<sup>1225</sup> JAPAN. PRIME MINISTER OF JAPAN AND HIS CABINET. Fukushima. Op. cit.

<sup>1226</sup> Ibid.

<sup>1227</sup> Ibid.

<sup>1228</sup> Ibid.

uation, notwithstanding the victims' choice of their life plans. However, none of these measures has been effectively implemented so far.

Finally, regarding decontamination, the Act on Special Measures Concerning Radiation Pollution was established in August 2011 and entered into force in January 2012. This legislation obliges the government to take necessary steps on the decontamination of soil and the disposal of waste contaminated by radioactive material released by the nuclear power plant disaster due to the Great East Japan Earthquake, taking into account the opinions of local governments.

## 2. The Fukushima Nuclear Disaster and International Human Rights Law

### 2. 1. Undermining international and domestic standards

Health hazard to the local residents from radiation associated with the Fukushima Daiichi nuclear power plant disaster is very serious. Currently, many residents have been evacuated to temporary housing within and outside Fukushima Prefecture. The number of evacuees within the Fukushima prefecture amounts to 39,630<sup>1229</sup>. Fukushima residents that had lived in three towns, including Futaba Town, Okuma Town, and Tomioka Town, have been forced to full evacuation from their own towns. The number of people evacuated from Fukushima prefec-

---

<sup>1229</sup> RECONSTRUCTION AGENCY. Section on the Data of Evacuees. Op. cit.

ture to other prefecture is 39,598<sup>1230</sup>, which is the biggest number among the affected prefectures. Radiation material is still being released from the Fukushima Daiichi nuclear power plant and has had negative impacts on the health of the residents. Also, a radiation hot spot has been detected in remote areas from Fukushima prefecture. It is feared that many residents living in those radiation hot spots could suffer from health damage.

One of the reasons why the damage has been expanded is that the Japanese government undermines international standards and domestic laws on radiation dose stemming from the nuclear plant disaster. The cumulative dose of 20mSv per year exposure level is too high compared to the domestic and international standards of the 1mSv per year exposure standard by the ICRP, as well as the standard as applied in the Chernobyl case.

There are various domestic legislation taking into account 1mSv per year exposure standard in Japan: article 20 of the Atomic Energy Basic Act and the Act on Prevention of Radiation Hazards due to Radioisotopes and the others, both of which provide measures to prevent damage stemmed from radiation effect, among others.

In the Chernobyl disaster in 1986, the former Soviet Union government changed their policy in 1991 and designated the zone for resettlement, where annual exposure amount was more than 5mSv maximum with the exception of natural radiation<sup>1231</sup>. In the case of more than 1mSv, the

---

<sup>1230</sup> Ibid.

<sup>1231</sup> IMANAKA, Tetsuji et. al. Chapter 1 Jiko Eikyo Kenkyu no Gaiyou (Summary of the Effect of the Chernobyl Radiation Disaster).

residents have the right to evacuate from the contaminated areas, and the former Soviet Union government shall provide the residents with information and financial support on evacuation<sup>1232</sup>. This policy has been taken over by its successor countries, including Russia, Belarus, and Ukraine<sup>1233</sup>.

Furthermore, in the reconstruction phase after emergency situation, the ICRP recommends that the national and local authorities should choose the 1 to 20mSv per year exposure standard, and that they should take all necessary measures to reduce the radioactive levels to 1mSv per year exposure standard as their long-term goal.

On the other hand, although the Act on Protection and Support for the Victims of Nuclear Power Plant Accident was enacted in June 2012, this legislation has not yet been implemented. It also does not include concrete measures to support the health and life of the affected victims. For example, article 8 of the Act provides the target area to be supported, where the affected Fukushima residents and the evacuees live. Those target area is required to keep a high cumulative dose of radiation to a certain extent, as well as to maintain less than a certain standard that the government shall order the affected persons to evacuate. However, what a certain criterion implies is not clear and thereby leaves room for considerable discretion by the government. It is essential and urgent to provide assistance

---

Chernobyl niyoru Houshasen-saigai Kokusai-kyodou-kenkyu (The International Collaborative Research Report on Chernobyl Radiation Disaster), 1998.

<sup>1232</sup> Ibid.

<sup>1233</sup> Ibid.

to the affected people on the basis of 1mSv per year exposure standard rather than the very high exposure standard of 20mSv per year, respecting the recommendations of the ICRP and the precedent of Chernobyl, as well as existing domestic laws.

In this regard, it is significant that the Japanese authorities have taken inadequate measures to protect the affected population's right to life in violation of article 6 of the *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR). Many people, including children and pregnant women, still live in areas highly contaminated by radioactive substances continuously released from the destroyed power plant. This is because the government drew the boundary of the evacuation zones based on an exposure level of 20 mSv/year per year, a threshold 20 times higher than international protection standards. In the areas with radiation levels below this threshold, many had and still have no choice but to remain in these contaminated locations, since the government provides almost no support for their evacuation. This undermines international standards as well as wider domestic regulatory standards, which prohibit entry to areas with radiation levels above 5 mSv/year.

Based on this insufficient standard, the government currently plans to cancel some of the designated evacuation areas (within a 20km ring of the disaster site). This decision will be accompanied by the termination of monthly compensation by the TEPCO. Therefore, many of the evacuated will be forced to choose between returning to

contaminated areas and remaining in their inadequate, temporary shelters with very little financial support.

## 2. 2. More Concerns on The Rights of Disaster Victims in Displacement Processes

There are further additional concerns on the rights of disaster victims in displacement processes in this disaster. They include: (a) the problem of initial evacuation; (b) inadequate health examination for affected victims; (c) inadequate and inaccurate information disclosure; (d) discrimination and harmful rumor against the affected people; (e) undermining family life of the displaced people; and (f) inadequate participation in public affair.

### (a) The problem of initial evacuation

In the immediate aftermath of the Fukushima Disaster, residents living in the vicinity of the nuclear plant were evacuated without detailed information on radioactive disclosure. Such information should have been provided by the Network System for Prediction of Environmental Emergency Dose Information (SPEEDI Network System). The SPEEDI Network System is operated by the Nuclear Safety Technology Center, which is one of the extra-governmental organizations of the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology (MEXT), in cooperation with the relevant governmental agencies such as the Ministry itself and local authorities. The government then has the ability to show the affected people the relevant information when a large amount of radioactive material is

emitted in the event of nuclear emergency.

On 23 March, twelve days after the disaster, the Japanese government disclosed part of the information and data<sup>1234</sup>. They waited until May to publish the rest of the data, even though they had obtained it at the time of the disaster<sup>1235</sup>. This implies that the data obtained by SPEE-DI was not used in setting up the evacuation zone, nor in designating the initial evacuation. In addition, the government did not provide the affected people with stable iodine, which is a common measure in the aftermath of nuclear emergency. It prevents those exposed to radiation effect from taking in radioactive iodine, which increases the risk of thyroid cancer. Only some local governments distributed stable iodine, on a case-by-case basis. As a result many residents have been exposed to the radioactive material released into the atmosphere without adequate protective measures.

(b) Inadequate health examination for affected victims

The health examination services provided by the government have also been inaccurate and insufficient. The health management survey for the people living in the affected area is limited to a behavior survey conducted in the immediate aftermath of the disaster and a thyroid

---

<sup>1234</sup> JAPAN. MINISTRY OF EDUCATION, CULTURE, SPORTS, SCIENCE AND TECHNOLOGY. Second Report on the summary of the results of the MEXT's efforts on restoration and reconstruction from the Great East Japan Earthquake Online document. (in Japanese). Available at: <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/saigaijohou/syousai/1323699.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/saigaijohou/syousai/1323699.htm)>. Access on: 5 Mar. 2017.

<sup>1235</sup> Ibid.

test for children residing in Fukushima. In October 2011 Fukushima Prefecture started the first thyroid examination for children under the age of 18 at the time of March 11, 2011. The thyroid examinations extend only to those under 18, and the follow-up tests are limited to one every two years, despite the fact that during the course of the existing survey 145 cases of thyroid cancer were either identified or suspected until September 2016<sup>1236</sup>.

Other than thyroid examinations, the government has not conducted any health monitoring for people living in the affected area (such as blood or urine sampling, dentistry, ophthalmology, etc.) nor kept any record of illness besides thyroid cancer. Also, many were refused access to their medical documentations, even though they could have medical checkup. The existing and additional testing systems on radioactive effect are limited as well as insufficient<sup>1237</sup>. It is urgent to establish comprehensive health check service system and periodic health diagnosis plan in collaboration with local governments for all affected victims, including children, pregnant women, and persons with disabilities.

These are serious concerns over the affected people's right to health, which constitutes violation of the State Party obligation of article 12 of the International Covenant

---

<sup>1236</sup> FUKUSHIMA PREFECTURE. Section of the health examination services. Online document. Available at: <<https://www.pref.fukushima.lg.jp/site/portal/kenkocyosa-kentoiinkai-25.html>>. Access on: 5 Mar. 2017.

<sup>1237</sup> Cf. the Statement of the UN Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Mr. Anand Grover, who visited Japan to probe into the dimension on the right of health in the post-disaster settings from 12 to 26 November, 2012.



on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). This is also serious enough to threaten even their right to life (ICCPR article 6). The most vulnerable population, such as children, pregnant women, people with disabilities, and the elderly, present particular concerns.

(c) Inadequate and inaccurate information disclosure

The public information provided by both the Japanese national government and local government in the context of degree of actual risk of radioactive effect inside and outside the designated areas is not only inadequate but also inaccurate, so that affected residents could not make decisions for risk aversion such as food security and voluntary evacuation. For example, although decontamination could be expected to have limited effect on the recovery of contaminated areas, the Japanese government spreads false information that contaminated areas would considerably recover by decontamination work<sup>1238</sup>. It is exigent to provide all the afflicted victims, including the residents and evacuees, with accurate and sufficient information on the current status of radiation contamination in the affected areas. This may constitute a violation of the victims' rights to access information (ICCPR article 19).

Moreover, the government does not provide proper guidance regarding the risk of radiation. Instead, the Fukushima prefectural government insists that there is "no evidence of physical harm [resulting from exposure

---

<sup>1238</sup> Cf. <<http://josen.env.go.jp>>.

to radiation levels which are] under 100mSv per year”<sup>1239</sup>. The national government published a school textbook to reinforce this assertion, that there is “no evidence of physical harm [from exposure to] under 100 mSv per year”<sup>1240</sup>. People who are concerned with the situation have become an isolated minority, who are discouraged from choosing to self-evacuate.

(d) Discrimination and harmful rumor against the affected people

It is also reported that a number of voluntary evacuees from the affected areas within Fukushima prefecture are suffering from discrimination, prejudice, and harmful rumors, such as bullying and refusal of housing rent, due to the misunderstanding that radioactive effects can spread from person to another. Examples according to the publication of the Human Rights Organs of the Ministry of Justice include: some evacuees from Fukushima have been asked not to let their kids play in the park by some neighborhoods; a child of a family who has evacuated from Fukushima has been denied enrollment in the nursery school; some children who transferred out of school in Fukushima got teased by classmates<sup>1241</sup>. The Japanese

<sup>1239</sup> FUKUSHIMA PREFECTURE. EDUCATION AGENCY. Teachers' Reference Material on Radiation. Online document. (in Japanese). Available at: <[http://www.gimu.fks.ed.jp/htdocs/?page\\_id=30](http://www.gimu.fks.ed.jp/htdocs/?page_id=30)>. Access on: 5 Mar. 2017.

<sup>1240</sup> Ibid.

<sup>1241</sup> Cf. JAPAN. MINISTRY OF JUSTICE. Section on Human Rights Inquiry. Online document. Available at: <<http://www.moj.go.jp/content/000095655.pdf>>and <<http://www.moj.go.jp/content/000108229.pdf>>. Access on: 5 Mar. 2017.

government shall take all of the necessary means in conformity to international human treaties such as ICCPR, ICESCR, and CRC, so as to ensure the full enjoyment of human rights and needs of the affected people.

(e) Undermining Family Life of the displaced people

Without sufficient financial and physical support, a number of mothers and expecting mothers evacuated from the contaminated area with their children, either forcibly or voluntarily. They had no choice but to live apart their spouse or partners. The Japanese government then has failed to protect their right to family life (ICCPR article 23) of the affected population.

The Japanese government has also failed to protect the right to family (ICCPR article 23) of the affected population. Almost 80,000 people affected by the disaster remain displaced within and outside Fukushima as a result of their evacuation from the contaminated area<sup>1242</sup>. Many of them live in provisional housing created by local governments. It is worth noting that a number of mothers and pregnant women, who decided to self-evacuate with their children, have no choice but to live separated from their spouse or partners, without sufficient financial and physical support. In most of the cases the mother and their children live outside the Fukushima prefecture while the fathers to work in their hometown as bread-winners. The longer they live apart from each other, the<sup>1242</sup> RECONSTRUCTION AGENCY. Section on the Data of Evacuees. Op. cit.

more they tend to feel overwhelming stress, which may result in strife and discord within their family, including separation and divorce.

#### (f) Inadequate Participation in Public Affair

The Japanese government has also failed to involve the affected individuals and community organizations in the decision-making process for current and future nuclear and health policies (ICCPR article 25).

The Victims Protection Law adopted in 2012 formulates a policy regarding medical, living and employment support etc. for the affected population, including areas with exposure levels less than 20 mSv/year. However, for two years the Act has not been followed by adequate measures. The Cabinet adopted several policies based on the 2012 Victims Protection Law. However, they failed to reflect properly the voices of those affected, in spite of public comments made in autumn 2013. The policies adopted mainly promote victims' returning to their hometowns, whereas the Victims Protection Law aims to support self-evacuation, regardless of individuals' choices between evacuation and return. The government produced a measure that covers only an extremely small proportion of residents.

### 3. International Response

#### 3.1 Human Rights Council

Meanwhile, there are some international responses in relation to the protection of disaster victims affected by

the Great East Japan Earthquake, especially those with focus on Fukushima Nuclear Disaster.

For example, the second circle of national report submitted by the Japanese government was reviewed in the Working Group on the Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council on October 31, 2012. During this assessment, Austria recommended that the Japanese government should “[t]ake all necessary measures to protect the right to health and life of residents living in the area of Fukushima from radioactive hazards and ensure that the Special Rapporteur on the Right to Health can meet with affected and evacuated people and civil society groups”<sup>1243</sup>. The Working Group on the Universal Periodic Review thereafter adopted the report on November 2, 2012, which contained recommendations for human rights situation in Japan. In this regard, the Japanese government accepted the recommendation suggested by Austria on March 13, 2013, noting that they “continue to manage the health of the residents appropriately, based on scientific rationality and morality”<sup>1244</sup>. It is expected that the Japan could implement efficient and appropriate measures to protect residents living in the area of Fukushima and the evacuees from radioactive health hazards.

The UN Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Mr. Anand Grover, stayed

---

<sup>1243</sup> Cf. UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Japan (UN Doc A/HRC/22/14), 14 Dec. 2012, paragraph 147.155.

<sup>1244</sup> *Ibid.*

in Japan for his mission to examine the dimension on the right of health in the post-disaster settings of the Japan's Triple Disaster, from November 12 to 26, 2012<sup>1245</sup>. He released his report to the Human Rights Council on May 27, 2013<sup>1246</sup>. As an independent expert of the UN Special Rapporteur, he emphasized that the Japanese government failed to provide the affected residents and evacuees in Fukushima as well as nuclear plant workers with adequate and sufficient medical services<sup>1247</sup>.

For example, the Special Rapporteur recommended that the Japanese government "formulate a national plan on evacuation zones and dose limits of radiation by using current scientific evidence, based on human rights rather than on a risk-benefit analysis, and reduce the radiation dose to less than 1 mSv/year"<sup>1248</sup>. He also noted that the health management survey conducted by Fukushima prefectural authorities was insufficient and urged the Japanese government to monitor "the impact

---

<sup>1245</sup> Cf. also, the UN Special Rapporteur's Press Statement, 26 Nov. 2012. Available at <[http://www.unic.or.jp/news\\_press/features/backgrounders/2422/?lang=en](http://www.unic.or.jp/news_press/features/backgrounders/2422/?lang=en)>. Access on: 5 Mar. 2017.

<sup>1246</sup> Cf. UNITED NATIONS. Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover, Addendum, Mission to Japan (UN Doc A/HRC/23/41/Add.3), 2012. On the other hand, the Japanese government submitted their report on comments by the States on the report of the Special Rapporteur, noting that the Special Rapporteur did not take into account their comments sufficiently in his report and therefore he should correct many parts of his report, including his suggestions and recommendations.

<sup>1247</sup> Ibid., paragraphs 76-82.

<sup>1248</sup> Ibid., paragraph 78 (a).

of radiation on the health of affected persons through holistic and comprehensive screening for a considerable length of time and make appropriate treatment available to those in need”<sup>1249</sup>, emphasizing that “health monitoring should be provided to persons residing in all affected areas with radiation exposure higher than 1 mSv/year”<sup>1250</sup>. However, none of these recommendations has been implemented.

### 3. 2. UN Human Rights Treaty Bodies

The UN Human Rights Treaty Bodies also responded to Fukushima Nuclear Disaster. The third Japanese national report was reviewed at the meeting of the 50th session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on April 30, 2013. In its concluding observations the Committee urged the Japanese government to revise their policies and systems on human rights situation of the people affected by the Great East Japan Earthquake and Fukushima Nuclear Disaster, with particular focus on the right to adequate food (ICESCR article 11) and the right to health and medical services (ICESCR article 12)<sup>1251</sup>. They

<sup>1249</sup> Ibid, paragraph77 (a).

<sup>1250</sup> Ibid., paragraph77 (b).

1251 UNITED NATIONS. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. Concluding observations on the third periodic report of Japan (UN Doc E/C.12/JPN/CO/3.), 10 Jun. 2013, paragraphs 24 and 25. In this regard, the CESCR organized the working group to discuss the human rights situation in Japan with non-governmental organizations in May 2012, since Japan submitted their report in December 2009 and therefore the CESCR needed to collect more information on it. The Committee then issued the List of Issue after the debate of the working group, requiring the Japanese

also encouraged that “the State party to implement the recommendations of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health from his recent visit to the State party”<sup>1252</sup>.

On 24 July 2014, in the sixth Japanese national report to the ICCPR was considered at the meeting of the 111th Session of the Human Rights Committee. In its concluding observations, the Committee expressed their concern “that the high threshold of exposure level set by the State party in Fukushima and the decision to cancel some of the evacuation areas give people no choice but to return to highly contaminated areas (arts. 6, 12 and 19)”<sup>1253</sup>. They also recommended that “[t]he State party should take all the necessary measures to protect the life of the people affected by the nuclear disaster in Fukushima and lift the designation of contaminated locations as evacuation areas only where the radiation level does not place the residents at risk” and

government to provide the information on measures to support the lives of the people affected by this disaster, as well as to explain how the government considered the needs of those affected, especially vulnerable groups, including children, pregnant women, the elderly, and people with disabilities in the implementation of their resettlement plan for the affected areas. Also see the list of issues in connection with the consideration of the third periodic report of Japan concerning articles 1 to 15 of the ICESCR in the Pre-sessional working group of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights (21-25 May 2012) at the 49th session, 8 June 2012 (UN Doc E/C.12/JPN/Q/3.), paragraphs 20 and 23.

<sup>1252</sup> UNITED NATIONS. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. Op. cit., paragraph 25.

<sup>1253</sup> UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COMMITTEE. Concluding observations on the sixth periodic report of Japan, (CCPR/C/JPN/CO/6), 20 Aug. 2014, paragraph 24.



“should monitor the levels of radiation and disclose that information to the people affected in a timely manner”<sup>1254</sup>.

On February 16 2016, the Committee on the Elimination of Discrimination Against Women reviewed the Japanese national report and then issued its concluding observations<sup>1255</sup>. It is noted with concern that the plans to lift the designation as evacuation zones of contaminated areas with radiation exposure levels under 20mSv per year may have a disproportionate effect on the health of women and girls<sup>1256</sup>. The Committee then recommended that “the State party reaffirm that the lifting of designation of places as evacuation zones of contaminated areas with radiation exposure is consistent with internationally accepted knowledge on risk factors for women and girls considering that women are more sensitive to radiation than men”<sup>1257</sup>. It also recommended that Japan intensify the provision of medical and other services to women and girls affected by radiation, in particular pregnant women in the Fukushima Prefecture<sup>1258</sup>.

## Conclusion

Six years have passed since the Triple Disaster stroke Japan, though the negative effects from this disaster re-

---

<sup>1254</sup> Ibid.

<sup>1255</sup> UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Japan (UN Doc CEDAW/C/JPN/CO/7-8), 7 Mar. 2016, paragraphs 36-37.

<sup>1256</sup> Ibid., paragraph 36.

<sup>1257</sup> Ibid., paragraph 37.

<sup>1258</sup> Ibid.

main severe. In particular, the people of Fukushima have faced serious health hazard from radiation material due to the Fukushima Daiichi nuclear power plant disaster. It is proposed that the Japanese government should stop deliberately adopting the very high exposure standard of 20mSv per year, which undermines international standards and domestic laws on radiation dose originating from the nuclear plant disaster. The government should reform their legislation and policy to protect the lives of the affected people on the basis of 1mSv per year exposure standard in light of international human rights law. It is significant to take into account the recommendations of the ICRP, of the Special Rapporteur on the right to health, and of the human rights treaty bodies as above mentioned. Japanese government also should not undermine, their existing domestic laws such as article 20 of the Atomic Energy Basic Act and the Act on Prevention of Radiation Hazards due to Radioisotopes and the others, which aims to prevent damage stemmed from radiation effect, while respecting the precedent of Chernobyl Disaster.

## References

ABE, Koki. Genshiryoku-saigai to Jinken (Nuclear Disaster and Human Rights). *Yearbook of World Law*, v. 32, 2013.

FUKUSHIMA PREFECTURE. Section of the health examination services. Online document.

FUKUSHIMA PREFECTURE. EDUCATION AGENCY. Teachers' Reference Material on Radiation. Online document.

FUKUSHIMA PREFECTURAL GOVERNMENT.  
Announcement of the extension of the rent-free housing  
program for the evacuees in the Great East Japan Earthquake  
in March 11 2011.

HAKATA, Kei. Kokunai-kyousei Ido nikansuru Sidou-gensoki  
no Igi to Higashi-Nihon-Daishinsai heno Tekiyou-kanousei (The  
Significance of the Guiding Principles on Internal Displacement  
and Applicability to the Great East Japan Earthquake). *Houritstu  
Jihou*, v. 83, n. 7, p. 58-64, 2011.

HARPER, Erika. *International Law and Standards Applicable in  
Natural Disaster Situations*. International Development Law  
Organization, 2009.

IMANAKA, Tetsuji et. al. Chapter 1 Jiko Eikyo Kenkyu no  
Gaiyou (Summary of the Effect of the Chernobyl Radiation  
Disaster). Chernobyl niyoru Houshasen-saigai Kokusai-  
kyodou-kenkyu (The International Collaborative Research  
Report on Chernobyl Radiation Disaster), 1998.

INTERNATIONAL COMMISSION ON RADIOLOGICAL  
PROTECTION. 1990 Recommendations (Publication 60. Annals  
of the ICRP, v. 21, n. 1-3), 1991.

\_\_\_\_\_. 2007 Recommendations (Publication 103. Annals of  
the ICRP, v. 37, n. 2-4), 2007.

\_\_\_\_\_. Comment on Fukushima Nuclear Power Plant  
Accident, 21 Mar. 2011.

INVESTIGATION COMMITTEE ON THE ACCIDENT ON  
FUKUSHIMA NUCLEAR POWER STATIONS OF TOKYO  
ELECTRIC POWER COMPANY. Final Report of Investigation  
Committee on the Accident at the Fukushima Nuclear Power  
Stations of Tokyo Electric Power Company. Online document.

JAPAN. CABINET OFFICE. The Emergency Headquarter of The 2011 off the Pacific coast of Tohoku Earthquake: First Meeting, 11 Mar. 2011.

JAPAN. MINISTRY OF EDUCATION, CULTURE, SPORTS, SCIENCE AND TECHNOLOGY. Second Report on the summary of the results of the MEXT's efforts on restoration and reconstruction from the Great East Japan Earthquake Online document.

JAPAN. MINISTRY OF ENVIRONMENT. The 2015 Unified Basic Data on Health Effects and others by Radiation. Online document.

JAPAN. MINISTRY OF JUSTICE. Section on Human Rights Inquiry. Online document.

JAPAN. PRIME MINISTER OF JAPAN AND HIS CABINET. Fukushima Nuclear Accident: The Establishment and Cancellation of Evacuation Areas. Online document.

JAPAN FEDERATION OF BAR ASSOCIATION. Opinion concerning "disaster related death", May 11, 2011.

JAPAN METEOROLOGICAL AGENCY. Great East Japan Earthquake: A Portal Site on Tohoku Pacific Ocean Earthquake (in Japanese). Online document.

KÄLIN, Walter et al (Eds.). *Incorporating the Guiding Principles on Internal Displacement into Domestic Law: Issues and Challenges*. The American Society of International Law and The Brookings Institution, 2010.

NATIONAL POLICE AGENCY. Section on the Great East Japan Earthquake (in Japanese). Online document.

RECONSTRUCTION AGENCY. Section on the Data of Evacuees (in Japanese). Online document.

\_\_\_\_\_. Section on “disaster related death” (in Japanese). Online document.

\_\_\_\_\_. The Establishment and the Progress of the Reconstruction Agency. Online document.

TOKYO ELECTRIC POWER COMPANY. The Outline of the Process and Progress of the Accident of the Unit 1 to 3. The Progress on and the Lesson from the Accident of Fukushima Daiichi Nuclear Power Station. Online document.

UEKI, Toshiya. Higashi-Nihon-Daishinsai to Fukushima Genpatsu Jiko wo meguru Mondaiten (International Law on the Great East Japan Earthquake and Fukushima Nuclear Disaster). *Jurist*, v. 1427, 2011.

UNITED NATIONS. Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Anand Grover, Addendum, Mission to Japan (UN Doc A/HRC/23/41/Add.3), 2012.

UNITED NATIONS. COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. Concluding observations on the third periodic report of Japan (UN Doc E/C.12/JPN/CO/3.), 10 Ju. 2013.

UNITED NATIONS. COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Japan (UN Doc CEDAW/C/JPN/CO/7-8), 7 Mar. 2016

UNITED NATIONS. HUMAN RIGHTS COMMITTEE. Concluding observations on the sixth periodic report of Japan, (CCPR/C/JPN/CO/6), 20 Aug. 2014.

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Japan (UN Doc A/HRC/22/14), 14 Dec. 2012.

**“Refugiados Ambientais” decorrentes da criação de  
Unidades de Conservação**

# Comunidades Caiçaras da Ilha do Cardoso, Conflitos Socioambientais e Refugiados da Conservação

Andrew Toshio Hayama\*  
Tatiana Mendonça Cardoso\*\*

*A floresta está viva. Só vai morrer se os brancos insistirem em destruí-la. Se conseguirem, os rios vão desaparecer debaixo da terra, o chão vai se desfazer, as árvores vão murchar e as pedras vão rachar no calor. A terra ressecada ficará vazia e silenciosa. Os espíritos xapiri, que descem das montanhas para brincar na floresta em seus espelhos, fugirão para muito longe. Seus pais, os xamãs, não poderão mais chamá-los e fazê-los dançar para nos proteger. Não serão capazes de espantar as fumaças de epidemia que nos devoram. Não conseguirão mais conter os seres maléficos, que transformarão a floresta num caos. Então morreremos, um atrás o outro, tanto os brancos quanto nós. Todos os xamãs vão acabar morrendo. Quando não houver mais nenhum deles vivo para sustentar o céu, ele vai desabar.*

Davi Kopenawa, A queda do Céu, palavras de um xamã yanomami

---

\* Andrew Toshio Hayama é Especialista em Direito Processual e Mestre em Direito Socioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. É Defensor Público do Estado de São Paulo, atuando, na região do Vale do Ribeira, no campo da Tutela Coletiva em defesa de Comunidades Tradicionais Quilombolas, Caiçaras e Caboclas.

\*\* Tatiana Mendonça Cardoso é Liderança Caiçara da Comunidade da Enseada da Baleia. Trabalhou na área previdenciária da Colônia de Pescadores de Cananeia. Foi Agente, por 3 anos, do Programa Brasil Alfabetizado, voltado à alfabetização, por meio do método Paulo Freire, de adultos pescadores. Atualmente é Graduada em Ciências Sociais e Gestora de Comercialização na Associação Rede Cananeia.



## Introdução

Apesar da redemocratização e do reconhecimento, a partir da Constituição de 1988, de direitos territoriais e socioculturais, povos e comunidades tradicionais continuam enfrentando violências, ameaças e situação de insegurança, promovidas em nome do desenvolvimento e, paradoxalmente, também em nome da conservação. Embora tais processos sejam distintos e até mesmo opostos, as consequências são as mesmas: violação de direitos étnicos; inviabilização do exercício do modo de vida tradicional e da organização comunitária; expulsão e **etnocídio**.

Por um lado, abandono pelo poder público e pela sociedade envolvente, negando-se condições de subsistência e projetos autônomos de **etnodesenvolvimento**, política que vem se configurando como estratégia consciente de vencer as comunidades pelo cansaço e pela desesperança<sup>1259</sup>. Em outra face clássica, mas igualmente perversa, as comunidades tradicionais enfrentam o avanço dos megaprojetos que ameaçam a integridade dos territórios coletivos e da biodiversidade.

---

<sup>1259</sup> CASTRO, Rodrigo Ribeiro; REZENDE, Roberto Sanches; ALMEIDA, Mauro William Barbosa de. Caminhos fechados: coerção aos meios de vida como forma de expulsão dos caiçaras da Jureia. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de et. al. (Org.). *Direitos Territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais em Situação de Conflitos Socioambientais*. Brasília: IPDMS, 2015. p. 545: “Chamamos também a atenção para o método de expulsão lenta e gradual pela restrição do acesso aos meios de vida. Desta forma, se oculta a realidade da expulsão de comunidades de territórios tradicionalmente ocupados, e se dificulta a formação de um debate público amplo sobre a relação entre a conservação de territórios de grande importância ambiental e o futuro de comunidades que habitaram secularmente esses territórios sem prejuízo de sua integridade”.

Mais surpreendente é constatar a existência de “refugiados da conservação”, vítimas de racismo e injustiça ambientais<sup>1260</sup> e da política hegemônica no campo ambiental, pautada pelo “mito moderno da natureza intocada”<sup>1261</sup> e atualmente alimentada pela incipiente economia verde e por emergentes propostas de concessão de gestão de unidades de conservação à iniciativa privada<sup>1262</sup>. Em conjuntura de neoliberalismo e Estado Mínimo, os recursos naturais, apesar de estratégicos e inerentes à soberania

<sup>1260</sup> PACHECO, Tania. *Desigualdade, injustiça ambiental e racismo: uma luta que transcende a cor*, 2007. Documento online. Disponível em: <<http://racismoambiental.net.br/textos-e-artigos/desigualdade-injustica-ambiental-e-racismo-uma-luta-que-transcende-a-cor/>>. Acesso em: 20 Jun. 2015: “Chamamos de Racismo Ambiental as injustiças sociais e ambientais que recaem de forma desproporcional sobre etnias vulnerabilizadas. (...) O Racismo Ambiental não se configura apenas através de ações que tenham uma intenção racista, mas igualmente através de ações que tenham impacto racial, não obstante a intenção que lhes tenha dado origem. Não usamos o termo ‘etnias vulnerabilizadas’ por acaso, na nossa definição. Estamos, de um lado, combatendo o racismo, mas, de outro, recusando a noção de ‘raça’, no que diz respeito a seres humanos. Fazemos questão de estabelecer de forma inquestionável que essas ‘etnias’ compreendem mais que as populações negras, a começar pelos povos indígenas, ‘donos’ originais deste território e submetidos a um verdadeiro genocídio”.

<sup>1261</sup> Referência à obra clássica das ciências sociais, de autoria do Antropólogo Antonio Carlos Diegues, na qual se debate criticamente a história e o desenvolvimento da política ambientalista no Brasil, inspirada em modelos não adequados aos trópicos e em realidades distantes da nossa, causando consequências perversas a comunidades tradicionais ancestralmente vinculadas a espaços ambientalmente íntegros.

<sup>1262</sup> A Lei Estadual 16.260/2016 cuida da regulamentação de concessão de serviços de ecoturismo e de exploração de madeira e o uso de áreas para tais fins em Unidades de Conservação no Estado de São Paulo, mesmo em locais ocupados por populações tradicionais, tratando-se de potencial foco de conflitos socioambientais supostamente praticados em nome da conservação destes espaços.

nacional, não conseguem resistir ao assédio do capital privado. A proposta de institucionalização do que vem se denominando economia verde cumpre a função de internalizar e incorporar à lógica do sistema a questão ambiental, transformando a conservação em serviço pago e, portanto, em mercadoria.

Para explicar tais consequências, optou-se pela categoria “refugiados”, que comporta um forte simbolismo capaz, assim, de gerar o impacto que a questão merece. A pretensão, neste caso, mais do que atrair a regência de dispositivos jurídicos internacionais aplicáveis a refugiados, considerando que se está a falar de povos e comunidades dignos de estatuto altamente protetivo, é conferir visibilidade política à delicada situação que vivenciam. Nesse aspecto, as Comunidades Caiçaras da Ilha do Cardoso e notadamente os Caiçaras da Enseada da Baleia infelizmente têm muito a dizer e ensinar, vitimados que foram e são por ações naturais e intervenções antrópicas externas, praticadas ora em nome do desenvolvimento, ora em nome da conservação, mas deixando lição de luta, resistência e esperança que honra a memória de seus ancestrais e abre horizonte promissor de prosperidade.

#### 1. Comunidades Tradicionais e conflitos socioambientais em nome da conservação

A política ambiental clássica confronta-se com direitos sociais e étnico-culturais, protagonizando, muitas vezes, episódios de injustiça e de racismo ambientais. Predominam, no campo da ecologia ortodoxa, posições pre-

servacionistas e conservacionistas, as quais, preocupadas apenas com a tutela da biodiversidade, consideram a ação humana sempre negativa e perturbadora.

Ilustra bem esta polêmica a política de implementação de Unidades de Conservação, condicionada pelo que Antonio Carlos Diegues denomina, em obra clássica das ciências sociais, de “o mito moderno da natureza intocada”, instrumento ideológico que domina o imaginário dos sujeitos que lidam nesta seara, repercutindo em saberes e práticas<sup>1263</sup>. Todavia, o “mito moderno da natureza intocada” não resiste à análise rigorosa, na medida em que, primeiramente, torna discutível a existência de espaços selvagens que não tenham sido tocados pela mão humana, ganhando cada vez mais força a tese de que a intervenção humana estimulou o desenvolvimento da biodiversidade que hoje se conhece<sup>1264</sup>.

Além disso, a ideologia preservacionista/conservacionista<sup>1265</sup> marginaliza as comunidades tradicionais que

<sup>1263</sup> DIEGUES, Antonio Carlos. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. 6. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

<sup>1264</sup> Conferir BARRETTO FILHO, Henyo T. Populações Tracionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção. In: ADAMS, Cristina; MURRIETA, Rui; NEVES, Walter (Orgs.). *Sociedades Caboclas Amazônicas: modernidade e invisibilidade*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2008. p. 118: “Isso significa reconhecer que a biodiversidade que encontramos hoje nesses ambientes seria o resultado de complexas interações históricas entre forças físicas, biológicas e sociais. A composição atual da vegetação madura/adulta pode muito bem ser o legado de civilizações passadas, a herança de campos cultivados e florestas manejadas abandonados há centenas de anos atrás – especialmente na Bacia Amazônica, na qual, conforme apontam evidências arqueológicas, etnohistóricas e etnobotânicas, uma alta densidade populacional e uma ocupação humana contínua teriam tido lugar”.

<sup>1265</sup> Realizando um balanço das duas vertentes seguidas pelo

ocupam o que ainda resta de espaço preservado e rico em biodiversidade, silenciando manifestações e desejos e tornando invisíveis suas lutas e reivindicações. Tal postura vem sendo contestada por pesquisas no campo da **etnociência** que indicam que as comunidades tradicionais são potenciais aliadas na manutenção da riqueza ambiental pela qual em grande parte são responsáveis, inventariando inúmeras contribuições, valorizando e respeitando técnicas e racionalidades outras, bem como modos de sentir, pensar e agir diferentes<sup>1266</sup>.

Para além da fragilidade do mito e do autoritarismo das práticas preservacionistas/conservacionistas, a política

---

ambientalismo clássico no Brasil, Roberto Resende pontua que o preservacionismo sempre esteve ligado a grandes organizações ambientalistas internacionais e influenciou mais decididamente 'a concepção e instalação de vários parques e outras Unidades de Conservação, principalmente a partir dos anos 1970', tratando-se de modelo limitado e visto como autoderrotado sob a perspectiva do respeito às comunidades tradicionais. O conservacionismo, por sua vez, 'nor-teou trabalhos na área de fomento ao reflorestamento e também as iniciativas de gestão de recursos naturais'. Roberto Resende infere que as propostas preservacionistas ganharam mais visibilidade e se tornaram dominantes, 'tanto nas políticas públicas quanto na discussão acadêmica', porém o resultado delas merece reflexão, ponderando que a aparente contradição entre o êxito do preservacionismo no campo ambiental e o modelo destrutivo de desenvolvimento praticado no Brasil 'na verdade sinaliza para a completa e desregrada utilização dos recursos naturais' fora das áreas protegidas. Cf. RESENDE, Roberto. *As regras do jogo: legislação florestal e desenvolvimento sustentável no Vale do Ribeira*. São Paulo: Annablume, 2002. p. 54-55.

<sup>1266</sup> DIEGUES, Antonio Carlos. Etnoconservação da Natureza: enfoques alternativos. In: DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2000. p. 28: "No domínio científico, tem ganho força os trabalhos de etnociência em seus vários ramos (etnobotânica, etnoictiologia, etnobiologia) em que as comunidades tradicionais desempenham papel fundamental. Grande parte desses trabalhos são realizados por uma nova geração de cientistas naturais, alguns dos quais trabalhando em instituições ambientais governamentais, que começam a entender a importância da participação social no estabelecimento de políticas públicas conservacionistas".

ambiental de implementação de áreas protegidas no Brasil importou o modelo estadunidense, incompatível com os trópicos e com a nossa realidade, em que grande parte da biodiversidade convive harmonicamente ou ao menos funcionalmente com a sociodiversidade de comunidades tradicionais que ocupam e protegem territórios ancestralmente. Não se trata de, inversamente ao mito da natureza intocada, fabricar um “mito do bom selvagem ecológico”, porque “não existem conservacionistas *naturais*”<sup>1267</sup>.

Como levantado em relatório do Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras da Universidade de São Paulo acerca dos Povos/Comunidades Tradicionais e Áreas Protegidas no Brasil, publicado em 2011 e que compilou 61 casos de conflitos, as consequências da implantação de Unidades de Conservação de Proteção Integral resultaram em inúmeros danos e prejuízos aos moradores tradicionais: a) restrição em direitos civis (direito de ir e vir, de inviolabilidade de domicílio) e direitos sociais (acessibilidade, transporte, saúde, etc.); b) usurpação do direito ao território ocupado ancestralmente, agravada pelo fato de, em geral, não possuírem título de propriedade das áreas, o que lhes subtrai o direito ao recebimento de indenização por desapropriação, restando-lhes apenas serem realocados; c) desorganização do modo de vida tradicional, em virtude das vedações ambientais impostas ao extrativismo, pesca e roça,

---

<sup>1267</sup> CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro W. B. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CUNHA, Manuela Carneiro da. *Cultura com asas e outros ensaios*. São Paulo: Cosac Naify, 2009. p. 285.

ainda que haja plano de manejo; d) proibição do exercício do autogoverno, lançando os moradores a uma situação de subserviência às autoridades impostas pela sociedade hegemônica; e) migração de moradores para viverem em condições de vulnerabilidade social no meio urbano, em razão da opressão (limitação e criminalização de atividades tradicionais, como a roça e pesca) e, simultaneamente, abandono do poder público, que só se faz presente nas comunidades afetadas pelas regras de proteção integral para mostrar sua face punitiva; f) demora na definição da situação fundiária, engendrando enorme insegurança às comunidades que é conveniente ao Estado, o qual se exonerava da obrigação de reassentamento e indenização em caso de saída de moradores; g) restrição ou desestímulo à preservação do patrimônio cultural imaterial, como as festas, o fandango, os mutirões, etc. e incentivo a atividades de geração de renda como o ecoturismo e o artesanato<sup>1268</sup>; h) destruição ambiental por ações de terceiros, como cortadores de palmito, madeireiros, mineradores, etc., encorajados pela retirada de moradores tradicionais e pela ausência de fiscalização adequada por parte do poder público; i) danos morais individuais e coletivos aos grupos etnicamente diferenciados, em função das violações acima mencionadas<sup>1269</sup>.

---

<sup>1268</sup> A restrição de atividades culturais típicas, como o fandango (Caiçara), se dá pela proibição, por exemplo, da coleta da madeira necessária para a feitura de instrumentos musicais (Rabeca). Por outro lado, há uma pressão do poder público e da sociedade envolvente para que as comunidades invistam em atividades “produtivas”, abandonando práticas que não sirvam aos interesses do mercado.

<sup>1269</sup> NÚCLEO DE APOIO À PESQUISA SOBRE POPULAÇÕES HUMANAS E ÁREAS ÚMIDAS BRASILEIRAS. *Povos/Comunidades*

Mark Dowie classifica estes grupos desterrados como autênticos “refugiados da conservação”, nova tipologia para explicar este fenômeno que, infelizmente, não é tão novo:

Não é nenhum segredo que milhões de povos nativos no mundo inteiro foram expulsos de suas terras para deixar seu lugar para grandes companhias de petróleo, mineração, madeireiras e a monocultura. Mas poucos povos sabem que a mesma coisa aconteceu por uma causa muito mais nobre: a conservação da natureza. Hoje a lista de instituições destruidoras de culturas denunciadas por líderes tribais em quase todos os continentes inclui não somente Shell, Texaco, Freeport e Bechtel, mas nomes também mais surpreendentes como: Conservation International (CI); Nature Conservancy (TNC); World Wildlife Fund (WWF); e Wildlife Conservation Society (WCS). Mesmo a mais sensível aos aspectos culturais, a União Internacional para a Conservação (UICN), poderia ser mencionada<sup>1270</sup>.

Sobre o conceito de refugiados da conservação, assinala Dowie que não se confunde com o de “refugiados ambientais”, situação de insustentabilidade e de risco (especialmente para a vida humana) provocada por alterações do ecossistema (seca, desertificação, inundações, doenças, etc.), porque no primeiro caso as violações de direitos e as

---

*Tracionais e Áreas Protegidas no Brasil: Conflitos e Direitos*. Série Documentos e Relatórios de Pesquisa. Pró-Reitoria de Pesquisa USP. São Paulo, 2011.

<sup>1270</sup> DOWIE, Mark. Refugiados da Conservação. In: DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). *A Ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas*. São Paulo: NUPAUB/USP, 2008. p. 115.



vulnerabilidades resultam pela retirada à força de comunidades ou pela inviabilização de modos de vida tradicional para a suposta “conservação” da natureza, não em função de mudanças do ecossistema. Nas palavras da liderança Cherokee Rebecca Adamson, lembrada por Dowie, “se você permitir que as pessoas permaneçam no território sem o direito de usá-lo, você também pode ter tirado a terra delas. É tão ruim quanto a completa expulsão”<sup>1271</sup>.

De sua longa e larga experiência na academia e em pesquisas envolvendo comunidades etnicamente diferenciadas em áreas ambientalmente protegidas, Antonio Carlos Diegues extrai as seguintes conclusões acerca do funcionamento das Organizações Não Governamentais (ONGs) transnacionais que atuam na área ambiental: 1) apresentam grande capacidade de captação de recursos financeiros para a conservação provenientes de corporações multinacionais; 2) exercem influência e pressão em órgãos governamentais e participam da concepção e execução de políticas ambientais; 3) fornecem treinamento e capacitação a agentes públicos da área ambiental, disseminando modelos, metodologias e conceitos preservacionistas/conservacionistas; 4) organizam eventos científicos de grande porte e repercussão para os quais são convidados representantes dos governos; 5) servem como financiadores das ONGs locais, exigindo obediência a modelos preservacionistas/conservacionistas no campo ambiental<sup>1272</sup>.

<sup>1271</sup> DOWIE, Mark. *Conservation Refugees: the hundred-year conflict between global conservation and native peoples*. Massachusetts: The MIT Press, 2009. Introduction, xxii.

<sup>1272</sup> DIEGUES, Antonio Carlos (Org.) *A Ecologia política das grandes*

As conclusões de Antonio Carlos Diegues são corroboradas por pesquisas, casos e experiências em outras partes do globo, que apresentam desconfortável semelhança. Além da abordagem crítica com relação à injustiça ambiental (ainda que não se utilizem desta expressão) praticada contra comunidades tradicionais situadas em várias regiões do mundo, os autores da coletânea “A Ecologia Política das grandes ONGs Transnacionais Conservacionistas” traçam o perfil e explicitam os interesses destas grandes entidades, em parte responsáveis pelo embate entre meio ambiente e comunidades tradicionais ou, ao menos, beneficiadas pela política ecológica hodiernamente hegemônica.

A despeito do declínio do financiamento de projetos de entidades ligadas ao meio ambiente, Mac Chapin adverte que o investimento nas grandes ONGs aumentou tanto em termos relativos quanto absolutos, mencionando que “a renda combinada da WWF, TNC e CI em 2002 para trabalhar em países do Terceiro Mundo chegou a mais da metade dos 1.5 bilhões de dólares disponíveis para a conservação naquele ano (...)”<sup>1273</sup>. Acrescenta o autor que “entre as empresas doadoras para essas três ONGs estão a Chevron Texaco, Exxon Mobil, Shell International, Weyerhaeuser, Monsanto, Dow Chemical e Duke Energy”<sup>1274</sup>.

---

ONGs transnacionais conservacionistas. Op. cit., p. 13-14.

<sup>1273</sup> CHAPIN, Mac. Um desafio aos conservacionistas. In: DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). A Ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas. Op. cit. p. 35-36.

<sup>1274</sup> Ibid. p. 41.

David B. Ottaway e Joe Stephens descreveram a “TCN – *Nature Conservancy*” como uma grande empresa verde, “líder de um ambientalismo suave que propõe compromissos entre a conservação e as corporações norte-americanas”<sup>1275</sup>, apresentando megaestrutura de 3.200 funcionários em 528 escritórios nos Estados Unidos e mais 30 outros espalhados por diversos países e possuindo como sede mundial “um edifício de 8 andares no valor de 28 milhões de dólares em Arlington”<sup>1276</sup>.

Não é de causar espanto quando Mac Chapin denuncia que as grandes ONGs mantêm vínculos financeiros e políticos com “governos, agências bilaterais e multilaterais, além de corporações multinacionais que operam no Terceiro Mundo e reluta em opor-se a elas”, situação que “motivou a observação irônica de que as grandes ONGs internacionais estão se aliando com as forças que destroem os ecossistemas remanescentes no mundo, enquanto ignoram ou mesmo se opõem às forças que tentam salvá-los da destruição”, perguntando-se, então: “Não é estranho que em 2003 enquanto a Oxfam/América apoiava os grupos indígenas na Amazônia em sua luta contra a degradação provocada pela Chevron/Texaco, as grandes ONGs premiavam essa mesma corporação em troca de auxílio financeiro?”<sup>1277</sup>.

Mais preocupante ainda são as evidências de que as

---

<sup>1275</sup> OTTAWAY, David B; STEPHENS, Joe. Por dentro da TNC – Nature Conservancy. In: DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). A Ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas. Op. cit. p. 68.

<sup>1276</sup> Ibid. p. 72.

<sup>1277</sup> CHAPIN, Mac. Op. cit. p. 44.

ONGs transnacionais conservacionistas foram fundamentais para a formulação de políticas ambientais de criação de Unidades de Conservação que excluem povos e comunidades tradicionais<sup>1278</sup>.

Os dados a respeito deste fenômeno são precários e escassos, informando Mark Dowie estimativas que apontariam a existência de 5 a 10 milhões de “refugiados da conservação”, tudo a depender, na verdade, da interpretação que se dê a processos de expulsão, deslocamento, reassentamento, inviabilização do modo de vida tradicional, etc. Assenta, todavia, que “os refugiados da conservação existem em cada continente, com exceção da Antártica. E em todos os relatos, vivem de forma muito mais difícil que antes, banidos de territórios que ocuparam por centenas, às vezes milhares de anos”<sup>1279</sup>.

Muitas vozes vêm alertando para a configuração de uma nova forma de colonialismo/imperialismo, um neo-colonialismo verde/ambiental, tendo como elite as ONGs transnacionais conservacionistas, as quais, aliás, se transformaram em poderosas e ricas entidades empresariais que não permitem controle democrático, associadas a colaboradores suspeitos, como governos de países que degradam o meio ambiente e grandes corporações que atuam de forma ecologicamente destrutiva<sup>1280</sup>.

---

<sup>1278</sup> BROCKINGTON, Dan; IGOE, Jim. Expulsão para a conservação da natureza: uma visão global. In: DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). *A Ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas*. Op. cit. p. 141.

<sup>1279</sup> DOWIE, Mark. Op. cit. p. 118.

<sup>1280</sup> DIEGUES, Antonio Carlos. DIEGUES, Antonio Carlos. *Etnoconservação da Natureza: enfoques alternativos*. Op. cit. p. 04.

## 2. Caiçaras da Ilha do Cardoso e refugiados da conservação: do “tempo da fartura” para o “tempo da perseguição”

Sobre os territórios das Comunidades Tradicionais da Ilha do Cardoso<sup>1281</sup>, o Decreto Estadual 40.319, em 3 de julho de 1962, impôs o Parque Estadual da Ilha do Cardoso, em que pese tratar-se de área da União. Além da sobreposição com área federal, a Unidade de Conservação não considerou a existência de Comunidades Tradicionais em seu interior. Melhor dizendo, sabia da existência destas comunidades, mas adotou política de expulsão de moradores presentes no território ao menos desde a primeira metade do século XIX. Como o Relatório Antropológico encomendado pela própria Fundação Florestal atesta, “havia uma quantidade considerável de moradores na Ilha do Cardoso, em sua absoluta maioria, famílias que já ocupavam o lugar há, pelo menos, dois séculos, constituindo um grupo populacional denominado caiçara”<sup>1282</sup>. O estudo contempla também o conflito histórico entre populações tradicionais da Ilha do Cardoso e política ambientalista, consistente na vedação ou restrição de atividades como a prática de agricultura de subsistência, extrativismo de baixo impacto ambiental, inclusive extração de material para

---

<sup>1281</sup> No Parque Estadual da Ilha do Cardoso atualmente há 7 comunidades Caiçaras (Pontal do Leste, Enseada da Baleia, Marujá, Vila Rápida, Itacuruçá/Pereirinha, Cambriu, Foles) e 1 indígena (Aldeia Pacuri ty).

<sup>1282</sup> CARVALHO, Maria Celina Pereira de; SCHMITT, Alessandra. *Relatório Técnico-Científico elaborado em atendimento ao termo de referência (TDR) emitido pela Diretoria de Assistência Técnica da Fundação Florestal em agosto de 2011 para a contratação de serviços para elaboração de laudo histórico e antropológico para identificação de famílias tradicionais e da aldeia indígena Guarani presentes no Parque Estadual da Ilha do Cardoso, São Paulo, Mar. de 2012, p. 2.*

a confecção de cercos e canoas, registrando a pesquisa que a “imposição de leis restritivas do uso do ambiente forçou a saída da maioria dos habitantes da Ilha”<sup>1283</sup>.

A proibição da agricultura tradicional foi a medida que provocou o maior impacto negativo na vida das comunidades da Ilha do Cardoso e certamente foi motivo determinante para o exílio dos Caiçaras de seu território ancestral rumo às periferias das cidades desestruturadas do Vale do Ribeira. Em detida pesquisa para o Livro de Terras de Cananeia e ao acervo do Padre João Trinta, figura marcante na história de Cananeia e defensor das comunidades rurais do Vale do Ribeira, o Relatório Antropológico listou a existência de 46 sítios na Ilha do Cardoso desde o período colonial, quase todos extintos após a criação do Parque na década de 1960 em função da vedação da lavoura<sup>1284</sup>. Mais que segurança alimentar<sup>1285</sup>, a roça tradicional significava trabalho digno e decente, socialização, exercício cultural, troca de experiência e transmissão de conhecimento e saberes.

---

<sup>1283</sup> Ibid, p. 2.

<sup>1284</sup> Ibid, p. 33.

<sup>1285</sup> Ibid, p. 190: “Esta representação da fartura gerada pela grande variedade e abundância de produtos da roça é recorrente em toda a ilha, dentre as pessoas mais velhas, incluindo-se aquelas pessoas que residiam nas praias voltadas para o mar aberto e a restinga. Por exemplo, Augusta das Neves Cubas, moradora na praia do Camboriú, nos disse que seu pai, Pacífico Generoso, nessa mesma praia, plantava arroz, feijão, melancia, abóbora, mandioca, cará, batata doce e tinha canavial. Ele enchia a canoa com esses produtos e ia vendê-los em Cananéia. Augusta nos diz que ‘ninguém passava fome, não tinha falta de nada’. É interessante notar que, nas entrevistas que fizemos, praticamente não ouvimos relatos sobre dificuldades materiais pelas quais as famílias tenham passado até o início da década de 1960”.

O fechamento de escolas na Ilha do Cardoso, fenômeno mais frequente a partir da década de 1980, também causou migração forçada de inúmeras famílias à cidade. Ainda hoje, famílias Caiçaras de Itacuruçá/Pereirinha não recebem sequer barco-escola do poder público para a curta travessia de apenas 8 km até a cidade de Cananeia, como constatou a Defensoria Pública em reunião realizada no dia 19 de agosto de 2016 na referida comunidade. A construção e reforma de casas também passaram a sofrer controle e até mesmo foram proibidas<sup>1286</sup>.

Por essa razão o estudo identifica duas fases na Ilha do Cardoso, antes e depois da criação do Parque Estadual: “o tempo da fartura” e o “tempo da perseguição”. A passagem de uma fase à outra está marcada pela proibição e limitação das atividades tradicionais, que desarticulou o sistema de relações sociais historicamente estabelecido, baseado em ações coletivas, na troca e na reciprocidade. No lugar da confiança e solidariedade, abriu-se espaço para a desunião, a discórdia e o policiamento entre os próprios moradores<sup>1287</sup>. Em nome da suposta tutela do meio ambiente, “o tempo de perseguição” promoveu arbitrariedades e violência contra populações responsáveis pela manutenção do ecossistema e pela riqueza ambiental existente na Ilha do Cardoso, colocando-as no papel de agressoras do meio ambiente e de criminosas ambientais<sup>1288</sup>. Não obstante o histórico de conflitos e a expulsão

---

<sup>1286</sup> Ibid, p. 81.

<sup>1287</sup> Ibid, p. 226.

<sup>1288</sup> Ibid, p. 228.

forçada ou indiretamente causada pela inviabilização do modo de vida Caiçara, o Relatório Antropológico, produzido no ano de 2012, registra a presença de 389 moradores tradicionais distribuídos em 140 unidades habitacionais no Parque Estadual da Ilha do Cardoso<sup>1289</sup>.

Curiosamente, o mesmo Estado e a mesma política ambientalista que, de um lado, sufocavam e oprimiam injustamente comunidades tradicionais que viviam relação simbiótica ou pelo menos funcional com a biodiversidade da Ilha do Cardoso, de outro promoviam lamentável episódio de ataque irresponsável ao meio ambiente registrado no Relatório Antropológico. De fato, no ano de 1972, o Governo do Estado de São Paulo resolveu criar no Pereirinha, região da Ilha do Cardoso ocupada por famílias Caiçaras, o Centro de Pesquisas de Recursos Naturais da Ilha do Cardoso. Em nome da criação de um centro de pesquisa para a preservação da natureza, enorme quantidade de areia dragada do Rio Perequê serviu para aterrar a lagoa, onde viviam jacarés e peixes, e o curso de um rio foi desviado. Não bastasse, uma pequena usina hidrelétrica foi construída para abastecer as instalações do Centro de Pesquisas de Recursos Naturais da Ilha do Cardoso, funcionando por apenas 25 minutos, tendo em vista que o volume de água não era suficiente para alimentar a estrutura!<sup>1290</sup>

---

<sup>1289</sup> Ibid, p. 3.

<sup>1290</sup> Ibid, p. 233.



### 3. Caiçaras da Enseada da Baleia e conflitos socioambientais: refugiados da conservação, “refugiados ambientais” e refugiados do desenvolvimento<sup>1291</sup>

A Enseada da Baleia é uma comunidade Caiçara situada na porção sul da Ilha do Cardoso, em Cananeia (São Paulo), acessível somente por barco. O nome é inspirado na aparição frequente de Baleias, tratando-se de rota de migração do animal<sup>1292</sup>. Descrição alguma será suficiente para capturar a exuberância ambiental do local, a graça e delicadeza das casas coloridas livres de muros e cercas e das árvores plantadas e cultivadas pelos moradores.

A origem e formação do núcleo comunitário da Enseada da Baleia remete à figura do Senhor Antonio Cardoso, mais conhecido como Malaquias, apelido que ganhou em razão do sobrenome de sua mulher, Senhora Erci Antonia Malaquias Cardoso<sup>1293</sup>. Ambos cresceram na Enseada da Baleia, ocupada pelo casal Antonio Valeriano Martins e Ernestina Malaquias Martins, que fundaram a vila e se tornaram responsáveis por cuidar deles. Erci, aos 2 anos de idade, foi encaminhada à Enseada em função do fale-

---

<sup>1291</sup> A categoria “refugiados do desenvolvimento” refere-se às populações e comunidades atingidas por empreendimentos, como mineração, construção de barragens, agronegócio, etc. Sobre o assunto, conferir o vídeo narrado por Chico César e dirigido por Fábio Nascimento, que pode ser encontrado em: <<https://vimeo.com/160568538>>. Acesso em: 25 Mai. 2017.

<sup>1292</sup> ARAKAKI, Kelly Rocha. *O Território Caiçara da Comunidade Enseada da Baleia, Parque estadual da Ilha do Cardoso – SP*. Anais XVI Encontro Nacional dos Geógrafos (ENG 2010), realizado de 25 a 31 de julho de 2010. Porto Alegre, 2010, p. 2.

<sup>1293</sup> Este texto presta modesta homenagem à memória de (Vó) Erci, matriarca da Comunidade Caiçara da Enseada da Baleia, exemplo maior de força e sabedoria, que faleceu e deixou o mundo mais órfão no dia 8 de abril de 2017.

cimento de sua mãe, enquanto Malaquias, por volta dos 8 anos, passou a viver no local em virtude da morte do pai. Malaquias nasceu na Ilha do Superagui e os dois são provenientes de comunidades Caiçaras do Estado do Paraná.

Erci e Malaquias trabalharam incansavelmente pela construção e pelo desenvolvimento da comunidade. Malaquias, hábil comerciante e empreendedor, deu continuidade aos negócios do Senhor Valeriano, consistentes no processamento de peixe seco, que era entregue em Registro para exportação ao Japão. Além disso, administrou com sucesso mercearia na comunidade que abastecia toda a região. Depois do fechamento da fábrica de peixe seco, em 1956, Malaquias continuou vivendo da pesca, oferecendo seu produto, transportado a remo, na cidade de Iguape<sup>1294</sup>.

Os atuais moradores da Enseada descendem do casal Erci e Malaquias. A cada criança que nascia, uma árvore era plantada, como conta Tatiana Mendonça Cardoso, neta de Erci e Malaquias, no belo e melancólico documentário “Vazantes”, que retratou uma fase delicada da Enseada da Baleia e foi produzido, no ano de 2009, por Fulô Filmes<sup>1295</sup>. Hoje a vila é povoada por 9 famílias, que, apesar de todas as adversidades, acentuadas após o falecimento de Malaquias em 2010, não pretendem deixar a Ilha do Cardoso, local em que estão inscritas a história e a memória da comunidade<sup>1296</sup>.

<sup>1294</sup> CARVALHO, Maria Celina Pereira de; SCHMITT, Alessandra. Op. cit. p. 208.

<sup>1295</sup> Conferir em: <<https://vimeo.com/29681001>>.

<sup>1296</sup> Inegável que a terra e o espaço constituem dimensões integrantes do ser humano, em que desenvolve cultura, modos de existência; estabelece relações com os outros e com o meio ambiente; e de onde retira alimento, subsistência, força e vida. A despeito da inquestionável relevância destas dimensões para a existência humana, a questão territorial e espacial, para as comunidades tradicionais, assume ares dramáticos, de luta por sobrevivência. A terra, para os Caiçaras, além de ser instrumento de trabalho e alimento para a vida, também contém forte conteúdo simbólico e serve de alimento para alma.

Depois do grande abatimento que se lançou sobre os moradores em razão da morte de Malaquias, a comunidade Caiçara da Enseada, liderada pelas mulheres, refez-se do trauma, retomando atividades de pesca artesanal e turismo e inaugurando promissor artesanato, que se iniciou com a produção de sacolas ecológicas e se sofisticou com a confecção de inúmeras peças de roupas em estilo sustentável, aproveitando redes de pesca descartadas no mar<sup>1297</sup>. O impulso inicial para a produção das roupas contou com o apoio do Instituto Socioambiental (ISA) ao projeto comunitário “Do mar para a beleza da Mulher”.

Além do histórico de conflitos e dos impactos às comunidades decorrentes da incidência de Unidade de Conservação de Proteção Integral, a Ilha do Cardoso vem sofrendo há décadas processo de erosão que compromete a integridade do território, constituindo outro motivo de preocupação. Trata-se de fenômeno persistente, mas lento e gradual, ao qual as comunidades afetadas sempre se adaptaram sem deixar o território, alterando os locais de moradia e construindo barreiras de contenção. Mais precisamente, o processo de erosão ocorre no canal do Ararapira e atinge também a margem situada no Estado do Paraná.

Como explicam Rodolfo José Ângulo e Marcelo Eduardo Muller, a Vila da Barra do Ararapira, comunidade Caicara na margem paranaense do canal, tradicionalmente “convivia com o processo erosivo realocando suas residências e plantações”<sup>1298</sup>. Os mesmos pesquisadores

<sup>1297</sup> Conferir o *blog* em: <<http://enseadadabaleia.blogspot.com.br/>>.

<sup>1298</sup> ÂNGULO, Rodolfo José; MULLER, Marcelo Eduardo. Previsão e consequências da abertura de uma nova barra no Mar do Ararapira, Paraná-São Paulo, Brasil. *Quaternary and Environmental Geosciences*, v. 1, n. 2, 2009, p. 74.

advertem que a comunidade da Enseada da Baleia está muito próxima do local onde está previsto eventual ruptura e início da abertura da nova desembocadura, tratando-se de local delicado do ponto de vista geológico, em função do risco de encobrimento do território<sup>1299</sup>. Algumas estimativas indicavam possível abertura em 2011, outras fontes preveem sua ocorrência entre 2017 e 2033<sup>1300</sup>. A situação exige cuidado e responsabilidade por parte do poder público e especialmente da Gestão do Parque Estadual da Ilha do Cardoso, reclamando planejamento e a tomada de medidas preventivas para minimizar ou evitar os efeitos adversos dessas mudanças.

Tendo em vista a repercussão da questão, o Ministério Público Estadual instaurou Inquérito Civil Público (08/08), em 9 de junho de 2008, para monitorar o fenômeno. Em nota técnica elaborada em 26 de setembro de 2008, a Fundação Florestal recomenda o “planejamento das soluções propostas de remanejamento ou não das comunidades afetadas”, devendo a Comunidade Caiçara da Enseada da Baleia receber atendimento prioritário. Para acompanhar o processo erosivo, a Portaria da Fundação Florestal 43/2013 instituiu, em 5 de março de 2013, Grupo de Trabalho para elaboração de Plano de Trabalho das áreas da Enseada da Baleia, Vila Rápida e Pontal do Leste, localizadas no interior do Parque Estadual da Ilha do Cardoso. O Plano de Trabalho elaborado pela equipe da Fundação Florestal e pelo Instituto Geológico considera que a população Caiçara presente na Ilha do Cardoso é tradicio-

<sup>1299</sup> Ibid, p. 74.

<sup>1300</sup> Ibid, p. 72.

nal e sua ocupação se reduz a 5% do território do Parque. Acrescenta que em 1993 identificou-se o processo erosivo, natural e gradual, que pode acarretar riscos à integridade e ao patrimônio cultural destas comunidades tradicionais.

O processo erosivo na Enseada da Baleia foi identificado pela comunidade há mais de 30 anos. Desde 1985, Malaquias lutava contra a erosão, trabalhando em sistemas de contenção do avanço do mar para proteger área da comunidade que contava com restaurante, espaço coletivo de limpeza de peixe e mercearia. Segundo a comunidade, as obras de contenção estabilizaram a erosão no local em que foram feitas. As outras partes que não receberam proteção por meio de barreiras de contenção sofreram processo erosivo mais intenso, como as áreas em frente à Igreja, à lojinha de artesanato da comunidade e à casa de Jorge Malaquias.

A questão da erosão sempre foi objeto de preocupação e a comunidade da Enseada sempre buscou formas de adaptação a este processo. De fato, nestes 30 anos de descoberta da atividade erosiva na Enseada da Baleia e na Ilha do Cardoso não há notícias de que o fenômeno tenha acarretado qualquer impacto geológico violento em seu território. Não há relatos, na Enseada da Baleia, de desabamento repentino de construções ou mesmo de deslocamento de porções de terra em função da atividade erosiva, tratando-se, importante reiterar, de ação lenta e gradual, ainda que fatal e intensiva.

Embora não seja viável estabelecer um padrão constante de taxas médias de erosão, mas apenas tendências e projeções, como os estudos acadêmicos e laudos elabora-

dos pelo Instituto Geológico demonstram, é seguro afirmar que o processo de erosão em si não é imprevisível nem ameaçador. Contudo, o fenômeno tem ocasionado a diminuição gradativa do esporão arenoso que separa o canal do mar, em área próxima à Enseada da Baleia, podendo desencadear seu rompimento, neste caso com consequências que não se podem mensurar.

Fatos recentes tornaram ainda mais delicada a condição da Comunidade Caiçara da Enseada da Baleia e da Comunidade da Vila Rápida, mais próximas da área crítica de possível rompimento do cordão arenoso na Ilha do Cardoso. A passagem de ciclone extratropical no litoral de São Paulo entre os dias 27 a 31 de outubro de 2016 causou elevação do nível do mar e forte agitação marítima, erodindo talvez de forma irreversível e insustentável a parte mais estreita de faixa de areia que separa o Oceano do Canal, hoje reduzida a menos de 2 metros. Eventual rompimento do cordão arenoso abrirá uma nova barra no local e obrigará que as comunidades da Enseada da Baleia e da Vila Rápida sejam realocadas imediatamente, talvez em caráter definitivo, em vista do risco de erosão e inundação das áreas em que estão estes núcleos. Desde então, a Comunidade da Enseada, a gestão local da Fundação Florestal e a Defesa Civil do Estado debatem plano para ações emergenciais em caso de necessidade de evacuação<sup>1301</sup>.

---

<sup>1301</sup> Sobre as ressacas de Out. de 2016, conferir a notícia do G1 disponível em: <<http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2016/11/defesa-civil-monitora-area-de-restinga-em-cananeia-sp-para-avaliar-riscos.html>>. Acesso em: 30 Mai.2017.

Por essa razão, a Comunidade Caiçara da Enseada da Baleia, assessorada pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo e com o aval da Gestão do Parque Estadual da Ilha do Cardoso, identificou área no interior do Parque adequada à realocação, denominada “Nova Enseada”. Em Relatório de Vistoria, produzido em novembro de 2016, por solicitação da Defensoria Pública, equipe interdisciplinar do Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas em Áreas Úmidas do Brasil avaliou o território da “Nova Enseada”, sob os aspectos antropológicos, ambientais e de segurança geológica diante do processo erosivo na Ilha do Cardoso/Cananéia (São Paulo), concluindo que a área escolhida pela comunidade “oferece segurança geológica, reduzido impacto ambiental e adequação socioeconômica e cultural”<sup>1302</sup>.

O estudo subsidiou intervenção da Defensoria Pública do Estado e do Ministério Público Federal em face do governo do Estado de São Paulo, que no início resistiu em autorizar a realocação da Enseada para a área escolhida pela comunidade no interior da Ilha do Cardoso, em razão de questões ambientais. Técnicos da Fundação Florestal e do Instituto Florestal chegaram a recomendar informalmente que as famílias Caiçaras da Enseada se mudassem para a comunidade do Marujá, sob pena de terem que

---

<sup>1302</sup> NÚCLEO DE APOIO À PESQUISA SOBRE POPULAÇÕES HUMANAS E ÁREAS ÚMIDAS BRASILEIRAS. *Lauda Técnico de avaliação da área de reassentamento da comunidade de Enseada da Baleia sob os aspectos antropológicos, ambientais e de segurança geológica diante do processo erosivo na Ilha do Cardoso/Cananéia-SP*. São Paulo, Nov. de 2016.

abandonar a Ilha do Cardoso e migrar definitivamente para o centro urbano da cidade de Cananeia<sup>1303</sup>.

Após processo de intensa angústia e insegurança para a comunidade, finalmente no dia 7 de dezembro de 2016, em audiência com a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, que contou com a presença da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Ministério Público Federal, Fundação Florestal, Instituto Geológico e Defesa Civil do Estado de São Paulo, o Secretário Estadual do Meio Ambiente autorizou a realocação da Comunidade para a “Nova Enseada”, determinando à Diretoria Regional da Fundação Florestal que a decisão fosse cumprida imediatamente pela Gestão do Parque Estadual da Ilha do Cardoso.

Não bastasse, a Comunidade Caiçara da Enseada da Baleia sofreu destruição socioambiental provocada pelo Município de Ilha Comprida, vizinho ao de Cananeia, tornando o núcleo vítima de ação praticada em nome do desenvolvimento. Gerido pelo Município de Ilha Comprida, o barco turístico Catamarã começou a operar na região no final de 2014, partindo da porção norte da Ilha Comprida e terminando seu trajeto na Comunidade Caiçara do Pontal do Leste, na Ilha do Cardoso. A Comunidade da Enseada temia que a passagem do Catamarã causasse aceleração do processo erosivo e prejudicasse a estabilidade das embarcações menores. Moradores da Enseada percebiam

---

<sup>1303</sup> O relato está registrado em reportagem da Folha de São Paulo, disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2016/12/1839958-alta-da-mare-em-ilha-no-litoral-de-sp-expulsa-pescadores-de-vila-centenaria.shtml>. Acesso em: 1 de Jun. 2017.



que a passagem do barco impactava inclusive as pequenas embarcações atracadas no trapiche, promovendo risco de colisão no barranco e entre os próprios barcos atracados.

Em princípio, apesar do incômodo e do receio pela velocidade inadequada que imprimia em canal estreito, o Catamarã não provocava maiores preocupações, haja vista que a embarcação apenas passava pela comunidade. Entretanto, no dia 7 de fevereiro de 2015 o Catamarã resolveu atracar na Enseada da Baleia, que não estava no roteiro previsto, sem autorização prévia da comunidade. Antes, havia passado devagar pela comunidade, demonstrando interesse no local, seguindo caminho até Pontal do Leste. No retorno, o barco tentou parar, mais de uma vez, na área de contenção construída pela comunidade, mas não conseguiu. Os moradores mais experientes explicam que esse local possui uma forte correnteza que não permite que embarcações atraquem. As manobras para tentativa de atracação e para a saída da embarcação acionaram a potência máxima do motor do barco e provocaram o deslocamento imediato de mais de 20 metros de porção de terra, causando em seguida o desabamento das construções existentes.

A irresponsável e trágica ação do Catamarã causou danos materiais e morais aos Caiçaras da Comunidade da Enseada da Baleia, no plano individual e no coletivo, destruindo 2 casas de moradores e 3 espaços comunitários. Também afetou a própria paisagem e o valor estético da área. O deslocamento de porção de 20 metros de terra agravou a situação delicada de vulnerabilidade geológica contra a qual a comunidade luta há décadas.

Considerando a necessidade de assegurar o direito de permanência da Comunidade Caiçara da Enseada da Baleia na Ilha do Cardoso em caso de realocação, em virtude do já mencionado avanço do mar, bem como de apurar a responsabilidade do Município de Ilha Comprida pelo desastre socioambiental causado na comunidade, a Defensoria Pública instaurou o Procedimento Administrativo de Tutela Coletiva 7/15.

Frustradas as tentativas de resolução extrajudicial da demanda para reparação da comunidade em razão dos prejuízos decorrentes do impacto do barco turístico Cata-marã, a Defensoria Pública ingressou, em 9 de novembro de 2016, com Ação Civil Pública, na Comarca de Cananeia, ainda em fase inicial e sem perspectiva de conclusão em curto prazo. A Ação Civil Pública pede: 1) a condenação do Município de Ilha Comprida pelos danos materiais causados à comunidade e aos moradores da Enseada, consistentes em danos emergentes no valor de R\$ 166.607,00 e lucros cessantes no valor de R\$ 193.442,00; 2) a condenação do Município de Ilha Comprida ao pagamento de danos morais coletivos, no valor de R\$ 360.000,00, à Comunidade Caiçara da Enseada da Baleia, representada pela Associação dos Moradores da Enseada da Baleia; 3) a condenação do Município de Ilha Comprida para que reconheça a responsabilidade pela devastação socioambiental causada na Comunidade Caiçara da Enseada da Baleia, em “Pedido Formal de Desculpas”, devendo publicar nota neste sentido em jornal regional de maior circulação por 4 vezes, transmiti-la por rádio local durante 1 mês e postar o conte-

údo da nota em sítios oficiais do Município, mantendo-a, neste último caso, enquanto a reparação não for totalmente concluída; 4) a condenação do Município de Ilha Comprida em realizar “Pedido Formal de Desculpas”, em ato a ser cumprido pelo(a) Prefeito(a) na própria Comunidade Caiçara da Enseada da Baleia.

## Conclusão

Não é novidade que a história das comunidades tradicionais é marcada pela violência e injustiça cometidas em nome do desenvolvimento. Na Ilha do Cardoso, a criação do Parque Estadual coibiu a especulação imobiliária e empreendimentos turísticos predatórios na região. Se serviu para proteger a biodiversidade exuberante da Ilha do Cardoso, no entanto, ao mesmo tempo, significou a passagem, para as comunidades Caiçaras, do “tempo de fartura” para o “tempo da perseguição”.

Neste aspecto, a parceria entre comunidades e ambientalistas que seguem as linhas preservacionistas ou mesmo conservacionistas se rompe, revelando ideologias e práticas racistas e injustas, as quais consideram as populações tradicionais inimigas ou incapazes de, autonomamente, cuidarem da biodiversidade presente em seus territórios e pela qual são responsáveis.

Pautar a questão da categoria “refugiados da conservação” tem o mérito de dar visibilidade ao menos política a processos de extinção, expulsão e opressão de comunidades tradicionais vinculadas a áreas ambientalmente íntegras. As comunidades tradicionais, por sua vez, sem-

pre demonstraram capacidade admirável de resistência e cada vez mais se organizam para ensinar ao mundo sobre conservação ambiental e modos mais justos e solidários de convivência humana.

Vítima de fenômenos naturais e de intervenções antrópicas praticadas em nome do desenvolvimento e também em nome da conservação, enfrentando, assim, de forma simultânea, a condição de “refugiada ambiental”, “refugiada do desenvolvimento” e “refugiada da conservação”, a Enseada da Baleia, tal como Malaquias e Erci, sempre soube que, mesmo se o mar avançar, a comunidade vai ficar, a vida vai abundar e o amor vai vingar.

#### Referências Bibliográficas

ÂNGULO, Rodolfo José; MULLER, Marcelo Eduardo. Previsão e consequências da abertura de uma nova barra no Mar do Ararapira, Paraná-São Paulo, Brasil. *Quaternary and Environmental Geosciences*, v. 1, n. 2, p. 67-75, 2009.

ARAKAKI, Kelly Rocha. *O Território Caiçara da Comunidade Enseada da Baleia, Parque estadual da Ilha do Cardoso – SP*. Anais XVI Encontro Nacional dos Geógrafos (ENG 2010), realizado de 25 a 31 de julho de 2010. Porto Alegre, 2010.

BARRETTO FILHO, Henyo T. Populações Tracionais: introdução à crítica da ecologia política de uma noção. In: ADAMS, Cristina; MURRIETA, Rui; NEVES, Walter (Orgs.). *Sociedades Caboclas Amazônicas: modernidade e invisibilidade*. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2008. p. 109-143.

BROCKINGTON, Dan; IGOE, Jim. Expulsão para a conservação da natureza: uma visão global. In: DIEGUES, Antonio Carlos

(Org.). *A Ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas*. São Paulo: NUPAUB/USP, 2008.

CARVALHO, Maria Celina Pereira de; SCHMITT, Alessandra. *Relatório Técnico-Científico elaborado em atendimento ao termo de referência (TDR) emitido pela Diretoria de Assistência Técnica da Fundação Florestal em agosto de 2011 para a contratação de serviços para elaboração de laudo histórico e antropológico para identificação de famílias tradicionais e da aldeia indígena Guarani presentes no Parque Estadual da Ilha do Cardoso*. São Paulo, Mar. de 2012.

CASTRO, Rodrigo Ribeiro; REZENDE, Roberto Sanches; ALMEIDA, Mauro William Barbosa de. Caminhos fechados: coerção aos meios de vida como forma de expulsão dos caiçaras da Jureia. In: SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de et. al. (Org.). *Direitos Territoriais de Povos e Comunidades Tradicionais em Situação de Conflitos Socioambientais*. Brasília: IPDMS, 2015. p. 545-567.

CHAPIN, Mac. Um desafio aos conservacionistas. In: DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). *A Ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas*. São Paulo: NUPAUB/USP, 2008. p. 23-59.

CUNHA, Manuela Carneiro da; ALMEIDA, Mauro W. B. Populações tradicionais e conservação ambiental. In: CUNHA, Manuela Carneiro da. *Cultura com aspas e outros ensaios*. São Paulo: Cosac Naify, 2009.

DIEGUES, Antonio Carlos. Etnoconservação da Natureza: enfoques alternativos. In: DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2000. p. 1-46.

\_\_\_\_\_. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. 6. ed. São Paulo:

Hucitec, 2008.

\_\_\_\_\_. *A Ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas*. São Paulo: NUPAUB/USP, 2008.

DOWIE, Mark. Refugiados da Conservação. In: DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). *A Ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas*. São Paulo: NUPAUB/USP, 2008.

\_\_\_\_\_. *Conservation Refugees: the hundred-year conflict between global conservation and native peoples*. Massachusetts: The MIT Press, 2009.

NÚCLEO DE APOIO À PESQUISA SOBRE POPULAÇÕES HUMANAS E ÁREAS ÚMIDAS BRASILEIRAS. *Povos/Comunidades Tracionais e Áreas Protegidas no Brasil: Conflitos e Direitos*. Série Documentos e Relatórios de Pesquisa. Pró-Reitoria de Pesquisa USP. São Paulo, 2011.

\_\_\_\_\_. *Laudo Técnico de avaliação da área de reassentamento da comunidade de Enseada da Baleia sob os aspectos antropológicos, ambientais e de segurança geológica diante do processo erosivo na Ilha do Cardoso/Cananéia-SP*. São Paulo, Nov. de 2016.

OTTAWAY, David B; STEPHENS, Joe. Por dentro da TNC - Nature Conservancy. In: DIEGUES, Antonio Carlos (Org.). *A Ecologia política das grandes ONGs transnacionais conservacionistas*. São Paulo: NUPAUB/USP, 2008.

PACHECO, Tania. *Desigualdade, injustiça ambiental e racismo: uma luta que transcende a cor*, 2007. [Documento online](#).

RESENDE, Roberto Ulisses. *As regras do jogo: legislação florestal e desenvolvimento sustentável no Vale do Ribeira*. São Paulo: Annablume, 2002.

**“Refugiados Ambientais” em decorrência de  
Projetos e Obras de Desenvolvimento**

# Os Deslocados Ambientais da Usina Hidrelétrica de Belo Monte e a Violação de Direitos em Projetos de Desenvolvimento

Diogo Andreola Serraglio\*  
Flávia Thomaz Soccol\*\*

## Introdução

Detentor de uma das maiores matrizes renováveis de energia a nível global, o Brasil conta com o aproveitamento do potencial técnico hidráulico de suas bacias hidrográficas para a geração de eletricidade, correspondendo a 71% de toda a produção energética nacional.

---

\* Diogo Andreola Serraglio é Doutorando em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Bolsista da CAPES, Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Especialista em Direito Internacional do Meio Ambiente pela United Nations Institute for Training and Research, Pós-graduado em Direito Ambiental pela Universidade Federal do Paraná e Graduado em Direito pelo Centro Universitário Curitiba. É Membro da Comissão Mundial de Direito Ambiental da International Union for Conservation of Nature; Membro da Rede Sul-Americana para as Migrações Ambientais (RESAMA) e da Rede Latino-Americana de Antropologia Jurídica (RELAJU); Participante do Grupo de Pesquisa “Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica” da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Advogado.

\*\* Flávia Thomaz Soccol é Mestranda em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; Pós-graduada em Direito Civil e Empresarial pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Graduada em Administração pela FAE Centro Universitário e Graduada em Direito pelo Centro Universitário Curitiba. É Participante do Grupo de Pesquisa “Meio Ambiente: Sociedades Tradicionais e Sociedade Hegemônica” da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Advogada.



Apesar da existência de políticas públicas de *aceleração do crescimento econômico* por meio da sucessiva edificação de Usinas Hidrelétricas de Energia (UHEs), não se pode perder de vista seus impactos ambientais e sociais. A formação de lagos artificiais decorrentes do levantamento de barragens propicia o deslocamento forçado de pessoas – comumente, populações tradicionais e comunidades indígenas –, as quais deixam para trás um patrimônio material e imaterial preservado de geração em geração.

O presente estudo volta-se à análise do deslocamento forçado ocasionado pela implantação da UHE de Belo Monte, projeto de desenvolvimento orçado em 13 bilhões de dólares que levantou diversas questões no cenário nacional, tanto do ponto de vista ambiental quanto do social. Isso porque, apesar de possibilitar a produção energética de 11.200 Megawatts (MW), cerca 11% da capacidade instalada no país, sua represa submergiu aproximadamente 500 km<sup>2</sup> da bacia hidrográfica do Xingu e, dentre os problemas ocasionados pela sua edificação, nos termos dos dados apresentados pelo empreendedor, 16.000 pessoas – cerca de 4.000 famílias – e em torno de 2.000 integrantes de comunidades indígenas diversas seriam deslocados<sup>1304</sup>.

Por meio do método dedutivo, pretende-se abordar o deslocamento forçado de pessoas em razão de projetos de desenvolvimento, com especial enfoque nos empreendimentos voltados à produção de energia, no caso, as UHEs;

---

<sup>1304</sup> MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. As violações de direitos na remoção dos atingidos por Belo monte na área urbana de Altamira. In: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Dossiê Belo Monte: Não há condições para a Licença de Operação*, 2015.

examinar os principais entraves político-institucionais que acabaram por justificar a construção da UHE de Belo Monte e, por fim, analisar as adversidades que têm sido enfrentadas pelos atingidos em razão desse empreendimento, sobretudo daqueles que foram obrigados a se deslocar.

Será demonstrado que a implementação de projetos hidrelétricos, sejam eles de pequeno ou de grande porte, não só acentua os impactos ambientais nos ecossistemas e territórios nacionais, mas também representa uma importante luta por direitos para a população afetada em razão dos atentados e violações às garantias fundamentais que permeiam a dignidade da pessoa humana, sobretudo diante da iminência de deslocamentos forçados.

#### 1. Deslocamentos forçados no contexto de projetos de desenvolvimento: o caso das usinas hidrelétricas

Sabe-se que a mobilidade humana em razão de eventos ambientais não é um fato inédito na história da humanidade: a devastação e a conseqüente escassez de recursos naturais nos ecossistemas terrestres, a incidência de infortúnios naturais e, mais recentemente, a ocorrência de perturbações ambientais resultantes da interferência antropogênica no meio ambiente; associadas a um quadro de pobreza, insegurança alimentar e conflitos sociais, sempre ameaçaram a sobrevivência do homem e funcionaram como fatores de repulsa populacional, propiciando o deslocamento de diversos aglomerados humanos<sup>1305</sup>.

<sup>1305</sup> RAMOS, Erika Pires. Refugiados, migrantes ou deslocados ambientais: uma abordagem inspirada na proteção do meio ambiente e nos direitos humanos. In: LÊITE, José Rubens Morato (Coord.). *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 739.

São 7 as principais causas ambientais que implicam no deslocamento forçado de indivíduos, a saber: desastres naturais, mudanças climáticas, escassez de recursos naturais, processos de degradação ambiental, criação de espaços territoriais protegidos, acidentes oriundos de atividades vinculadas à produção energética, industrial e bélica; assim como projetos de desenvolvimento<sup>1306</sup>.

A mobilidade humana provocada pela execução de projetos de desenvolvimento inclui o deslocamento forçado de pessoas dos seus locais de residência habitual, que geralmente permanecem dentro das suas fronteiras nacionais – caracterizando-se, portanto, como *deslocados internos*<sup>1307</sup> – em decorrência da implementação de políticas elaboradas tão somente com vistas ao crescimento econômico<sup>1308</sup>. As obras de desenvolvimento, também chamadas de *megaprojetos*, abrangem planos de infraestrutura,

---

<sup>1306</sup> Ibid, p. 739.

<sup>1307</sup> Tratam-se, pois, de *deslocados internos*. De acordo com os Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos, elaborados no ano de 1998, essa categoria de indivíduos se caracteriza como “pessoas 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”. Embora essas pessoas sejam reassentadas dentro do território nacional, não se pode perder de vista que a minoria dessas pessoas é adequadamente reconhecida e compensada. Os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos estão disponíveis em: <<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/>>. Acesso em: 15 Nov. 2016.

<sup>1308</sup> PINTO, Laura Coutinho. *Os projetos hidrelétricos como causa dos deslocamentos populacionais: migrações forçadas em nome do desenvolvimento*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Nova de Lisboa, 2012.

como a construção de UHEs, estradas, portos e aeroportos, além das iniciativas de limpeza urbana e exploração de minérios<sup>1309,1310</sup>.

Segundo a Comissão Mundial de Barragens<sup>1311</sup>, pessoas atingidas em razão da construção de UHEs são aquelas que, além do deslocamento físico, foram privadas dos seus modos de vida. Não são apenas sujeitos que tiveram seus locais de residência habitual alagados pelas barragens, mas também aqueles que passaram a ter acesso limitado a recursos naturais essenciais para a sua subsistência. Esclarece-se, desde logo, que nem todo **atingido** pela edificação de uma represa será considerado **deslocado**<sup>1312</sup>:

Deslocamento é definido aqui englobando tanto o *deslocamento físico* quanto o *deslocamento dos modos de vida*. Em um sentido estrito, deslocamento resulta do deslocamento físico de pessoas que vivem na área do reservatório ou do projeto. Isso ocorre não apenas pelo enchimento do reservatório, mas também pela instalação de outras obras de infraestrutura do projeto. Contudo, o alagamento de terras e a alteração do ecossistema dos rios – seja à jusante ou a montante da barragem – também afeta os recursos disponíveis nessas áreas – assim como atividades produtivas. No caso de comunidades

---

<sup>1309</sup> A presente pesquisa ater-se-á ao universo de deslocamentos vinculados à construção de UHEs, englobando a edificação de barragens, o enchimento de reservatórios e a consequente formação de lagos artificiais, bem como toda a infraestrutura associada.

<sup>1310</sup> PINTO, Laura Coutinho. Op. cit. p. 24.

<sup>1311</sup> Do inglês, *World Commission on Dams (WCD)*.

<sup>1312</sup> WORLD COMMISSION ON DAMS. *Dams and Development: A New Framework*. London: Earthscan Publications Ltd, 2000, p. 103.

dependentes da terra e de recursos naturais, isso frequentemente resulta na perda de acesso aos meios tradicionais de vida, incluindo a agricultura, a pesca, a pecuária, extração vegetal, para falar de alguns. Isso provoca não apenas rupturas na economia local como efetivamente desloca as populações – em um sentido mais amplo – do acesso a recursos naturais e ambientais essenciais ao seu modo de vida. Essa forma de deslocamento priva as pessoas de seus meios de produção e as desloca de seus modos de vida. Assim, o termo atingido, refere-se às populações que enfrentam um ou outro tipo de deslocamento<sup>1313</sup>.

A construção de centrais hidrelétricas configura-se, portanto, como uma das causas que motivam o deslocamento humano por obras de desenvolvimento<sup>1314,1315</sup>.

Os fluxos de caráter forçado resultantes da implementação de UHEs desencadeiam não apenas a dissolução de aglomerados humanos de um determinado espaço geográfico, mas também provocam a degeneração socioeconômica de comunidades inteiras, dado que o conjunto de redes sociais que se encontrava em operação acaba por se desintegrar<sup>1316</sup>. De acordo com a Comissão Mundial de

<sup>1313</sup> Ibid, p. 102.

<sup>1314</sup> Nesse lançamento, calcula-se que 1 milhão de brasileiros foram expulsos de suas terras por esse motivo nos últimos 40 anos. No Brasil, destaca-se que as populações rurais são as mais afetadas por projetos desse gênero, uma vez que tais obras transformam radicalmente o meio ambiente local e a vida não apenas das pessoas que tiveram suas casas alagadas, mas também das comunidades que habitam entorno. PINTO, Laura Coutinho. Op. cit. p. 01.

<sup>1315</sup> CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA. Relatório final da Comissão Especial Atingidos por Barragens, 2007.

<sup>1316</sup> CERNEA, Michael M. *Social impacts and social risks in hydropower*

Barragens, as consequências de tal fenômeno resultam na perda da elasticidade sociocultural e incluem aspectos sociais, culturais e econômicos<sup>1317</sup>. Nesse sentido,

(...) para muitos trabalhadores rurais, especialmente os mais pobres, a perda das áreas comunais representa uma das piores perdas, já que boa parte da subsistência dessas pessoas é adquirida nesses territórios. Relacionado à perda de terras comunais está o problema do endividamento – um dos efeitos mais graves de longo prazo. Como o reassentamento normalmente desestrutura redes sociais e padrões vigentes de economia de subsistência, ele tende a aumentar a dependência do mercado e do dinheiro, obrigando a população deslocada a se endividar ou a se assalariar, abandonando suas formas tradicionais de vida<sup>1318</sup>.

A operacionalização de UHEs propicia, portanto, alterações nas tradicionais formas de organização e dinâmica de sua área de implantação, trazendo repercussão negativa sobre as modalidades de sobrevivência e as condições de vida da população, contribuindo para a disseminação e aprofundamento da pobreza e da desestruturação social<sup>1319</sup>.

---

*programs: Preemptive planning and counter-risk measures.* United Nations Smposium on Hydropower and Sustainable Development. United Nations: China, 2004, p. 14.

<sup>1317</sup> WORLD COMMISSION ON DAMS. Op. cit., p. 103.

<sup>1318</sup> VIANA, Raquel de Mattos. *Grandes barragens, impactos e reparações: um estudo de caso sobre a barragem de Itá.* Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003. p. 40-41.

<sup>1319</sup> PINHEIRO, Maria Fernanda Bacile. *Problemas sociais e institucionais na implementação de hidrelétricas: seleção de casos recentes no Brasil e casos relevantes em outros países.* Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Estadual de Campinas, 2007. p. 13.

Quanto à composição dos deslocados por tais empreendimentos, convém mencionar que não são apenas as populações urbanas que padecem com a inundação de áreas para a formação de lagos artificiais. A mobilidade humana em decorrência da instalação de projetos de desenvolvimento, como centrais hidrelétricas, engloba, ainda, comunidades indígenas e populações tradicionais, tais como ribeirinhos e quilombolas<sup>1320</sup>.

Considerando que os megaprojetos resultam “da ação dos interesses de classe e de grupos sociais, cenários de disputas de oportunidades de lucros e de exercício de poder”<sup>1321</sup>, pode-se afirmar que os deslocamentos humanos forçados se encontram associados às relações de poder, de coação e de violência, assim como aos interesses econômicos que aproximam entidades governamentais de empresas transnacionais.

Os impactos socioambientais resultantes da implantação de empreendimentos de desenvolvimento que envolvem a produção de energia elétrica são justificados a partir da retórica de que tais obras anseiam o bem comum e representam o interesse de toda a população em âmbito nacional: “(...) a execução dos projetos de infraestrutura com o deslocamento forçado de alguns torna-se imperioso para que se possa produzir o bem-estar de todos”<sup>1322</sup>. Assim, transmite-se a noção de que a degeneração do meio ambiente e o sacrifício de comunidades locais mostram-se

---

<sup>1320</sup> REIS, Maria José; BLOEMER, Neusa Maria Sens. *Hidrelétricas e populações locais*. Florianópolis: Cidade Futura (UFSC), 2001. p. 13.

<sup>1321</sup> PINTO, Laura Coutinho. Op. cit. p. 35.

<sup>1322</sup> *Ibid.* p. 37.

necessários ao desenvolvimento econômico do país<sup>1323</sup>.

Nesse sentido, a população afetada<sup>1324</sup> é considerada mero obstáculo ao projeto, representando um custo econômico que deve ser minimizado<sup>1325</sup>. Ou seja, o deslocamento humano forçado em razão da construção de UHes ainda representa uma dimensão negligenciada tanto pela indústria de barragens quanto por pesquisadores dedicados à produção de conhecimento sobre as consequências sociais de tais obras<sup>1326</sup>.

É nesse contexto que o governo brasileiro tem represado rios que possibilitam a expansão do modelo de geração de energia hoje empregado: “as grandes barragens têm sido consideradas como âncoras de modelos de crescimento econômico ao redor do mundo”<sup>1327</sup>.

---

<sup>1323</sup> VIANA, Raquel de Mattos. Op. cit. p. 13.

<sup>1324</sup> Com intuito de atenuar os impactos gerados pela construção de UHes, populações locais passaram a se organizar e a se defender contra atores com interesses distintos, ainda que com pouco poder reivindicatório. Nesse contexto, merece destaque o Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB), movimento social de alcance nacional que defende as pessoas que sofrem as consequências do levantamento de barragens para a geração de energia. Além disso, salienta-se o papel exercido pelo Movimento Xingu Vivo para Sempre, o mais reconhecido na região Norte do país e que sempre lutou em face da construção do empreendimento em questão. Trata-se, pois, de agremiação que reúne inúmeros movimentos locais e “agrega entidades representativas de ribeirinhos, pescadores, trabalhadores rurais, indígenas, moradores de Altamira, atingidos por barragens, movimentos de mulheres e organizações religiosas e ecumênicas”. In: XINGU VIVO PARA SEMPRE. *Quem somos?*. Disponível em: <<http://www.xinguvivo.org.br/quem-somos/>>. Acesso em: 25 Nov. 2016.

<sup>1325</sup> VIANA, Raquel de Mattos. Op. cit. p. 35.

<sup>1326</sup> PINTO, Laura Coutinho. Op. cit. p. 67.

<sup>1327</sup> HURWITZ, Zachary et al. *Megaprojetos, mega riscos: análise de riscos para investidores no Complexo Hidrelétrico Belo Monte*. Amigos da Terra Amazônia Brasileira. São Paulo: International Rivers, 2011.



A atual política energética do governo brasileiro tem direcionado o foco dos seus projetos de desenvolvimento hidrelétricos para a Amazônia. Isso porque, além de deter aproximadamente 63% do potencial hídrico não aproveitado pelo país, a região serve de abrigo para aglomerados humanos que coexistem em harmonia e apresentam relação holística com o meio ambiente, ultrapassando “o sentido econômico e de subsistência e adentrando o território dos valores espirituais, patrimônio imaterial não apenas desses povos, mas da sociedade como um todo”<sup>1328</sup>.

Com a retomada do projeto da exploração hídrica para a produção de energia elétrica da chamada “Volta Grande do Xingu”, os debates sobre a orientação da política energética do país foram resgatados. Nesse sentido, antes de averiguar seus impactos socioambientais, com especial enfoque nos deslocamentos humanos, faz-se necessário um breve exame dos principais entraves político-institucionais que justificaram o levantamento da UHE de Belo Monte.

## 2. Embates jurídicos e socioambientais no processo de licenciamento da UHE de Belo Monte

Em 2001, o setor de produção de energia elétrica nacional deparou-se com a chamada “crise do apagão”, uma série de blecautes que atingiu diversos municípios localizados em todas as regiões do país devido à insuficiência de estrutura geradora de energia para o abastecimento de

<sup>1328</sup> BERMANN, Célio. O projeto da Usina Hidrelétrica Belo Monte: a autocracia energética como paradigma. *Novos cadernos NAEA*, v. 15, n. 1, 2012, p. 08.

toda a população. Como resultado, no ano de 2007, foi criado o Programa de Aceleração do Crescimento, um pacote de medidas político-econômicas objetivando impulsionar o crescimento econômico nacional por meio de altos investimentos, especialmente na área de geração de energia<sup>1329</sup>.

É nesse contexto que, em 2010, foi autorizada a construção da UHE de Belo Monte, tendo como vencedor do leilão o consórcio Norte Energia, composto pelo Grupo Eletrobrás (com uma participação combinada de 49,9%) e um conjunto de empresas brasileiras privadas. Trata-se, pois, de parceria público-privada que, por meio de contrato de concessão, iniciou as obras na bacia do Rio Xingu, situado no Estado do Pará, no ano seguinte<sup>1330</sup>.

No caso da UHE de Belo Monte, dada a magnitude e as inúmeras incongruências presentes no projeto, pesquisadores, ativistas e ambientalistas passaram a questionar sua viabilidade em razão do desconhecimento de seu real potencial de impactos negativos na natureza e na população que habitava a localidade<sup>1331</sup>. Além de estudos preliminares insuficientes, o processo de licenciamento ambiental<sup>1332</sup> ocorreu sem o cumprimento das exigências

---

<sup>1329</sup> ALMEIDA, Lalo de. *Os impactos de Belo Monte: Sobre o projeto*. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.osimpactosdebelomonte.com.br/sobre-o-projeto/>>. Acesso em: 2 Dez 2016.

<sup>1330</sup> NORTE ENERGIA S/A. *Composição Acionária*. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://norteenergiasa.com.br/site/portugues/composicao-acionaria/>>. Acesso em: 29 Dez. 2016.

<sup>1331</sup> ALMEIDA, Lalo de. Op. cit.

<sup>1332</sup> Ainda que sucintamente, salienta-se que, para a construção e a operação de UHEs, a legislação nacional exige o denominado “licenciamento ambiental”, por ser considerada uma atividade potencialmente poluidora. Trata-se, pois, de instrumento de gestão

legais do próprio órgão fiscalizador, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)<sup>1333</sup>: “desde a emissão da primeira licença, já estava claro que sérios problemas na condução do processo de licenciamento não estavam satisfatoriamente equacionados”<sup>1334</sup>.

Em 2009, especialistas<sup>1335</sup> identificaram omissões e falhas no Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), concluindo que os danos

---

ambiental elaborado em 1981, com a promulgação Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal 6.938 de 1981). O processo de licenciamento é dividido em três fases, quais sejam: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). Na fase preliminar da construção de um grande empreendimento, o que se busca é a concessão da LP. Para tanto, é necessária a elaboração de estudos que apresentem os impactos que serão ocasionados pela interferência humana no meio ambiente: a legislação brasileira exige, neste momento, a redação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), em que serão enumeradas as conclusões acerca dos possíveis danos à natureza, concluindo-se pela viabilidade ou inviabilidade de implantação de determinado empreendimento no local pretendido. Caso se entenda pela aprovação do projeto, nessa fase ainda são impostos requisitos e condicionantes que devem ser atendidos pelo empreendedor. Após o cumprimento de todas as condicionantes estabelecidas na LP por meio do Plano de Controle Ambiental, aprova-se a LI, momento em que devem então ser implementadas todas as medidas definidas nos estudos ambientais e, principalmente, devem ocorrer as devidas reparações dos danos causados às populações atingidas. Finalmente, somente após a concessão dessas licenças e do cumprimento total de todos os requisitos e condicionantes estabelecidos, é que há que se falar na LO, a qual autoriza a operação e o pleno funcionamento do empreendimento. Cf. LEITE, José Rubens Morato. Op. cit.

<sup>1333</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Painel de Especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte*, 2009, p.14-20

<sup>1334</sup> *Ibid*, p. 8-9.

<sup>1335</sup> *Ibid*.

ambientais e sociais na região não foram devidamente mensurados. Nesse sentido, o estudo intitulado “Painel de Especialistas”<sup>1336</sup> analisou as inconsistências dos estudos apresentados pela Norte Energia, evidenciando que a UHE de Belo Monte impactaria negativamente diversos aspectos da vida da região, tais como a fauna e a flora, a emissão de gases de efeito estufa no ambiente, além da deterioração dos vínculos sociais das populações locais. Salientou-se que os danos causados pelo levantamento da barragem também se estenderiam às populações indígenas e às demais comunidades que residiam nos entornos do Rio Xingu e que dele dependiam para sua subsistência.

No fim de 2010, o IBAMA condicionou a LP do empreendimento à elaboração de um “Projeto Básico Ambiental” (PBA), o qual apresentava um pacote de medidas antecipatórias que detalhava os planos, programas e projetos socioambientais previstos no EIA/RIMA previamente realizado, destinados a prevenir, mitigar e compensar os impactos da obra, inclusive em relação aos deslocamentos da população local<sup>1337</sup>.

Tendo em vista que a maior parte dos aglomerados humanos que foram deslocados pelo reservatório da UHE era composta por “populações de baixa renda com grande carência de infraestrutura e saneamento básico, configurando um quadro de ocupação desordenada”<sup>1338</sup>, tais medidas deveriam ter começado a ser cumpridas imediata-

---

<sup>1336</sup> Ibid.

<sup>1337</sup> Ibid, p. 8-9.

<sup>1338</sup> NORTE ENERGIA S.A. *Projeto Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica Belo Monte: Planos, Programas e Projetos*, v. 1, 2010, p. 382.

mente, já que boa parte dos impactos previstos decorreria da migração ocasionada pelo início das obras:

(...) à época, elas foram apresentadas pelo governo federal como um novo patamar de responsabilidade socioambiental relativo à instalação de grandes obras na Amazônia, um reconhecimento da complexidade dos impactos negativos que a UHE poderia gerar nas populações locais<sup>1339</sup>.

Ainda de acordo com o PBA de Belo Monte, o reassentamento de toda a população deslocada pelo enchimento do lago artificial contribuiria para “o avanço do processo de regularização fundiária urbana” e possibilitaria a “reestruturação urbana da cidade de Altamira”<sup>1340</sup>.

Contudo, a Licença de Instalação foi concedida no início do ano seguinte e a construção da UHE de Belo Monte foi autorizada sem o cumprimento de condicionantes ambientais e requisitos relacionados às comunidades locais<sup>1341</sup> diretamente vinculadas às exigências da Licença

<sup>1339</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Dossiê Belo Monte: prevenção e mitigação não se concretizam e obra causa novos impactos sobre indígenas*. Op. cit., p. 56.

<sup>1340</sup> NORTE ENERGIA S.A. *Projeto Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica Belo Monte: Planos, Programas e Projetos*, Op. cit., p. 382.

<sup>1341</sup> Dentre elas, cita-se a Condicionante 2.20 da LI, que determina o atendimento do disposto no Ofício no 126 da Funai, que estabelece, entre outras ações, a implementação do Plano de Proteção às Terras Indígenas. Em linhas gerais, o plano determina um conjunto de ações de vigilância, fiscalização e monitoramento, de responsabilidade do empreendedor e também do poder público, que compreende novas instalações físicas e tecnologia da informação, além de capacitação e contratação de recursos humanos. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Parecer Técnico nº 21: Análise do Componente Indígena dos Estudos de Impacto Ambiental*, 30 Set. 2009. Documento online. Disponível em: <[https://www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/](https://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/)

Prévia e do PBA, os quais impunham medidas compensatórias e a garantia de apoio aos deslocamentos das populações indígenas e ribeirinhas, minimizando, assim, os efeitos decorrentes da construção do empreendimento.

Com mais de 75% das obras concluídas e sem que a população atingida tivesse sido devidamente informada sobre o status de cumprimento das ações socioambientais ou sobre a sua efetividade, o IBAMA concedeu *licença parcial* de funcionamento ao empreendimento, inexistente na legislação brasileira. Considerando que a Licença de Operação é oportunizada apenas diante do cumprimento de todas as condicionantes previamente estipuladas, bem como contrariando a noção do meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida<sup>1342</sup>, em março de 2016, a UHE de Belo Monte começou a operar com irregularidades e sem o devido cumprimento de condicionantes impostas ao longo do processo de licenciamento, principalmente obrigações relacionadas ao reassentamento daqueles que foram obrigados a se deslocar em razão do enchimento da represa da UHE.

Do total de 54 condicionantes que deveriam ter sido plenamente atendidas até a conclusão das obras da UHE de Belo Monte, impostas ao longo de todo o processo de licenciamento, somente 15 foram avaliadas pelos órgãos fiscalizadores como satisfatoriamente atendidas, ao passo que 17 condicionantes continuaram apresentando pendências e 19 foram classificadas como “em processo de atendimento”<sup>1343</sup>.

BeloMonteFUNAI.pdf >. Acesso em: 15 Nov. 2016.

<sup>1342</sup> Cf. artigo 225 da Constituição Federal de 1988.

<sup>1343</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Placar Geral do cumprimento das condicionantes socioambientais para a emissão da Licença de Operação da UHE Belo Monte*, 2014. Documento online, p. 1.

Isso significa que a concessionária responsável pelo funcionamento de Belo Monte, a qual se encontra praticamente concluída, deixou de mitigar diversos impactos, incluindo-se as medidas previstas para proteger aqueles obrigados a sair do seu lugar de origem em razão da formação do lago artificial na bacia hidrográfica do Rio Xingu.

Tais irregularidades foram objeto de mais de 20 Ações Cíveis Públicas movidas pelo Ministério Público Federal<sup>1344</sup>, com o fim de suspender as atividades e proibir o funcionamento da UHE. Em geral, os pleitos que tramitam no judiciário tratam de ilegalidades cometidas pelo consórcio construtor, destacando-se a nulidade do processo de licenciamento ambiental e do próprio EIA/RIMA, por não exigirem que todas as condicionantes fossem cumpridas antes do aceite, como acabou por acontecer.

Devido ao não-atendimento das condicionantes socioambientais, as obras da UHE de Belo Monte foram suspensas reiteradas vezes por decisões judiciais, especialmente pela ausência de realização de consulta prévia às comunidades indígenas e à população local, pela falta de reestruturação da Fundação Nacional do Índio (FUNAI)<sup>1345</sup> na região para atender os indígenas atingidos, dentre outros. Contudo, as decisões foram revertidas sob

---

<sup>1344</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DO PARÁ. *Processos Caso Belo Monte*. Disponível em: <<http://www.prpa.mpf.mp.br/news/2011/arquivos/LP342-2010-Belo-Monte.pdf>>. Acesso em: 15 Nov. 2016.

<sup>1345</sup> A Fundação Nacional do Índio (FUNAI) designa-se como o órgão indigenista oficial do Estado brasileiro. Criada por meio da Lei 5.371 de 1967, vinculada ao Ministério da Justiça, é a coordenadora e principal executora da política indigenista do Governo Federal. Sua missão institucional é proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil. In: FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). *Quem somos?*. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/quem-somos/>>. Acesso em: 30 Dez. 2016.

o argumento de que Belo Monte atenderia ao interesse público primordial de geração de energia.

No âmbito internacional, a Plataforma Brasileira de Direitos Humanos, Econômicos e Sociais<sup>1346</sup> destaca que, no licenciamento ambiental que possibilitou a implantação da UHE de Belo Monte, houve grave violação aos direitos humanos dos aglomerados humanos locais, sobretudo quanto às oitivas indígenas<sup>1347</sup>, obrigatórias pela legislação brasileira e pela *Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho* (OIT)<sup>1348</sup>, que garantem ao indígena o direito à informação e manifestação sobre empreendimentos que lhes afetem.

Em vista da demora injustificada e da falta de efetividade dos processos relacionados à UHE de Belo Monte no âmbito interno, a questão chegou a ser levada a organismos internacionais de proteção de direitos humanos.

---

<sup>1346</sup> PLATAFORMA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. *Relatório da missão Xingu: violações de direitos humanos no licenciamento da usina hidrelétrica de Belo Monte*. Lisboa: DHESCA, 2010.

<sup>1347</sup> Segundo dados oficiais, compilados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), no período compreendido entre 2007 e 2010 foram realizadas apenas 12 reuniões públicas e 10 oficinas com as populações locais; além de 15 fóruns técnicos, reuniões com os gestores públicos da região do Xingu; bem como 30 reuniões com as aldeias indígenas, os quais serviram de subsídio para emissão da Licença de Instalação da UHE de Belo Monte. Cf. SILVA, Mayane Bento. *Macroprojetos regionais e suas consequências para o desenvolvimento local: a IIRSA e sua influência local no caso da hidrelétrica de Belo Monte no Pará*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal do Pará, 2012.

<sup>1348</sup> Ratificada pelo Brasil em 25 de julho de 2002, a Convenção 169 da OIT dispõe sobre a responsabilidade dos governos em desenvolver, com a participação dos povos interessados, ações coordenadas e sistemáticas com vistas a proteger os direitos desses povos e garantir o respeito por sua integridade; bem como do direito a oitiva indígena nos assuntos governamentais e políticas que afetem os povos e terras indígenas e/ ou tribais.



Merece destaque a decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)<sup>1349</sup>, que requisitou o cumprimento de medidas cautelares ao Brasil.

Dentre outras providências, a CIDH solicitou a imediata suspensão do processo de licenciamento ambiental do empreendimento e recomendou que qualquer execução de obras fosse impedida até que fosse executada a consulta prévia, livre e informada, de boa fé e culturalmente apropriada para alcançar um acordo justo com cada comunidade afetada. Após represálias do governo brasileiro, a Comissão acabou por retirar tais solicitações sob o argumento de que a realização das consultas prévias seria questão de mérito a ser discutida em momento oportuno<sup>1350</sup>.

O recuo da CIDH face ao governo brasileiro desapontou as populações tradicionais e comunidades indígenas que habitavam a região, vez que a garantia dos direitos da pessoa humana resta prejudicada devido à inadequada implementação da UHE. Outrossim, “significou um grande retrocesso para milhares de pessoas da região, que, em casos similares, não poderão requerer proteção usando essa decisão como precedente”<sup>1351</sup>.

Outros contrassensos ocorreram, tais como a criação de novas condicionantes ao longo do processo de licenciamento ambiental da hidrelétrica. Isso porque nem todos

---

<sup>1349</sup> Trata-se do órgão da Organização dos Estados Americanos responsável por garantir a proteção dos direitos humanos no continente americano.

<sup>1350</sup> PUENTES, Astrid; VIEIRA, Flávia do Amaral. Brasil não cumpre: Belo Monte na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. In: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Dossiê Belo Monte: prevenção e mitigação não se concretizam e obra causa novos impactos sobre indígenas*. Op. cit., p. 162.

<sup>1351</sup> Ibid, p. 162.

os impactos negativos<sup>1352</sup> foram previstos pelos estudos preliminares apresentados pela empresa Norte Energia:

O pior, no âmbito das condicionantes da UHE Belo Monte, não é o que foi ou não feito, mas aquilo que se deixou de incluir. São as *lacunas das condicionantes*, reflexo de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e de políticas compensatórias/mitigatórias que não desenvolveram qualquer interlocução com o quadro das demandas históricas referentes ao enfrentamento da violência social na região, e que tinham por *fontes de reivindicação* os órgãos de controle social, especialmente os conselhos setoriais municipais, sendo que os movimentos sociais jamais foram consultados ou tiveram suas demandas incorporadas como medidas plausíveis de identificação de impactos e de políticas compensatórias ou mitigatórias<sup>1353</sup>.

O descumprimento de preceitos legais durante o processo de licenciamento ambiental da UHE de Belo Monte resulta de um padrão histórico característico dos países subdesenvolvidos, pautado na exploração desenfreada de recursos naturais em busca do crescimento econômico. Para tanto, flexibilizam-se a legislação ambiental e as preocupações com as populações atingidas e deslocadas em decorrência da implementação de megaprojetos, como é o caso das UHEs, resultando em graves violações de direitos humanos da população atingida. É o que se analisa a seguir.

---

<sup>1352</sup> Tem-se, como exemplo, os danos causados à ictiofauna e à atividade pesqueira de longo prazo.

<sup>1353</sup> NORTE ENERGIA S.A. *Projeto Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica Belo Monte: Planos, Programas e Projetos*. Op. cit., p. 382.

### 3. Atingidos pela UHE de Belo Monte: a sociodiversidade impactada

Além do fato de a UHE de Belo Monte estar localizada em uma bacia hidrográfica biodiversa, os efeitos de uma construção de tal porte não se restringem às áreas construídas e aos deslocados em razão disso. Os aglomerados humanos existentes nos arredores da Volta Grande do Xingu, ainda que não tenham precisado migrar, também foram atingidos, provocando alterações na organização cultural, econômica, social e territorial da região.

Apesar de a Norte Energia ter afirmado que algumas áreas da bacia do Rio Xingu teriam impactos secundários ou indiretos<sup>1354</sup>, convém mencionar que “não há impacto que seja um efeito isolado ou estático em apenas um determinado e restrito espaço; por exemplo, num trecho da bacia; não há impacto pontual que não se estenda, direta ou cumulativamente, ao conjunto da bacia”<sup>1355</sup>.

Assim, as adversidades da implantação de Belo Monte equiparam-se a um *efeito dominó*, provocando consequências de várias ordens a diversos extratos sociais. O depoimento da índia Sheila Yacarepi Juruna, no II Encontro

---

<sup>1354</sup> BACOVIS, Maria Cristina Martins de Figueiredo. *Direito à participação indígena no aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal de Mato Grosso, 2013. p. 52.

<sup>1355</sup> MELLO, Cecília. Elementos para análise do RIMA de Belo Monte à luz das conclusões e recomendações do projeto Avaliação de Equidade Ambiental. In: SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; HERNANDEZ, Francisco del Moral (Org.). *Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte*, 2009.

dos Povos da Volta Grande do Xingu, em 2009, retrata a indignação das comunidades locais quanto a essa divisão:

Todo impacto é direto. Não existe impacto indireto numa comunidade indígena, uma vez que vai afetar o meio ambiente e mudar a nossa vida diretamente. Como eles vão fazer com nossas populações, com nosso território, com nossos cemitérios que estão em nossas terras? Isso tudo são violações de nossos direitos, de garantir uma cultura que é ameaçada<sup>1356</sup>.

Os maiores atingidos pelo empreendimento foram as populações tradicionais e as comunidades indígenas<sup>1357</sup>. Isso porque, com a implementação desse projeto de desenvolvimento, elas perderam o que lhes é fundamental: sua relação com o Rio Xingu, elemento consolidador de suas histórias<sup>1358</sup>. Ressalta-se que, além dos ribeirinhos e extrativistas rurais, nessa bacia hidrográfica moram 25.000 indígenas, distribuídos em 40 comunidades e pertencentes a quatro troncos linguísticos distintos<sup>1359</sup>.

Parte das terras dessas populações foi excluída pelo EIA/RIMA da área de impacto da UHE de Belo Monte, “como se uma linha no mapa ou um fio preso no ar se-

---

<sup>1356</sup> PLATAFORMA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS, PLATAFORMA. Op. cit.

<sup>1357</sup> Vale lembrar que o modo de ocupação da terra pelos indígenas é diverso daquele que valoriza a propriedade privada e a delimitação individual da posse. Deste modo, a terra não representa para os índios puramente recursos econômicos, e sim, recursos de sobrevivência. Cf. KAYSER, Hartmut-Emanuel. *Os direitos dos povos indígenas do Brasil: desenvolvimento histórico e estágio atual*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2010. p. 41.

<sup>1358</sup> BACOVIS, Maria Cristina Martins de Figueiredo. Op. cit. p. 56.

<sup>1359</sup> HURWITZ, Zachary et al. Op. cit. p. 20.

gurassem as consequências que seriam vivenciadas pelos povos da região”<sup>1360</sup>. Sublinha-se que toda a localidade<sup>1361</sup>, incluindo-se porções de terras situadas fora dos limites demarcados como área diretamente afetada, sofreram impactos decorrentes da implementação do projeto.

Depoimentos gravados em 2009 pelo Greenpeace, os quais originaram o documentário “Povos do Xingu contra a construção de Belo Monte”, confirmam tais impactos:

Nós, índios, vivemos do peixe do rio; nós, índios, dependemos do rio, da floresta e da terra para sobreviver. Na terra, nós plantamos; na floresta, nós caçamos; e no rio tem o peixe que nós pescamos para alimentar nossa família. (Cacique Megaron Kayapó) – Eu não quero a construção da barragem. Por quê? Porque eu quero que o rio continue com vida igual a nós. Eu quero que o peixe, os animais e os outros seres vivos continuem vivendo em paz. Por isso, não aceito a barragem. (Cacique Raoni) – Nós temos filhos, netos, crianças e adultos e vivemos na floresta, nossa terra. Precisamos da floresta para nos alimentar. Por isso, eu, como mulher, estou lutando junto com os homens para impedir a construção da barragem de Belo Monte. (Iredjo Kayapó) – Se Belo Monte for mesmo construída, muitas coisas vão ficar diferentes. Os peixes vão desaparecer,

---

<sup>1360</sup> BACOVIS, Maria Cristina Martins de Figueiredo. Op. cit. p. 57.

<sup>1361</sup> Segundo o Instituto Socioambiental (ISA), as aldeias de *Juruna*, *Assurini do Xingu*, *Araweté*, *Parakanã*, *Kararaô*, *Xikrin do Bacajá*, *Arara*, *Xipaia* e *Kuruaia* são os únicos povoados indígenas que se encontram na área de influência direta da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, totalizando apenas 2.200 habitantes. In: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Especial Belo Monte: localização*. Documento online. Disponível em <<http://www.socioambiental.org/esp/bm/loc.asp>>. Acesso em: 16 Nov. 2016.

porque o alagamento pode fazer o peixe se espalhar e vai ser difícil. Vai matar tudo o que a gente tem. (Cacique Sadea) – Nosso alimento principal é o peixe. Se cercar, se fizer essa hidrelétrica, pra cá e pra cá vai diminuir a desova do peixe. Como é que vai ficar? Como que vão ficar as crianças? O índio não aguenta comer arroz e feijão todo dia, pão e refrigerante todo dia. Ele vive do biju e do peixe. Minha comunidade não consegue viver sem o peixe. E o Rio Xingu é o que dá o peixe pra gente. Então, morreu o Xingu pra gente, a gente também morre junto. O rio é a nossa vida: se o rio seca a gente morre junto, porque o rio é tudo pra nós. (Kayulu Yawalapiti).

O desrespeito a direitos humanos – tal como o direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar – não decorre somente da desconsideração dos impactos que a construção da estrutura física de Belo Monte causou ao meio ambiente, *habitat* dos povos indígenas; tampouco permanece restrita às áreas inicialmente demarcadas, caracterizando-se tal fato a mero discurso retórico: “os povos indígenas da região perderam o controle sobre parte de seus territórios e os recursos naturais nele existentes. Eles vêm sofrendo com o aumento do desmatamento, riscos à segurança alimentar, piora no atendimento à saúde e perda de autonomia, dentre outros impactos”<sup>1362</sup>.

Não menos importante, o fluxo migratório na região não atingiu apenas as cidades vizinhas ao empreendimento, mas também as populações tradicionais e as comunidades indígenas, os quais absorveram grupos sociais expulsos com a obra e

---

<sup>1362</sup> Ibid.

pessoas vindas de outros locais em busca de empregos:

(...) dada à infraestrutura limitada do município e dos povoados da região, pode-se esperar que aqueles migrantes que não encontrem empregos nas obras fiquem nas cidades da Altamira e Vitória do Xingu competindo por empregos e ocupem as áreas rurais em busca de trabalhos ilegais, como o corte de madeira ou a caça, além de pressionar as Terras Indígenas e as Unidades de Conservação<sup>1363</sup>.

Além de novos riscos e novas formas de adoecer e morrer terem aparecido nas áreas de influência da UHE, alterando o perfil de morbimortalidade de tais aglomerados humanos, o descaso das autoridades em relação às diferenças étnicas dos povos – línguas, rituais e demais costumes – propiciou disputas e tensões diante da reasentamento no mesmo espaço territorial<sup>1364</sup>.

Quanto aos municípios próximos, esses “tiveram sua estrutura social, econômica e ambiental profundamente alterada com a chegada das empreiteiras encarregadas da construção e a migração de grandes contingentes de pessoas de todas as partes do Brasil”<sup>1365</sup>, atingindo, de forma direta, a qualidade de vida da população urbana da região. Dentre os problemas constatados, cita-se a deterioração da

---

<sup>1363</sup> HURWITZ, Zachary et al. Op. cit. p. 55.

<sup>1364</sup> COUTO, Rosa Carmina de Sena; SILVA, José Marcos da. As questões de saúde no estudo de impacto ambiental do Aproveitamento Hidroelétrico Belo Monte. In: SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; HERNANDEZ, Francisco del Moral (Org.). Op. cit., p. 89.

<sup>1365</sup> MADEIRO, Carlos. Após Belo Monte, Altamira (PA) supera taxa de homicídios de país mais violento do mundo. *UOL*, 4 Mar. 2017.

fraestrutura de saúde<sup>1366</sup>, de educação<sup>1367</sup>, de saneamento básico<sup>1368</sup>, assim como de segurança pública<sup>1369</sup>.

Estima-se que a população de Altamira subiu de 100 mil para 150 mil habitantes durante as obras de Belo Monte, causando diversos impactos sobre os serviços públicos locais, “que já não eram de excelência antes do início dessa movimentação”<sup>1370</sup>.

O EIA e o PBA previram um fluxo migratório de 96 mil

---

<sup>1366</sup> A infraestrutura de saúde construída pela Norte Energia S.A. demonstrou ser insuficiente para evitar a sobrecarga dos equipamentos existentes. Dados do Hospital Municipal São Rafael, maior da região, demonstram a pressão ocasionada pelo levantamento da UHE de Belo Monte: entre 2009 e 2014, o número de atendimentos – hospitalares, emergenciais e ambulatoriais – aumentou em 101%. Cf. INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Dossiê Belo Monte: prevenção e mitigação não se concretizam e obra causa novos impactos sobre indígenas*. Op. cit., p. 26.

<sup>1367</sup> No caso da infraestrutura de educação, os equipamentos construídos e reformados não conseguiram atingir plenamente os objetivos de responder ao aumento de demanda e evitar perda de qualidade do ensino. Ademais, as taxas de reprovação escolar na região cresceram 40,5% no ensino fundamental, entre 2011 e 2013, e 73,5% no ensino médio entre 2010 e 2013. Ainda, as taxas de abandono também se elevaram: somente em Altamira, houve 57% de aumento, de 2011 para 2013, no ensino fundamental e, de 7,7%, entre 2010 e 2013, para o ensino médio, de acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Cf. *Ibid*, p. 28.

<sup>1368</sup> Quanto ao sistema de saneamento básico, a obrigação de implantar 100% do sistema proposto no PBA (redes de esgoto e água potável), de responsabilidade do empreendedor, não foi cumprida. As estações de tratamento de água e esgoto foram concluídas, mas ainda não há perspectiva de funcionamento nos próximos anos devido à ausência de ligação dos domicílios à rede de tubulações. Cf. *Ibid*, p. 30.

<sup>1369</sup> Previam-se que, de 2011 a 2015, fossem repassados ao Estado do Pará mais de R\$ 115 milhões, destinados a compras de equipamentos e reforma de prédios. Apesar de, até 2014, mais de 70% do valor já ter sido aportado ao Plano de Segurança Pública no Entorno de Belo Monte, o município de Altamira registra indicadores de violência elevados, como se verificará na sequência. Cf. *Ibid*, p. 32.

<sup>1370</sup> MARCONDES, Dal. Belo Monte: uma usina de promessas. *Carta Capital*, 29 Jun. 2015.



peças para o município, que, em 2010, segundo os primeiros dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), possuía 99 mil habitantes. Fica, portanto, a indagação: “como explicar que não se tenha previsto os efeitos da saturação ou da inexistência de políticas e serviços tidos como essenciais para o enfrentamento da violência?”<sup>1371</sup>.

De acordo com dados coletados pela DATASUS<sup>1372</sup>, o município de Altamira registrou 135 homicídios apenas no ano de 2015, o que equivale a uma média anual de 124 mortes para cada 100 mil habitantes. Enquanto a taxa média nacional de assassinatos é de 29 para cada 100 mil pessoas, Altamira apresenta índice 37% maior que o de Honduras, país com a maior taxa de homicídios no mundo<sup>1373</sup>. Em outras palavras,

Para imaginar a mudança de vida, basta voltar ao ano 2000, quando Altamira registrou apenas 08 homicídios e a média de 9,1 mortes por 100 mil habitantes. Em 2009 – quando a Eletrobrás já solicitava a Licença Prévia de Belo Monte –, a taxa já era de 50,6 mortes por 100 mil pessoas. Seis anos depois, essa média saltou 147%<sup>1374</sup>.

Conclui-se, pois, que “Belo Monte não é um projeto voltado ao desenvolvimento regional, muito menos ao desenvolvimento adaptado às características ecológicas e às

---

<sup>1371</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Dossiê Belo Monte: prevenção e mitigação não se concretizam e obra causa novos impactos sobre indígenas*. Op. cit., p. 8-9.

<sup>1372</sup> Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde.

<sup>1373</sup> MADEIRO, Carlos. Op. cit., 2017.

<sup>1374</sup> Ibid.

necessidades socioeconômicas da população envolvida”<sup>1375</sup>. Sendo assim, serão analisados, a seguir, os deslocamentos humanos provocados pelo alagamento e formação do lago artificial na bacia hidrográfica do Rio Xingu, operacionalizando, deste modo, a UHE de Belo Monte.

#### 4. Deslocamentos forçados por Belo Monte e a insuficiência das medidas de reparação

Os deslocamentos forçados decorrentes da edificação da UHE de Belo Monte e do enchimento do seu reservatório, assim como o posterior reassentamento desses aglomerados humanos em localidades diversas, têm sido um processo traumático e desordenado para as mais de 8.000 famílias que tiveram que abandonar seus locais de residência habitual<sup>1376</sup>.

De acordo com o EIA apresentado pela Norte Energia no ano de 2009, utilizado para a elaboração do PBA no ano seguinte, calculava-se que 16.420 pessoas, isto é aproximadamente 4.362 famílias além de aproximadamente 2.000 integrantes de comunidades indígenas, seriam forçadas a se deslocar em razão do levantamento da barragem de Belo Monte. Em 2013, com o término do cadastro socioeconômico<sup>1377</sup> daqueles que seriam removidos, o

<sup>1375</sup> RAMOS, André Marconato. *A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: Conflito socioambiental e impacto sobre as comunidades locais*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de São Paulo, 2015. p. 13.

<sup>1376</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Dossiê Belo Monte: prevenção e mitigação não se concretizam e obra causa novos impactos sobre indígenas*. Op. cit., p. 12-13.

<sup>1377</sup> A ausência de publicidade e transparência na realização do cadastro

número subiu para 7.790 famílias – 5.992 urbanas e 1.798 rurais<sup>1378</sup> –, quase o dobro do inicialmente previsto, sem contabilizar as populações indígenas<sup>1379</sup>. Considerando a proporção do número de indivíduos por família utilizada pelo empreendedor<sup>1380</sup>, chega-se ao contingente populacional de 29.290 pessoas que residiam na área alagada.

Todavia, desde o início da construção da UHE de Belo Monte, movimentos sociais estimavam que cerca de 40 mil habitantes seriam compulsoriamente transferidos. Após a realização do cadastramento socioeconômico, o Movimento dos Atingidos por Barragens solicitou a reabertura dos registros sob o argumento de que muitos deslocados haviam sido excluídos de tal processo. Como resultado, a Norte Energia executou novo cadastramento e identificou 405 novas famílias que habitavam a região inundada<sup>1381</sup>.

Deste modo, na época da realização dos estudos, “a empresa fez uma estimativa de deslocados que não socioeconômico resultou na exclusão de parte da população deslocada do processo de compensação. Nota-se que o primeiro processo de cadastramento, realizado entre 2011 e 2012, foi permeado por lacunas que impediram a devida caracterização das pessoas e núcleos familiares deslocados. Em 2013, um novo cadastro socioeconômico foi realizado e reconsiderou a situação de algumas famílias que haviam sido excluídas, mas os erros cadastrais e a falta de clareza acumulados no processo impactaram as negociações realizadas com as famílias posteriormente. Cf. *Ibid*, p. 32-33.

<sup>1378</sup> CÂMARA TÉCNICA DE MONITORAMENTO DAS CONDICIONANTES DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU. *Indicadores de Belo Monte: Um diálogo entre condicionantes do licenciamento ambiental e o desenvolvimento local*. São Paulo: FGV-EAESP, 2016. p. 78.

<sup>1379</sup> MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. Op. cit., p. 110.

<sup>1380</sup> Média de 3,76 pessoas por família.

<sup>1381</sup> MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. Op. cit., p. 110.

respondia à realidade, nem levou em conta a projeção de crescimento populacional devido à barragem. Depois de realizar o cadastro socioeconômico e, especialmente, sob pressão da luta dos atingidos, foi reconhecendo a existência de um número maior”<sup>1382</sup>.

Observa-se que a realocação da população urbana tem sido desorganizada e pouco transparente. Isso porque, inicialmente, apesar de terem sido cadastradas 5.992 famílias, o projeto de loteamento do empreendedor previu a planificação de apenas 4.100 lotes e a construção de 3.980 residências<sup>1383</sup>. Além disso, cerca de 3.000 famílias já residem nos chamados “Reassentamentos Urbanos Coletivos” (RUC) sem a prestação de serviços públicos adequados, tais como educação, saúde e transporte: “conforme as casas foram sendo ocupadas, tivemos a sensação que aumentaram os relatos dos atingidos sobre uma pressão da empresa para que aceitassem a indenização, e também de famílias morando sob o mesmo teto em que apenas uma teria direito à casa”<sup>1384</sup>.

As famílias deslocadas que aceitaram indenizações – comumente por indução e falta de esclarecimento acerca das opções a que teriam direito durante as negociações – receberam valores insuficientes para a aquisição de outros imóveis urbanos em razão da especulação imobiliária gerada pela edificação da UHE. Nesse contexto,

(...) as negociações extremamente assimétricas entre atingidos e empresa

---

<sup>1382</sup> Ibid.

<sup>1383</sup> Ainda em 2014, o empreendedor anunciou que construiria um novo loteamento, chamado *Pedral*, com 500 novas moradias.

<sup>1384</sup> MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. Op. cit., p. 112.

aconteceram sem a mínima assistência jurídica de instituições públicas. Inexplicavelmente, a Defensoria Pública Estadual fechou suas portas no segundo semestre de 2014, no pico da obra. Na esteira de uma audiência pública sobre reassentamento urbano convocada pelo MPF, realizada em novembro de 2014, a Defensoria Pública da União (DPU) mobilizou um grupo itinerante de defensores para atuar em Altamira, buscando reparar, ao menos em parte, as injustiças e violações cometidas ao longo do processo<sup>1385</sup>.

Com relação a população rural deslocada, o direito dos agricultores de serem reassentados em condições próximas daquelas em que residiam anteriormente não foi respeitado. Os chamados “Reassentamentos Rurais Coletivos” (RCC), apesar de previstos no PBA e formalmente apresentados como uma opção para as famílias que tinham que escolher uma forma de compensação, em momento algum foram implementados<sup>1386</sup>.

Das 1.798 famílias que moravam no perímetro rural atingido por Belo Monte, apenas 28 (1,5%) optaram pelo RCC. A grande maioria das famílias, isto é, 1.358 (75%) preferiram receber indenizações em dinheiro, as quais não permitiram a compra de novos terrenos. Não menos importante, 379 famílias (21%) decidiram pela Carta de Crédito<sup>1387</sup> e as 33 (1,8%) restantes optaram pelo RUC<sup>1388</sup>.

<sup>1385</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Dossiê Belo Monte: prevenção e mitigação não se concretizam e obra causa novos impactos sobre indígenas*. Op. cit., p. 12-13.

<sup>1386</sup> MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. Op. cit., p. 113.

<sup>1387</sup> Também chamada de *realocação assistida*, caracteriza-se pela busca de um terreno pelo próprio deslocado, o qual será posteriormente comprado pela Norte Energia.

<sup>1388</sup> CÂMARA TÉCNICA DE MONITORAMENTO DAS CONDICIONANTES DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO

Já as medidas de compensação para as comunidades indígenas consistiam em 31 condicionantes apresentadas pela FUNAI que deveriam ter sido cumpridas pelo empreendedor e devidamente fiscalizadas pelo IBAMA, além da elaboração de um Plano Básico Ambiental do Componente Indígena, com previsão de 35 anos de duração. Boa parte dessas ações ainda não saiu do papel: “em abril de 2015, praticamente metade das condicionantes indígenas não tinha sido atendida ou ainda apresentava pendências”<sup>1389</sup>.

De acordo com a Norte Energia, R\$ 212 milhões foram despendidos com as comunidades indígenas. Entretanto, ao invés de promover a realocação organizada dessas populações, tais recursos foram utilizados para o fornecimento de bens materiais: 578 motores para barco, 322 voadeiras, 2 milhões de litros de gasolina, dentre outros, foram comprados até março de 2015<sup>1390</sup>. Desse modo,

(...) o empreendedor e o Estado puderam controlar temporariamente os processos de organização e resistência indígena, deixando como legado a desestruturação social e o enfraquecimento dos sistemas de produção de alimentos nas aldeias, colocando em risco a saúde, a segurança alimentar e a autonomia desses povos<sup>1391</sup>.

Além disso, é importante registrar que os ribeirinhos – populações tradicionais da região que dependem

---

REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU. Op. cit., p. 78.

<sup>1389</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Dossiê Belo Monte: prevenção e mitigação não se concretizam e obra causa novos impactos sobre indígenas*. Op. cit., p. 12-13.

<sup>1390</sup> GARZÓN, Biviany Rojas. *O passivo das condicionantes indígenas de Belo Monte*. In: *Ibid*, p. 50.

<sup>1391</sup> *Ibid*, p. 50.

do uso do rio para sua subsistência física e cultural – foram ignorados e não receberam quaisquer medidas compensatórias, mesmo após a solicitação de uma análise pormenorizada dos impactos socioambientais relativos a essas populações durante as audiências públicas que antecederam o processo de licenciamento ambiental do empreendimento<sup>1392</sup>. Por essa razão, “os dados demonstram a conversão de populações ribeirinhas em populações exclusivamente urbanas ou agricultoras que vêm se consolidando devido à ausência de opções que assegurem sua manutenção na beira do rio”<sup>1393</sup>.

Logo, as famílias que foram obrigadas a abandonar seus locais de residência habitual para dar espaço à UHE de Belo Monte não foram devidamente compensadas, vez que a manutenção de suas condições de vida não foi garantida. Evidencia-se, assim, o desrespeito aos direitos que permeiam a dignidade da pessoa humana desses deslocados.

Nesse sentido,

É inaceitável que o reassentamento de mais de oito mil famílias – aproximadamente 40 mil pessoas, em sua imensa maioria de baixa renda, sem recursos para custear advogados – possa ser feito sem qualquer acompanhamento e assessoria jurídica por parte do poder público, como ocorreu em Belo Monte. O papel do Estado em situações como essa deveria ser reduzir as assimetrias na relação de negociação contratual entre atingidos e empresa, por meio do fortalecimento da instituição que presta

---

<sup>1392</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Dossiê Belo Monte: prevenção e mitigação não se concretizam e obra causa novos impactos sobre indígenas*. Op. cit., p. 14-15.

<sup>1393</sup> *Ibid*, p. 13.

assistência jurídica gratuita, a defensoria pública, que atua no plano extrajudicial e, se necessário, no judicial<sup>1394</sup>.

Ao deixar de garantir o reassentamento adequado a todos aqueles que foram obrigados a se deslocar em razão da construção da UHE de Belo Monte, restaram vulnerados, inicialmente, os *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos*. Elaborados no ano de 1998, esses garantem a todo ser humano o direito de ser protegido diante do deslocamento forçado do seu local de residência habitual, devendo “gozar, em pé de igualdade, dos mesmos direitos liberdades, (...) como fazem as outras pessoas no seu país”<sup>1395</sup>.

Em razão disso, cabia ao Estado brasileiro promover não apenas a tutela da população urbana e rural removida, mas também a proteção “contra o deslocamento de pessoas indígenas, minorias, camponeses, pastores e outros grupos que tenham uma dependência e ligação especial com as suas terras”<sup>1396</sup>, o que não ocorreu.

Tendo em vista que esses princípios refletem e estão em consonância com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, uma série de diplomas internacionais garantidores de direitos elementares da pessoa humana – em especial, o direito à moradia – acabaram por ser violados por conta de Belo Monte. São eles: *Declaração Universal dos Direitos Humanos*<sup>1397</sup>, *Pacto Internacional sobre Direitos*

<sup>1394</sup> Ibid, p. 14-15.

<sup>1395</sup> Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos.

<sup>1396</sup> Ibid.

<sup>1397</sup> Parágrafo 1º do artigo 25: “Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de



*Civis e Políticos*<sup>1398</sup>, *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*<sup>1399</sup>, *Recomendação Geral 4*<sup>1400</sup> e *Recomendação Geral 7*<sup>1401</sup> do Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, e *Convenção 169 da OIT*<sup>1402</sup>, dentre outros.

Da mesma forma, o direito universal à moradia foi recepcionado e expressamente reconhecido pela Constituição Federal de 1988<sup>1403</sup>, atrelando-o ao valor da dignidade dos meios de subsistência fora de seu controle”.

<sup>1398</sup> Parágrafo 1º do artigo 17: “Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, em seu domicílio ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação”.

<sup>1399</sup> Parágrafo 1º do artigo 11: “Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento”.

<sup>1400</sup> “Na visão do Comitê, o direito à moradia não deveria ser interpretado em um sentido restritivo que o equiparasse com, por exemplo, o abrigo obtido por ter apenas um telhado sob a cabeça (...) Ao contrário, deve ser visto como o direito de viver em algum lugar em segurança, paz e dignidade (...)”.

<sup>1401</sup> “O uso do termo *despejos forçados* mostra-se, de alguma forma, problemático. (...) esta abordagem é reforçada pelo parágrafo 1 do art. 17 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos que complementa o direito a não ser despejado forçadamente sem uma proteção adequada. (...) Portanto, os Estados-partes devem rever a legislação e políticas vigentes para que sejam compatíveis com as exigências do direito a uma moradia adequada e derrogar ou emendar toda lei ou política que não sejam conforme a disposição do pacto”.

<sup>1402</sup> A Convenção 169 da OIT dispõe sobre a responsabilidade dos governos em desenvolver, com a participação dos povos interessados, ações coordenadas e sistemáticas com vistas a proteger os direitos desses povos e garantir o respeito por sua integridade; bem como do direito a oitiva indígena nos assuntos governamentais e políticas que afetem os povos e terras indígenas e/ ou tribais.

<sup>1403</sup> Artigo 6 da Constituição Federal de 1988: “São direitos sociais a

de da pessoa humana, aqui traduzido na garantia de uma *moradia digna*, isto é, um local seguro, salubre, com acesso a equipamentos públicos indispensáveis, como saneamento básico, transporte, postos de saúde, escolas públicas<sup>1404</sup>. Ainda, não se pode deixar de mencionar o direito das comunidades indígenas às terras tradicionalmente ocupadas por eles<sup>1405</sup>.

Diante de um cenário de infrações generalizadas, em que a Norte Energia se encontra envolvida em casos de degradação ambiental, expropriação, violência e conflitos que envolvem a população afetada – sobretudo a deslocada – por Belo Monte, há que se falar na mudança da forma de se lidar com o reassentamento daqueles que foram forçados a se deslocar.

As câmaras de conciliação interinstitucional criadas a partir da liberação da Licença de Operação para resolver litígios entre o empreendedor e as famílias deslocadas restaram infrutíferas, uma vez que a última palavra terminava sempre sendo da Norte Energia. Assim, a flexibilização

---

educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a *moradia*, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (grifo acrescido ao original).

<sup>1404</sup> INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Dossiê Belo Monte: prevenção e mitigação não se concretizam e obra causa novos impactos sobre indígenas*. Op. cit., p. 103.

<sup>1405</sup> Parágrafo 2º do artigo 231 da Constituição Federal de 1988: “São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. (...) As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes”.

das negociações mostra-se necessária: cada caso deve ser analisado a partir de seu contexto específico, primando, desta forma, pelo resguardo das garantias elementares da pessoa humana.

## Conclusão

Como evidenciado no presente capítulo, a implementação de projetos hidrelétricos, como a UHE de Belo Monte, não só acentua os impactos socioambientais nos ecossistemas e nos territórios nacionais, mas também enfraquece a manutenção dos direitos humanos, atentando contra as garantias fundamentais que permeiam a dignidade da pessoa humana.

Os estudos elaborados para subsidiar a construção desse projeto de desenvolvimento, assim como todo o processo que tornou sua implantação possível, apresentam uma série de lacunas que ocultaram e minimizaram os danos daqueles que foram atingidos e, sobretudo, daqueles que foram forçados a abandonar seus locais de residência. A partir de estudos preliminares insuficientes e de um processo de licenciamento ambiental questionável, sem o cumprimento das exigências legais impostas pelo órgão fiscalizador, Belo Monte passou a produzir energia elétrica.

Ao dificultar que a população atingida fosse devidamente informada sobre o *status* de cumprimento das ações socioambientais ou sobre a sua efetividade, a Norte Energia deve ser responsabilizada pela subtração do direito à vida digna de todas essas pessoas. Em outras palavras,

ao não apresentar as reais consequências da implantação do seu empreendimento, o empreendedor tornou todos aqueles que foram atingidos invisíveis.

Os atingidos, dentre os quais se incluem os deslocados, tiveram sua estrutura social, econômica e ambiental alterada com a chegada das empreiteiras encarregadas da construção de Belo Monte que afetaram, de forma direta, a qualidade de vida de toda a população da região. Dentre os problemas constatados e ainda não enfrentados com a atenção devida, estão a deterioração da infraestrutura de saúde, de educação, de saneamento básico, assim como de segurança pública.

Os deslocamentos forçados decorrentes da edificação da UHE de Belo Monte e da formação do seu reservatório, assim como o posterior reassentamento desses aglomerados humanos em localidades diversas, têm se caracterizado como um processo traumático e desordenado para as mais de 40.000 pessoas que tiveram que abandonar seus locais de residência habitual.

A insuficiência de medidas eficazes de reparação aos danos provocados pela UHE de Belo Monte tem agravado a violação dos direitos humanos não apenas em relação àqueles que foram abrangidos pelos estudos preliminares de impacto ambiental, mas também a uma população que sequer foi reconhecida como atingida: comunidades ribeirinhas e povos indígenas que habitavam os entornos do Rio Xingu e que foram privados de seus modos e meios de vida.

Com isso, o Estado brasileiro deixou de reconhecer

essas pessoas como *deslocados internos*, distanciando-se das normas internacionais que versam sobre o assunto, como os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos, que contempla não apenas a tutela da população urbana e rural, mas também a proteção face ao deslocamento de comunidades indígenas e populações tradicionais.

A gravidade dos fatos apontados demonstra que os descumprimentos, atrasos e deficiências do processo de licenciamento, instalação e controle social da UHE de Belo Monte devem ser devidamente enfrentados a fim de que todos aqueles que foram atingidos, especialmente os deslocados pelo empreendimento, sejam devidamente protegidos e possam usufruir de condições dignas de vida.

#### Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Lalo de. Os impactos de Belo Monte: sobre o projeto. S/d. Documento online.

BACOVIS, Maria Cristina Martins de Figueiredo. *Direito à participação indígena no aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal de Mato Grosso, 2013.

BERMANN, Célio. O projeto da Usina Hidrelétrica Belo Monte: a autocracia energética como paradigma. *Novos cadernos NAEA*, v. 15, n. 1, p. 5-23, 2012.

CÂMARA TÉCNICA DE MONITORAMENTO DAS CONDICIONANTES DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL SUSTENTÁVEL DO XINGU. *Indicadores de Belo Monte: Um diálogo entre condicionantes do licenciamento ambiental e o desenvolvimento local*. São Paulo: FGV-EAESP, 2016.

CERNEA, Michael M. *Social impacts and social risks in hydropower programs: Preemptive planning and counter-risk measures*. United Nations Symposium on Hydropower and Sustainable Development. United Nations: China, 2004.

CONSELHO DE DEFESA DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA. *Relatório final da Comissão Especial Atingidos por Barragens*, 2007.

HURWITZ, Zachary et al. *Megaprojetos, mega riscos: análise de riscos para investidores no Complexo Hidrelétrico Belo Monte*. Amigos da Terra Amazônia Brasileira. São Paulo: International Rivers, 2011.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Dossiê Belo Monte: prevenção e mitigação não se concretizam e obra causa novos impactos sobre indígenas*, 23 Jul. 2015. Documento online.

\_\_\_\_\_. *Painel de Especialistas: Análise Crítica do Estudo de Impacto Ambiental do Aproveitamento Hidrelétrico de Belo Monte*, 2009.

\_\_\_\_\_. *Parecer Técnico nº 21: Análise do Componente Indígena dos Estudos de Impacto Ambiental*, 30 Set. 2009. Documento online

\_\_\_\_\_. *Especial Belo Monte: localização*. Documento online.

\_\_\_\_\_. *Placar Geral do cumprimento das condicionantes socioambientais para a emissão da Licença de Operação da UHE Belo Monte*, 2014. Documento online.

KAYSER, Hartmut-Emanuel. *Os direitos dos povos indígenas do Brasil: desenvolvimento histórico e estágio atual*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2010.

LEITE, José Rubens Morato (Coord.). *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015.

MADEIRO, Carlos. Após Belo Monte, Altamira (PA) supera taxa de homicídios de país mais violento do mundo. *UOL*, 4 Mar. 2017.

MARCONDES, Dal. Belo Monte: uma usina de promessas. *Carta Capital*, 29 Jun. 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL DO PARÁ. Ação Civil Pública em defesa de Direito Fundamental Indisponível, 2016.

MOVIMENTO DOS ATINGIDOS POR BARRAGENS. As violações de direitos na remoção dos atingidos por Belo monte na área urbana de Altamira. In: INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL. *Dossiê Belo Monte: Não há condições para a Licença de Operação*, 23 Jul. 2015. Documento online.

NORTE ENERGIA S/A. *Relatório de Impacto Ambiental*, 2011.

\_\_\_\_\_. *Composição Acionária*. S/d. Documento online.

\_\_\_\_\_. *Projeto Básico Ambiental da Usina Hidrelétrica Belo Monte: Planos, Programas e Projetos*, v. 1, 2010.

PINHEIRO, Maria Fernanda Bacile. *Problemas sociais e institucionais na implementação de hidrelétricas: seleção de casos recentes no Brasil e casos relevantes em outros países*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Estadual de Campinas, 2007.

PINTO, Laura Coutinho. *Os projetos hidrelétricos como causa dos deslocamentos populacionais: migrações forçadas em nome do desenvolvimento*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Nova de Lisboa, 2012.

PLATAFORMA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS. *Relatório da missão*

*Xingu: violações de direitos humanos no licenciamento da usina hidrelétrica de Belo Monte*. Lisboa: DHESCA, 2010.

RAMOS, André Marconato. *A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: Conflito socioambiental e impacto sobre as comunidades locais*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de São Paulo, 2015.

RAMOS, Erika Pires. Refugiados, migrantes ou deslocados ambientais: uma abordagem inspirada na proteção do meio ambiente e nos direitos humanos. In: LEITE, José Rubens Morato (Coord.). *Manual de Direito Ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 739-751.

REIS, Maria José; BLOEMER, Neusa Maria Sens. *Hidrelétricas e populações locais*. Florianópolis: Cidade Futura (UFSC), 2001.

SANTOS, Sônia Maria Simões Barbosa Magalhães; HERNANDEZ, Francisco del Moral (Org.). *Painel de especialistas: análise crítica do estudo de impacto ambiental do aproveitamento hidrelétrico de Belo Monte*, 2009.

SILVA, Mayane Bento. *Macroprojetos regionais e suas consequências para o desenvolvimento local: a IIRSA e sua influência local no caso da hidrelétrica de Belo Monte no Pará*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal do Pará, 2012.

VIANA, Raquel de Mattos. *Grandes barragens, impactos e reparações: um estudo de caso sobre a barragem de Itá*. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional apresentada à Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

WORLD COMMISSION ON DAMS. *Dams and Development: A New Framework*. London: Earthscan Publications Ltd., 2000.



# Deslocamentos Populacionais Compulsórios em Áreas Urbanas Brasileiras: a Materialização da Desigualdade Social<sup>1406</sup>

Ricardo Ojima\*

Tiago Carlos Lima do Nascimento\*\*

## Introdução

O debate sobre conflitos socioambientais não é recente, mas após a publicação e ampla divulgação do 4º Relatório do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), o AR-4<sup>1407</sup>, em 2007, a temática ambiental assumiu uma perspectiva mais urgente e houve um resgate dessas questões, de certa forma já adormecidas, no contexto social e polí-

\* Ricardo Ojima é Sociólogo e Doutor em demografia. É Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Demografia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Presidente da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP).

\*\* Tiago Carlos Lima do Nascimento é Geógrafo, Mestre em demografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte e Doutorando em demografia no Cedeplar da Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>1406</sup> Este trabalho foi desenvolvido no âmbito dos projetos “Urbanização, condições de vida e mobilidade espacial da população no contexto dos biomas nordestinos: repensando as heterogeneidades intra-regionais” (Edital MCTI/CNPq/MEC/CAPES n. 18/2012 - Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas, processo: 403853/2012-5). Observatório das Migrações Nordestinas (UFRN/FUNDAJ); e “Migração e políticas sociais no semiárido setentrional: características sociodemográficas e fatores de atração/retenção” (MCTI /CNPq /MEC/CAPES Nº 22/2014 - Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas / 471968/2014-5 e MCTI/CNPQ/Universal 14/2014 - Faixa B / 444798/2014-5).

<sup>1407</sup> Disponível em: <[https://www.ipcc.ch/publications\\_and\\_data/publications\\_ipcc\\_fourth\\_assessment\\_report\\_synthesis\\_report.htm](https://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_fourth_assessment_report_synthesis_report.htm)>. Acesso em: 12 Jun 2017.

tico<sup>1408</sup>. A internalização das demandas ambientais tanto na esfera política como no discurso social já parece atingir um nível elevado, entretanto as políticas públicas e o discurso associado ainda parecem não refletir as urgências e cenários ambientais.

Por séculos o discurso malthusiano, que atribui ao crescimento populacional quase a totalidade dos problemas ambientais, ainda ronda os estudos e discursos sobre essa complexa relação. Em um país como o Brasil, que passou recentemente pelo processo de transição demográfica quase que simultaneamente ao processo de transição urbana, a percepção de que o volume populacional seja o principal causador dos problemas ambientais é compreensível, afinal, no ideário do senso comum, estes processos escondem inúmeros conflitos e decisões políticas que favorecem a simplificação da análise.

Assim, quando se analisam os deslocamentos forçados de populações em áreas urbanas, sobretudo nos grandes centros que apresentaram elevadas taxas de crescimento no contexto da transição urbana brasileira, o que normalmente se identifica à primeira vista é a inoportuna ou inadequada ocupação de áreas impróprias ou de risco.

Os eventos extremos agravados pelas mudanças climáticas tornam natural e quase que inevitável a remoção compulsória de populações em situação de risco ou a execução de grandes obras de engenharia para contornar o “problema causado pela natureza”. Mas o que temos den-

---

<sup>1408</sup> OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JUNIOR, Eduardo. Indicadores e políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas: vulnerabilidade, população e urbanização. *Revista Brasileira de Ciências Ambientais*, v. 18, p. 16-24, 2010.

tro deste cenário é a busca de soluções imediatistas<sup>1409</sup> e políticas desarticuladas que colocam em xeque a percepção ingênua de que as questões ambientais já fazem parte do cotidiano da ação política e social.

Este capítulo tem como objetivo colocar em debate alguns elementos a fim de deslocar essa percepção imediatista do enfrentamento dos riscos ambientais que culminam nos deslocamentos forçados de populações, sobretudo as mais vulneráveis socioeconomicamente. Neste sentido, a discussão se insere no debate mais amplo acerca da distribuição espacial da população em contextos urbanos e que muitas vezes são invisíveis aos olhos das políticas públicas e, principalmente, vistos como parte causadora dos problemas.

Para isso o capítulo se divide em uma primeira parte onde se descreve a trajetória das desigualdades socioambientais dentro do contexto do processo de urbanização brasileira dando especial destaque à condição particular de simultaneidade de transições demográfica e urbana. Em um segundo momento, a partir de indicadores socio-demográficos da distribuição espacial da população e suas taxas de crescimento, será analisado o dilema existente entre a urbanização enquanto catalisador de transformações sociais positivas e a exposição a riscos ambientais e “desastres naturais”. Por fim, analisando o perfil da situação institucional e ambiental do urbano nos municípios brasileiros, será ilustrada a capacidade de enfrentamento e o potencial crescente de deslocamentos nestes contextos considerando as mudanças ambientais e o desenvolvimento urbano que se projeta para o futuro.

---

<sup>1409</sup> Ibid.

## 1. Desigualdades socioambientais no contexto da urbanização brasileira

O processo de urbanização brasileira deu-se de forma acelerada e sem planejamento no decorrer do século 20 e, associado ao processo de industrialização, se transformou em motor do desenvolvimento social e logo se tornou o próprio *locus* do progresso e da modernidade. Contudo, o processo de urbanização também trouxe consigo a (re)produção de conflitos sociais e ambientais decorrentes, principalmente, da má distribuição populacional no espaço urbano, materializando o reflexo da desigualdade social. Mas essa desigualdade socioeconômica cada vez mais se confunde com uma nova tensão: a desigualdade socioambiental.

O Brasil é um país permeado por desigualdades e, conseqüentemente, as desigualdades sociais e ambientais precisam ser analisadas em conjunto para melhor se compreender a relação entre o processo de urbanização brasileira e suas conseqüências e, em seguida, as causas e conseqüências do padrão histórico de distribuição populacional em sua relação com o ambiente.

### 1.1. O processo de urbanização brasileira

No Brasil, a população está concentrada nas zonas costeiras (Figura 1), sendo as regiões Nordeste e Sudeste as mais densamente povoadas. Historicamente, foram estas as áreas exploradas e ocupadas pelos colonizadores portugueses e hoje a concentração de localidades urbanas

reservam as áreas de encostas e de morros, desvalorizadas pelo mercado imobiliário, como áreas de ocupação para a população mais pobre e marginalizada.

O processo de urbanização no Brasil teve início a partir do século XVIII em decorrência do deslocamento da população rural para as cidades. Em princípio as áreas urbanas não passavam de aglomerados que passaram a conquistar importância para o país e atraindo pessoas. Contudo o maior aumento populacional em áreas urbanas ocorreu na década de 1950, quando a região Sudeste atinge mais de 50% de sua população vivendo em áreas urbanas (cf. Tabela 2).

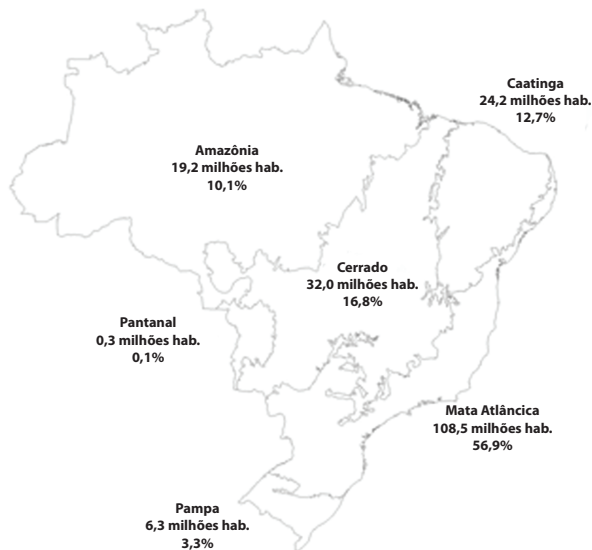
Esta foi uma situação peculiar e única onde essa transição urbana ocorreu de maneira simultânea a grandes transformações sociais e demográficas, pois a migração da população rural em direção às cidades foi no mesmo momento em que a população brasileira iniciou a sua transição demográfica.

Nesse contexto, houve uma redução muito rápida nas taxas de mortalidade e nas taxas de natalidade após a passagem da população para as áreas urbanas. O resultado desse processo foi o crescimento populacional intenso, derivado do descompasso provocado pelo desequilíbrio entre essas taxas durante o período de transição demográfica. Por isso a percepção do êxodo rural ter sido a principal componente do crescimento urbano no país<sup>1410</sup>. Segundo Tacoli, McGranahan e Satterthwaite, a contribuição da

<sup>1410</sup> OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JUNIOR, Eduardo. O desenvolvimento sustentável como desafios para as cidades brasileiras. Cadernos Adenauer, v. 1/2012, p. 23-35, 2012.

migração rural-urbana para o crescimento das cidades na América Latina, entre 1975 e 2000, foi de cerca de 30%<sup>1411</sup>.

Figura 1 – Distribuição da população em localidades urbanas segundo biomas, Brasil 2010



Fonte: OJIMA, Ricardo; MARTINE, George. Resgates sobre População e Ambiente: breve análise da dinâmica demográfica e a urbanização nos biomas brasileiros. *Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP*, v. 1, p. 55-70, 2012.

<sup>1411</sup> TACOLI, Cecilia; McGRANAHAN, Gordon; SATTERTHWAITTE, David. Urbanization, Poverty and Inequity: Is Rural-Urban Migration a Poverty Problem, or Part of the Solution? In: MARTINE, George; McGRANAHAN, Gordon; MONTGOMERY, Mark; FERNÁNDEZ-CASTILLA, Rogelio (Eds.). *The new global frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st Century*. London: Earthscan, 2008.

Tabela 2 – Percentual da população urbana, Grandes Regiões e Brasil - 1970 a 2010.

Grandes Regiões	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Norte	29,6	35,5	42,6	50,2	57,8	69,8	73,5
Nordeste	26,4	34,2	41,8	50,7	60,6	69,0	73,1
Sudeste	47,5	57,4	72,8	82,8	88,0	90,5	92,9
Sul	29,5	37,6	44,6	62,7	74,1	80,9	84,9
Centro-Oeste	25,9	37,2	50,9	70,7	81,3	86,7	88,8
<b>Brasil</b>	<b>36,2</b>	<b>45,1</b>	<b>56,0</b>	<b>67,7</b>	<b>75,5</b>	<b>81,2</b>	<b>84,4</b>

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos Demográficos 1950 a 2010

## 1.2. Distribuição Populacional e Ambiente no Brasil

Recorrentemente, as áreas mais atingidas por desastres naturais no Brasil são as áreas onde vivem a população mais pobre e marginalizada, mais vulnerável aos impactos<sup>1412</sup> causados por mudanças ambientais, mas principalmente pelo processo de ocupação de áreas inadequadas à moradia, fruto de desigualdades socioeconômicas seculares e do crescimento não planejado das áreas urbanas brasileiras. São as ocupações de encostas e morros no Rio de Janeiro, palafitas e moradias ao longo dos córregos e rios em São Paulo ou Recife. Enfim, são as condições mais precárias de habitação que possuem a menor capacidade de enfrentamento de eventos de extremo climático.

<sup>1412</sup> OJIMA, Ricardo; NASCIMENTO, Thais Tartalhado. Meio Ambiente, Migração e Refugiados Ambientais: Novos Debates, Antigos Desafios. IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ambiente e Sociedade (ANPPAS) - Anais. Brasília: ANPPAS, Jun./2008.

Ojima e Martine apontam que os recortes ambientais também são importantes para o entendimento das relações entre população, urbanização e a vulnerabilidade socioambiental<sup>1413</sup>.

Tabela 3 – Percentual da população urbana nos biomas brasileiros, 1970 a 2010.

<b>Biomas</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Amazonia	41,0	46,4	54,4	67,8	71,4
Caatinga	32,3	41,3	52,5	60,3	65,4
Cerrado	50,7	66,9	78,0	85,4	88,1
Mata Atlântica	64,0	76,0	83,2	86,9	90,0
Pampa	69,8	80,8	87,1	89,7	91,5
Pantanal	39,6	65,6	72,2	78,0	81,7
<b>TOTAL</b>	<b>55,8</b>	<b>67,5</b>	<b>75,5</b>	<b>81,1</b>	<b>84,3</b>

Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos Demográficos 1970 a 2010

Quando se analisa a proporção de pessoas vivendo em áreas urbanas, de acordo com seus biomas característicos, como se percebe na Tabela 3, a população em áreas urbanas é maior naqueles biomas que são mais expostos aos eventos climáticos de extrema precipitação. Os biomas do Pampa e da Mata Atlântica, que compreendem grande parte da zona costeira do país, são os que apresentam os maiores percentuais e também são as regiões onde o relevo e o clima se combinam de maneira mais crítica no que se refere ao risco potencial de desastres em decorrência da ocupação humana.

<sup>1413</sup> OJIMA, Ricardo; MARTINE, George. Resgates sobre População e Ambiente: breve análise da dinâmica demográfica e a urbanização nos biomas brasileiros. *Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP*, v. 1, p. 55-70, 2012.



É por conta deste processo de ocupação do território brasileiro e das desigualdades seculares no desenvolvimento social que se faz importante entender os deslocamentos populacionais em áreas urbanas. Assim, não bastaria analisar a mobilidade ocasionada pelos fatores ambientais a partir de algumas variáveis, tais como a intensidade, a magnitude e as causas do evento climático. Tampouco seria suficiente relacioná-las ao tipo de mobilidade populacional, ou seja, se o indivíduo se deslocou a curto ou longo prazo, curta ou longa distância, se foi uma mobilidade interna ou internacional e se foi uma mobilidade permanente ou temporária. Apesar de essas serem algumas das características tradicionalmente utilizadas para se caracterizar uma tipologia de migração ambiental, não permitiriam apreender os aspectos sociais subjacentes.

A mobilidade por motivo ambiental, segundo Adamo e Sherbinin, é considerada como uma migração forçada, isto é, involuntária<sup>1414</sup>. E após as ocorrências de eventos de extremos climáticos como o furacão Katrina, em Nova Orleans; ou o risco nuclear de Fukushima, no Japão, pensar uma forma de tratamento especial para este tipo de deslocamentos passou a ser mais relevante.

É importante destacar que alguns autores como Black et al discutem os efeitos do ambiente nas migrações e como as migrações podem surgir como uma resposta

<sup>1414</sup> ADAMO, Susana B.; SHERBININ, Alexander de. The impact of climate change on the spatial distribution of populations and migration. In: UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (Org.). Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and development: An international Perspective. The Earth Institute at Columbia University, USA, 2011. p. 161-195.

ao melhor uso dos serviços de ecossistema disponíveis na origem e destino<sup>1415</sup>.

Em relação ao Brasil, é possível identificar diversas situações onde ocorreram deslocamentos por motivos ambientais, como por exemplo, os fluxos migratórios tradicionais do semiárido Nordeste para a região Sudeste do país desde as décadas de 1950<sup>1416</sup>. Entretanto, também poderíamos identificar as ocorrências em áreas de risco ambiental dentro dos contextos urbanos, como é o caso dos desmoronamentos de terra em consequência das fortes chuvas em encostas de morros, como ocorreu no caso dos eventos na região serrana do Rio de Janeiro, e a proximidade com o mar nas cidades localizadas na zona costeira brasileira.

Mas é importante ressaltar que qualquer condicionante que consideremos para os deslocamentos populacionais levam em conta inúmeras motivações. Trata-se de uma rede complexa de processos que se relacionam e, portanto, atribuir exclusivamente a causa ambiental para a sua explicação é um reducionismo que mais desqualifica do que ajuda a compreender os fenômenos. Argumenta-se, portanto, que grande parte dos aspectos que se relacionam aos deslocamentos imediatamente relacionados às questões ambientais tem suas raízes em condicionantes estruturais, sociais e institucionais deste processo excludente de urbanização.

---

<sup>1415</sup> BLACK, Richard; ADGER, W. Neil; ARNELL, Nigel. W.; THOMAS, David S. G. The Effect of Environmental Change on Human Migration. *Global Environmental Change*, 21. Supplement 31, p. 3-11, 2011.

<sup>1416</sup> OJIMA, Ricardo; NASCIMENTO, Thais Tartalhado. Op. cit.

### 1.3. O processo de urbanização e os desastres “naturais”

Os desastres ocorridos em áreas urbanas são consequências do processo histórico da urbanização, da desigualdade socioeconômica e da desigualdade socioambiental. Marcas de um modelo de desenvolvimento urbano excludente no qual as demandas do processo de urbanização e crescimento populacional não foram incorporadas. Sendo assim, a população brasileira é distribuída de forma desigual pelo território nacional e a sua condição ambiental é um dos obstáculos a serem enfrentados, pois se trata de um país de extensão continental que apresenta características geográficas, climáticas e geológicas muito distintas e heterogêneas entre as 5 regiões.

Tais características afetam diferentemente a população vulnerável, e os crescentes desastres ocorridos no Brasil nos últimos 10 anos vêm atingindo um nível preocupante. Entre 2008 e 2011, 76% das mortes decorrentes de desastres naturais foram associados a inundações e escorregamentos<sup>1417</sup>. Entretanto, vale destacar que não é a urbanização em si mesma a responsável por esses problemas, pois é evidente que os indicadores sociais e os serviços públicos tendem a ser melhor utilizados nas áreas urbanas, ou seja, as regiões mais densamente habitadas oferecem um potencial de otimizar o uso e aplicação de recursos sociais viabilizando um custo per capita de investimentos

---

<sup>1417</sup> MARTINE, George; OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JUNIOR, Eduardo. Dinâmica populacional e a agenda ambiental brasileira: distribuição espacial, desastres naturais e políticas de adaptação. Brasília: UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas, 2015.

público mais reduzido<sup>1418</sup>. Enfim, não se trata de atribuir ao próprio processo de urbanização a responsabilidade sobre os problemas ambientais.

Na última década, a região Sudeste vem ganhado destaque no cenário nacional das catástrofes ambientais. No caso do Estado do Rio de Janeiro, as cidades mais afetadas com as enchentes e desmoronamentos de terra foram Teresópolis, Nova Friburgo e São José do Vale do Rio Preto, localizadas na região Serrana. O número de óbitos superou 900 pessoas no ano de 2011, segundo a Secretaria de Defesa Civil do Estado do Rio de Janeiro. Os desastres urbano-ambientais ocorridos nestas cidades estão ligados a questões climáticas.

No entanto, os problemas desta natureza não são fatos isolados, que já apresentaram registros de inundações em maior intensidade no início do século XX, trata-se de uma área onde é esperado este tipo de ocorrência climática. De certo modo, portanto, é a ocupação urbana que está fora do lugar.

Essa é uma região que tem como principal característica climática a alta pluviosidade, com chuvas concentradas, o que significa que as condições climáticas da região são sobrepostas às de expansão das áreas urbanas, sem que houvessem estudos de impacto ambiental ou plane-

<sup>1418</sup> Cf. UNITED NATIONS POPULATION FUND. State of World Population 2007: Unleashing the potential of urban growth. New York: UNFPA, 2007; HOGAN, Daniel Joseph; OJIMA, R. Urban sprawl: a challenge for sustainability. In: MARTINE, George et al. (Eds.) The New Global Frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st century. London: Earthscan, 2008. p.203-216; OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JUNIOR. Eduardo. O desenvolvimento sustentável como desafios para as cidades brasileiras. Op. cit.

jamento urbano-ambiental. De fato, existem mecanismos de planejamento urbano, como os Planos Diretores Municipais responsáveis por diminuir estes impactos, mas na prática tais instrumentos são ainda incipientes na sua articulação com os diversos interesses em disputa no contexto da ocupação urbana e, ao mesmo tempo, pouco efetivos na prática.

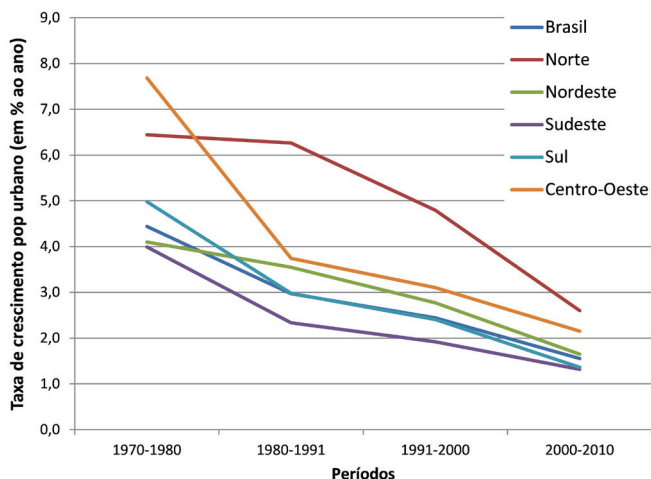
O município de Teresópolis, por exemplo, possui a Lei Complementar Municipal 79, de 20 de outubro de 2006, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município. Este plano apresenta medidas voltadas para a implantação de política habitacional, visando a melhoria do saneamento ambiental e da mobilidade urbana. Percebe-se, então, que os chamados “desastres naturais” não são consequências somente do crescimento urbano, mas sim consequências da ausência de execução de políticas públicas voltadas para a população nos campos habitacional, de saneamento básico e de drenagem urbana.

Neste sentido é que as principais causas apontadas pelas prefeituras municipais brasileiras como fatores agravantes nos casos de inundações e alagamentos estão relacionados à gestão pública, tais como: dimensionamento inadequado de projetos, obstrução do sistema de drenagem e, principalmente, a ocupação intensa e inadequada do solo urbano<sup>1419</sup>. Assim, as obras urbanas seguem diretrizes de desenvolvimento que não se coadunam com as características específicas de cada contexto climático e ambiental, relegando a segundo plano obras estruturais e

<sup>1419</sup> MARTINE, George; OJIMA, Ricardo. The Challenges of Adaptation in an Early but Unassisted Urban Transition. In: MARTINE, George; SCHENSUL, Daniel (Orgs.). The Demography of Adaptation to Climate Change. New York: UNFPA, 2013.

políticas urbanas que permitiriam dar conta destes desafios inerentes à gestão urbana<sup>1420</sup>.

Gráfico 1 - Taxa de crescimento da população urbana (em % ao ano) nas grandes regiões brasileiras, 1970 a 2010



Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censos Demográficos 1970 a 2010.

<sup>1420</sup> Segundo o Perfil dos Municípios Brasileiros traçado pelo IBGE em 2012, na Região Norte do país dos 449 municípios, aproximadamente 233 possuem Plano Diretor ou estão em reavaliação, o que significa que 216 municípios da região não possuem Plano Diretor ou estão em processo de construção. Na Região Nordeste, dos 1.794 municípios cerca de 712 possuem ou estão em reavaliação do Plano Diretor e, aproximadamente 1.082 municípios não apresentam Plano Diretor ou estão em processo de construção. Isso quer dizer que apenas 39% dos municípios nordestinos possuem algum tipo de planejamento urbano. A região Sudeste não é muito diferente das demais regiões brasileiras: dos 1.668 municípios, apenas 730 possuem ou estão em reavaliação do Plano Diretor, um déficit de aproximadamente 56%. A região Sul, segundo o IBGE, apresenta o menor déficit no planejamento urbano com apenas 35% dos municípios não apresenta ou estão em processo de construção do Plano Diretor. Na região Centro-Oeste, de 466 municípios, 165 apresentam planejamento urbano e cerca de 65% dos municípios apresentam déficit no Plano Diretor. Cf. Dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2012 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE), 2012.

De certa maneira, há elementos além dos interesses privados que justificam os desafios impostos para o planejamento urbano em períodos anteriores, pois as taxas de crescimento da população urbana na década de 1970, por exemplo, exigiam investimentos muito grandes quando a população dessas cidades dobrava a cada 15 anos. Mas nos dias de hoje, não apenas o ritmo de crescimento da população brasileira está se estabilizando, como também se estabiliza o crescimento populacional nas cidades (Gráfico 1). O Brasil tende a atingir seu maior contingente populacional antes da metade deste século e depois passará a apresentar taxas de crescimento populacional negativas. Portanto, os desafios para o planejamento urbano nos dias de hoje não mais se justificariam pelo crescimento populacional. Assim, a maior preocupação deverá recair sobre a questão dos movimentos populacionais.

Apesar da estagnação do crescimento populacional e, em alguns casos, identificarmos o seu decréscimo, as ocupações irregulares, a falta de planejamento urbano e a ausência de efetividade nos planos diretores continua sendo um problema recorrente nas principais cidades brasileiras. E essa situação é grave tanto nos grandes municípios, mas principalmente nos pequenos e médios onde os mecanismos de regulação institucionais são bem menos sistematizados. O ponto positivo nesse processo demográfico é que com uma tendência de estabilização e redução do crescimento populacional em áreas urbanas, há uma perspectiva de se ter maior capacidade de ordenar o uso do solo e, a partir daí, reduzir a parcela da população exposta aos riscos ambientais será uma questão de mais fácil diagnóstico.

## 2. Intervenções, obras e planejamento urbano: a soma da desigualdade social

Os desastres ocorridos no Brasil nas últimas décadas carecem de uma discussão que perpassa o processo de desenvolvimento das cidades brasileiras e a forma pela qual se dá a distribuição de competências nas esferas governamentais. A elevada disparidade inter-regional, por sua vez, vem acentuando as disparidades intra-regionais. A principal causa seria a competição por recursos públicos entre as regiões brasileiras com desigual poder econômico e social, que de forma indireta, reforça o aumento das desigualdades socioambientais e a manutenção da segregação socioespacial da população em áreas de risco.

Essa divisão dos recursos públicos amparadas pelas esferas governamentais (Estados e municípios), aliada às sucessivas crises econômicas causaram o que se pode chamar de crise do Pacto Federativo. O Pacto Federativo é um conjunto de alianças complexas, pouco explícita, moldada pelos fundos públicos onde o grande problema reside em como é feita a distribuição de competências e o sistema de transferências entre as esferas governamentais<sup>1421</sup>.

Essa crise se estabelece no que se refere à (des)centralização e atribuições dos recursos públicos, pois envolve algumas dimensões: a primeira consiste na definição e atribuição das competências de cada esfera do poder público, principalmente relativo ao gasto e execução das políticas públicas; em seguida, a necessidade de se definir

---

<sup>1421</sup> AFFONSO, Rui B. A. A Crise da Federação do Brasil. *Ensaio FEE*, 15, 2, p. 321-337, 1994.



as próprias bases para arrecadação nas diferentes esferas e, por fim, a forma pela qual a transferência intergovernamental é realizada, levando em consideração as disparidades regionais e o cumprimento das atribuições de cada instância de governo.

Assim, os sucessivos desastres demandam uma articulação cada vez maior entre os entes da federação. Entretanto, percebe-se que a forma pela qual é realizada a transferência de fundos públicos entre Estados e municípios brasileiros comprometem a execução das políticas públicas em decorrência da estrutura heterogênea do país, ou seja, áreas com maiores concentrações populacionais e regiões com vazios populacionais disputam a divisão dos recursos públicos. Mais do que a divisão é a disputa pelo controle do gasto destes recursos e a má administração no gasto do fundo público por parte dos municípios brasileiros que evidenciam os problemas relacionados ao planejamento urbano.

Através desta breve reflexão sobre as dificuldades político-administrativas do planejamento urbano em suas fases de planejamento, articulação entre as diversas esferas e a distribuição dos deveres e competências, destaca-se a necessidade de incorporação de políticas populacionais, isto é, incorporar os efeitos da mobilidade populacional nas políticas de organização do território.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2012, o Brasil possuía 5.565 municípios, distribuídos entre as 5 regiões, no entanto apenas 2.658 possuíam um Plano Diretor. Destes, 789 mu-

nicípios estão em processo de reavaliação do plano, isto implica dizer que, aproximadamente 2.907 municípios ou estão em processo de elaboração ou simplesmente não possuem um Plano Diretor definido.

A ausência de um Plano Diretor ou política voltada para a discussão do planejamento urbano implica num déficit ou retardo do desenvolvimento social das cidades e compromete a organização espacial e controle do uso do solo urbano e, dos elementos considerados fundamentais para a estruturação urbana, como a rede de infraestrutura. Para que o Plano Diretor possa ser definido é necessário realizar um Zoneamento Urbano e Ambiental, que é um instrumento imprescindível para controlar e regulamentar a utilização do solo, definindo as atividades que poderão ser permitidas em cada região da cidade, como a construção de prédios ou obras públicas, através do sistema legislativo em nível municipal, normalmente.

O Plano Diretor é a principal ferramenta para a execução do planejamento urbano e, para a intervenção em caso de desastres, em especial nos perímetros urbanos, promovendo o desenvolvimento de programas e de serviços que buscam a melhoria da qualidade de vida da população residente nas áreas urbanas. Contudo, parte dos municípios brasileiros não contam com o plano de gestão urbana. Estas, geralmente são as que mais recorrem a recursos públicos emergenciais para amenização dos impactos naturais causados pelos desastres ambientais e reconstrução de parte da infraestrutura urbana afetada pelo desastre, como a realocação da população residente nas

áreas de risco afetadas, reconstrução de ruas, avenidas e prédios públicos, como escolas e hospitais, além de dar suporte médico-psicológico às vítimas dos desastres e a reintrodução destas famílias em convívio social.

Um outro fator é o impacto causado pelos grandes eventos esportivos nas cidades brasileiras, como é o caso da Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos, no ano de 2016. Ambas requerem mudanças infraestruturais nas cidades-sedes, e no que tange ao deslocamento populacional ele ocorre de duas formas: 1) pela remoção direta da população que ocupa as áreas onde serão realizadas as grandes construções, e também 2) pela valorização do solo e a conseqüente expulsão das populações pela impossibilidade de continuarem a viver em seu local de ocupação habitual<sup>1422</sup>. Assim, o desenvolvimento urbano novamente cede espaço aos interesses imediatos desconsiderando uma proposta de planejamento urbano de longo prazo e colocando em xeque os parâmetros que muitas vezes já haviam sido elaborados nos planos diretores.

Tais ações deixam ainda mais evidente a inexistência de políticas de desenvolvimento urbano, pois se nota claramente obras urbanas sendo desenvolvidas em diversas das cidades partindo única e exclusivamente dos interesses voltados ao evento em questão. Ou seja, intervenções pontuais com vistas à solução de problemas específicos sem que haja de fato uma adequação com os interesses sociais e urbanos já identificados.

---

<sup>1422</sup> SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. Megaeventos Esportivos e o Urbano: A Copa do Mundo de 2014 e seus Impactos nas Cidades Brasileiras. Revista FSA, v. 10, n.4, p. 195-214, 2013.

Projetos como a construção de conjuntos habitacionais financiados pelo governo federal em parceria com o capital privado, vêm crescendo cada vez mais no país a fim de remover famílias localizadas em áreas nobres das cidades grandes e médias. Contudo, são necessários mais estudos empíricos a fim de verificar se de fato as populações que estão indo residir nesses novos conjuntos habitacionais são as pessoas que anteriormente residiam em locais mais propensos a ocorrência de desastres, pois isso poderia ser considerado como um efeito positivo na direção da diminuição na ocorrência de desastres no futuro. Por outro lado, se as populações que residem em áreas mais propensas a ocorrência de desastres não tiverem acesso ou não utilizarem esses novos programas de habitação, os desastres continuarão ocorrer.

Cabe salientar que neste cenário as políticas de planejamento irão se deparar com um desafio de outra natureza: o aumento da pendularidade entre os centros urbanos e os locais de residência mais distantes, trazendo implicações para a qualidade de vida da população, fluidez da malha urbana e um trânsito mais intenso.

## Conclusão

As transformações sociais e demográficas brasileiras, o deslocamento populacional sempre foi um dos mais importantes mecanismos de articulação no processo de desenvolvimento. Foram as grandes migrações rural-urbana que, de certa maneira, impulsionaram o desenvolvimento econômico e também funcionaram como mecanismo de

ascensão social para um importante contingente de migrantes. Essas migrações, marcadamente de longa distância, sobretudo entre o Nordeste e o Sudeste, sempre tiveram forte apelo ambiental devido às condições climáticas das regiões de origens dessas migrações.

Concomitante ao período de grande crescimento da população urbana também se condicionou um contexto de enormes dificuldades de adequada acomodação dessa população no contexto social das regiões de destino, serviram também como um processo de melhoria dos indicadores sociais no país. A urbanização, portanto, proveu um maior acesso aos serviços sociais e infraestrutura, ainda que permeado de desigualdades sociais, espaciais e ambientais.

De fato, as desigualdades engendradas pelo processo de urbanização brasileiro, que convergiu para a transição urbana e a transição demográfica, repercutiram na consolidação dos desastres que hoje afetam, principalmente, a população mais pobre e marginalizada das grandes cidades. Mas considerando que o ritmo de crescimento populacional brasileiro e o próprio processo de urbanização brasileiro está em contexto de estabilização nos dias de hoje, reside quase que exclusivamente sobre a gestão pública as causas da manutenção dessas ocorrências.

É possível perceber que os municípios brasileiros são os principais responsáveis pela resolução destes problemas, mas devido aos desafios impostos pela descentralização das políticas sociais e da crise no Pacto Federativo, agravou-se o desafio. Os municípios são os responsáveis pela legislação urbanística e do planejamento urbano, mas sem mecanismos regulatórios eficazes, tornam-se reféns dos

interesses desenvolvimentistas que reforçam as desigualdades sociais no tecido urbano.

Assim, enquanto não houver um planejamento inclusivo de longo prazo na esfera dos municípios, desastres naturais continuarão a ocorrer nas cidades brasileiras e cada vez mais deslocamentos forçados passarão a atingir contingentes populacionais vulneráveis aos fatores socioeconômicos. Talvez não sejam os mesmos “refugiados ambientais” que a literatura internacional costuma tratar, mas de fato, serão grandes contingentes populacionais que deverão se deslocar de maneira involuntária decorrentes da combinação perversa de eventos de extremo climático e ausência de políticas urbanas articuladas e integradas. Reforça-se assim a necessidade de incluirmos políticas populacionais que objetivem identificar os efeitos da distribuição espacial da população a fim de nos prepararmos para o aumento de deslocamentos causados por desastres.

Enfim, trata-se de um debate que ainda não é enfrentado da maneira adequada nas arenas políticas, mas que recorrentemente preenchem as manchetes jornalísticas de cada período de chuvas intensas e sensibilizam toda a sociedade brasileira. Enquanto a gestão pública não parar de atribuir a responsabilidade dos desastres naturais à própria população afetada e se conscientizar que o ritmo de crescimento populacional já atingiu níveis baixíssimos, não haverá resultados efetivos no campo da gestão pública.

São os efeitos perversos de um processo de urbanização excludente de décadas passadas que precisam ser enfrentados da maneira adequada. Ou seja, remediar condi-

ções inadequadas oriundas de contextos antigos e planejar o desenvolvimento inclusivo daqui para frente. Este é o desafio para que não multipliquemos números relacionados aos deslocamentos forçados no contexto da urbanização.

## Referências Bibliográficas

ADAMO, Susana B.; SHERBININ, Alexander de. The impact of climate change on the spatial distribution of populations and migration. In: UNITED NATIONS. DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS (Org.). *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and development: An international Perspective*. The Earth Institute at Columbia University, USA, 2011. p. 161-195.

AFFONSO, Rui B. A. A Crise da Federação do Brasil. *Ensaio FEE*, 15, 2, p. 321-337, 1994.

BATES, Diane C. Environmental refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. *Population and Environment*, 23, 5, p. 465-477, 2002.

BLACK, Richard; ADGER, W. Neil; ARNELL, Nigel. W.; THOMAS, David S. G. The Effect of Environmental Change on Human Migration. *Global Environmental Change*, 21. Suplement 31, p. 3-11, 2011.

BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados - Coordenação de Publicações, 2002.

HOGAN, D.J.; OJIMA, Ricardo Urban sprawl: a challenge for sustainability. In: MARTINE, George et al. (Eds.) *The New Global Frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st century*. London: Earthscan, 2008. p. 203-216.

HOGAN, Daniel Joseph; OJIMA, R. Urban sprawl: a challenge for sustainability. In: MARTINE, George et al. (Eds.) *The New Global Frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st century*. London: Earthscan, 2008. p.203-216.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 1970*.

\_\_\_\_\_. *Censo Demográfico 1980*.

\_\_\_\_\_. *Censo Demográfico 1991*.

\_\_\_\_\_. *Censo Demográfico 2000*.

\_\_\_\_\_. *Censo Demográfico 2010*.

\_\_\_\_\_. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE), 2012.

MARANDOLA JUNIOR, Eduardo. Quatro razões para não falar sobre desastres ambientais urbanos. In: MARTINE, George; OJIMA, Ricardo; BARBIERI, A.F., CARMO, R.L. (Orgs.). *População e sustentabilidade na era das mudanças ambientais globais-contribuições para uma agenda brasileira*. Belo Horizonte: ABEP, 2012. p. 151-161.

MARTINE, George; OJIMA, Ricardo. The Challenges of Adaptation in an Early but Unassisted Urban Transition. In: MARTINE, George; SCHENSUL, Daniel (Orgs.). *The Demography of Adaptation to Climate Change*. New York: UNFPA, 2013.

MARTINE, George; OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JUNIOR, Eduardo. *Dinâmica populacional e a agenda ambiental brasileira: distribuição espacial, desastres naturais e políticas de adaptação*. Brasília: UNFPA - Fundo de População das Nações Unidas, 2015.



OJIMA, Ricardo; MARANDOLA JUNIOR, Eduardo. Indicadores e políticas públicas de adaptação às mudanças climáticas: vulnerabilidade, população e urbanização. *Revista Brasileira de Ciências Ambientais*, v. 18, p. 16-24, 2010.

\_\_\_\_\_. O desenvolvimento sustentável como desafios para as cidades brasileiras. *Cadernos Adenauer*, v. 1/2012, p. 23-35, 2012.

OJIMA, Ricardo; MARTINE, George. Resgates sobre População e Ambiente: breve análise da dinâmica demográfica e a urbanização nos biomas brasileiros. *Idéias - Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UNICAMP*, v. 1, p. 55-70, 2012.

OJIMA, Ricardo; NASCIMENTO, Thais Tartalhado. Meio Ambiente, Migração e Refugiados Ambientais: Novos Debates, Antigos Desafios. *IV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Ambiente e Sociedade (ANPPAS) - Anais*. Brasília: ANPPAS, Jun./2008.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Edusp, 2009.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. Megaeventos Esportivos e o Urbano: A Copa do Mundo de 2014 e seus Impactos nas Cidades Brasileiras. *Revista FSA*, v. 10, n.4, p. 195-214, 2013.

TACOLI, Cecilia; McGRANAHAN, Gordon; SATTERTHWAITTE, David. Urbanization, Poverty and Inequity: Is Rural-Urban Migration a Poverty Problem, or Part of the Solution? In: MARTINE, George; McGRANAHAN, Gordon; MONTGOMERY, Mark; FERNÁNDEZ-CASTILLA, Rogelio (Eds.). *The new global frontier: urbanization, poverty and environment in the 21st Century*. London: Earthscan, 2008.

UNITED NATIONS POPULATION FUND. *State of World Population 2007: Unleashing the potential of urban growth*. New York: UNFPA, 2007.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. p. 237 – 247.

**“Refugiados Ambientais” em decorrência de  
Desastres Ambientais de causas antropogênicas**

# Reflexões acerca do Desastre Antropogênico, suas Vulnerabilidades Constitutivas e Consequências: um Olhar sobre Chernobyl

Délton Winter de Carvalho\*  
Fernanda Dalla Libera Damacena\*\*  
Amanda Allgayer\*\*\*  
Julia Dörr\*\*\*\*

## Introdução

Desastres antropogênicos, também denominados *man made disasters*, são a materialização fática da falha na

\* Délton Winter de Carvalho é Pós-Doutor em Direito pela University of California at Berkeley, e Doutor e Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Advogado, Parecerista e Consultor jurídico. Líder do Grupo de Pesquisa “Direito, Risco e Ecomplexidade”. Autor de diversos artigos publicados nacional e internacionalmente, sendo ainda autor dos livros CARVALHO, Délton Winter de. Desastres Ambientais e sua Regulação Jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015; CARVALHO, Délton Winter de. Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco. 2a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013 e CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Direito dos Desastres. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013

\*\* Fernanda Dalla Libera Damacena é Mestre e Especialista em Direito Público. Doutoranda em Direito e Professora do Curso de Graduação e Pós Graduação em Direito da UNISINOS. Advogada. Membro do Grupo de Pesquisa “Direito, Risco e Ecomplexidade”. Autora de artigos científicos e do livro “CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Direito dos Desastres. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

\*\*\* Amanda Allgayer é Graduanda em Direito na Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Membro do Grupo de Pesquisa “Direito, Risco e Ecomplexidade”

\*\*\*\* Julia Dörr é Graduanda em Direito na Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Bolsista de iniciação científica UNIBIC/Unisinos. Membro do Grupo de Pesquisa “Direito, Risco e Ecomplexidade”

gestão dos **riscos** inseridos no contexto do exercício da atividade econômica em geral. Esses eventos são caracterizados pela externalização de vulnerabilidades.

O primeiro relato teórico contemporâneo sobre a vulnerabilidade organizacional ao desastre foi desenvolvido por Barry Turner, tendo sido denominado de “*Man-made Disasters*”. Publicado em 1976, o artigo “O Desenvolvimento Organizacional e Interorganizacional dos Desastres”, ainda é um dos mais importantes na sociologia organizacional<sup>1423</sup>. Para Turner, os “*man-made Disasters*” resultam de uma interação entre os procedimentos humanos e organizacionais dos sistemas técnicos-sociais, criados para gerenciar riscos complexos<sup>1424</sup>.

Embora bastante próximos, os conceitos de risco e desastre não são sinônimos. O primeiro ocorre quando um risco se materializa afetando pessoas e locais vulneráveis. É um evento súbito e calamitoso que prejudica gravemente o funcionamento de uma comunidade ou sociedade, provocando perdas humanas, materiais, econômicas ou ambientais, que excedem a capacidade de recuperação de uma comunidade por meio de seus próprios recursos<sup>1425</sup>. Geralmente têm consequências múltiplas, simultâneas, transfronteiriças, com o agravante de nem sempre ser ime-

---

<sup>1423</sup> TURNER, Barry A. The organizational and interorganizational development of disasters. *Administrative Science Quarterly*, v. 21, n. 3, p. 378-397, 1976.

<sup>1424</sup> TURNER, Barry A.; PIDGEON, Nick F. *Man-made disasters*. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1997. p. 16.

<sup>1425</sup> INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES. What is a disaster? S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster>>. Acesso em: Dez. 2016.

diatamente percebido sensorialmente pelos humanos. O risco de desastre, por sua vez, é representado pela probabilidade de perda de vida, lesão ou destruição e danos causados por um evento catastrófico em um determinado local e período de tempo<sup>1426</sup>.

Didaticamente classificados como “naturais” e provocados pelo homem (*man made disasters*), os primeiros são desastres físicos de ocorrência “natural” causados por eventos rápidos ou de início lento que podem ser geofísicos (terremotos, deslizamentos, *tsunamis* e atividade vulcânica), hidrológicos (avalanches e inundações), climatológicos (temperaturas extremas, seca e incêndios), meteorológicos (tempestades / surtos de ondas) ou biológicos (epidemias de doenças e pragas de insetos/animais). Os “*man made*” são eventos decorrentes de atividades negligentes ou falhas humanas, comumente presentes no âmbito de organizações. Geralmente ocorrem em ou próximo de assentamentos humanos e podem significar degradação ambiental (poluição), social e econômica<sup>1427</sup>.

O processo evolutivo dos *man made disasters* é complexo e multicausal. Dentre suas vulnerabilidades constitutivas destacam-se: má gestão organizacional, caracterizada por falhas mecânicas, humanas ou ambas, decisões negligentes, e a assunção de riscos não toleráveis ou po-

---

<sup>1426</sup> THE UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. Global assessment report 2015: disaster risk, 2015.

<sup>1427</sup> INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES. Types of disasters: definition of hazard. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/definition-of-hazard/>>. Acesso em: Dez. 2016.

tencialmente catastróficos, sem as medidas de prevenção e plano de contingência necessários<sup>1428</sup>. Vulnerabilidades tecnológicas, sociais e ambientais, assim como o desrespeito ao direito à informação, especialmente no que tange às diretrizes democráticas nos processos decisórios sobre riscos, complementam essa lista exemplificativa.

Chernobyl é um dos exemplos mundiais mais conhecidos dessa espécie de desastre. Mesmo após 30 anos de sua ocorrência, instiga uma série de questionamentos, organizacionais, éticos, de engenharia, lacunas normativas, dentre outros, o que justifica o fato de ser objeto de pesquisas em diversas áreas do conhecimento. O interesse da ciência jurídica pelo tema pode ser explicado pela necessidade de adaptação das estruturas e institutos do Direito à adequada gestão preventiva e, quando necessária, repressiva e de resposta a eventos de grande magnitude, mas em geral, de baixa probabilidade.

Nesse sentido, a partir de raciocínio hipotético-dedutivo e, por meio de pesquisa bibliográfica e descritiva, o presente capítulo debruça-se sobre o papel do Direito diante das vulnerabilidades tecnológicas constitutivas dos *man made disasters*, com destaque para uma análise das causas e consequências de Chernobyl, o maior desastre nuclear da história civil. Dentre as consequências de Chernobyl e de eventos catastróficos semelhantes, destaca-se com maior ênfase o proeminente deslocamento humano involuntário e o correspondente déficit normativo.

---

<sup>1428</sup> As nomenclaturas desastre e catástrofe serão utilizadas como sinônimos neste capítulo.

## 1. O desastre

O desastre ocorreu em abril de 1986, na Ucrânia, quando operadores executavam um teste em um sistema de controle elétrico da unidade 4 (a instalação nuclear tinha uma planta com quatro reatores de trabalho). Uma combinação de deficiências de engenharia básica e falhas dos operadores resultou em uma explosão no reator 4. Os sistemas de segurança haviam sido desligados. A operação do reator, sob condições inadequadas e instáveis, permitiu que uma oscilação de energia incontrolável ocorresse. Essa oscilação fez com que o combustível nuclear superaquecesse, gerando uma nuvem de vapor e a explosão<sup>1429</sup>.

A explosão radioativa afetou cerca de 6 milhões de pessoas e deixou mais de 300 mil deslocadas<sup>1430</sup>. Mais de 350 mil foram realocadas nas semanas que se seguiram à explosão. Estima-se que cerca de 90 mil quilômetros quadrados de terra na Bielorrússia, Ucrânia e Rússia (toda a parte da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) na época) foram contaminados com insalubres níveis de elementos radioativos. Até o final de 1986, cerca de 116 mil habitantes de 188 assentamentos haviam sido evacuados, bem como 60 mil bovinos e outros animais de fazendas da região. Milhares de apartamentos foram disponibilizados em centros urbanos; 21.000 novos edifícios

<sup>1429</sup> GREEN FACTS. Chernobyl Nuclear Accident. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.greenfacts.org/en/chernobyl/l-2/0-what-happened-chernobyl.htm#0>>. Acesso em: Ago. 2016.

<sup>1430</sup> THE UNITED NATIONS SCIENTIFIC COMMITTEE ON THE EFFECTS OF ATOMIC RADIATION. The Chernobyl accident. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.unscear.org/unscear/en/chernobyl.html>>. Acesso em: Dez. 2016.



nas zonas rurais foram construídos para abrigar os deslocados pela evacuação, embora as vítimas estivessem espalhadas por toda a URSS<sup>1431</sup>.

A radiação é transfronteiriça, invisível e, por essa razão, não há fatores óbvios que afastem as pessoas ou as impeçam de retornarem para regiões contaminadas. O retorno para áreas contaminadas da Ucrânia ocorreu logo no final de 1986, apenas 8 meses depois. A composição demográfica da população que retomou aos locais contaminados era composta principalmente por idosos com duas características: os que tiveram dificuldade em se adaptar aos novos lugares e queriam viver os anos restantes em sua terra natal; e aqueles que pensavam em benefícios financeiros relacionados com Chernobyl como seu único meio de sobrevivência. A pobreza causada pelo reassentamento, as restrições à agricultura, a falta de programas de reabilitação e restauração dos meios de subsistência, e os efeitos do colapso da URSS, levaram cada vez mais pessoas a reivindicar tais benefícios<sup>1432</sup>.

Além da sobrecarga no sistema previdenciário, o desastre virou um grave problema de saúde pública. Três décadas depois do desastre, crianças ainda nascem com problemas congênitos graves e tipos raros de câncer em áreas próximas a Chernobyl. Doenças genéticas, infertilidade, problemas cardíacos e deficiência de aprendizagem ainda são frequentes<sup>1433</sup>, realidade que demonstra como o

---

<sup>1431</sup> MEYBATYAN, Silva. Nuclear disasters and displacement. Our world: development & society: energy, risk, 26 Mai. 2014.

<sup>1432</sup> Ibid.

<sup>1433</sup> Ibid.

desastre pode comprometer, coletivamente, a dignidade de vida de presentes e futuras gerações.

Como uma das medidas de gestão de risco, desde Chernobyl o “estudo de culturas de segurança” progrediu a partir de uma variedade de abordagens. Atualmente, a maioria dos estudos sobre desastres causados pelo homem enfatiza a “aprendizagem organizacional” como um componente-chave da cultura de segurança e capacidade regenerativa<sup>1434</sup>. Contudo, a concretização da aprendizagem organizacional enfrenta uma série de barreiras. Dentre elas estão a redução das vulnerabilidades e o dever de informação, fatores que contribuem diretamente para o fortalecimento dos valores democráticos como o direito de ser informado e de participação, tópicos que serão desenvolvidos a seguir<sup>1435</sup>.

## 2. Man made disaster e as falhas organizacionais

A espécie de desastre, conhecida pela expressão “*man-made*” foi pioneiramente desenvolvida por Turner<sup>1436</sup>, com base em observações realizadas sobre desastres industriais passados. *Man made disasters* decorrem da interação humana com a organização técnica e social dos sistemas, a partir de uma com-

<sup>1434</sup> PIDGEON, Nick; O'LEARY, Mike. Man-made disasters: why technology and organizations (sometimes) fail. *Safety Science*, v. 34, n. 1, p. 15-30, 2000.

<sup>1435</sup> Em 1986 um sarcófago de concreto foi rapidamente construído para cobrir o reator danificado, confinar o material radioativo e proteger trabalhadores. Em novembro de 2016, uma nova cúpula metálica foi construída sobre o reator antigo, com vistas a isolar o primeiro sarcófago da exposição às mudanças da meteorologia e garantir a segurança das instalações pelos próximos 100 anos. NOVA cúpula de segurança para reator de Chernobyl é inaugurada. Cf. GARANISHI, Gleb. Nova cúpula de segurança para reator de Chernobyl é inaugurada. Folha de São Paulo, 20 Nov. 2016.

<sup>1436</sup> TURNER, Barry A.; PIDGEON, Nick F. Op. cit, p.17.

plexa cadeia de fatores que resultam em eventos catastróficos. O estudo de casos empíricos realizados pelo autor levou à observação de um período de incubação do evento catastrófico, oportunidade em que, geralmente, sinais podem e devem ser observados. Além da tradicional complexidade dos sistemas operacionais tecnológicos, essa espécie de desastre pode envolver o desdobramento de falhas não programadas como erros imprevisíveis ou sinais desconsiderados<sup>1437</sup>. Logo, é possível afirmar que além da vulnerabilidade das pessoas (social e cultural) e ecossistemas, os processos industriais são por si vulneráveis (dado o grau de complexidade que os caracteriza).

Nessa linha de observação, diz-se que a formação do sentido dos desastres encontra-se numa relação semântica pendular entre “(i) causas e (ii) consequências altamente específicas e complexas”<sup>1438</sup>, que convergem para a “irradiação policontextual (econômica, política, jurídica, ambiental) capaz de comprometer a (iii) estabilidade do sistema social”<sup>1439</sup>.

O desastre nuclear é um dos maiores geradores de instabilidade social, dada a magnitudes de suas consequências. Chernobyl e Fukushima estão entre os exemplos mais conhecidos. Dentre suas causas emergem as falhas, bem como avaliações e decisões equivocadas diante dos riscos de uma determinada atividade econômica. Em relação às falhas destacam-se os fatores humanos, tecnológicos, deficiências regulatórias, infraestruturais e preparação dos ambientes organizacionais. Fatores humanos incluem erros de gestão ou atos intencionais, como sabotagem.

---

<sup>1437</sup> Ibid.

<sup>1438</sup> CARVALHO, Délton Winter de. Por uma necessária introdução ao direito dos desastres ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, v. 17, n. 67, p. 113, Jul./set. 2012.

<sup>1439</sup> Ibid.

As falhas organizacionais contemplam: falhas políticas, estratégicas, alocação de recursos inadequados para a segurança, pressões que fazem com que gerentes ignorem as práticas e condições arriscadas, deficiência de comunicação, percepções equivocadas sobre a extensão e natureza dos riscos e planos de emergência e contingência inadequados. Essas circunstâncias comprometem a segurança<sup>1440</sup> das atividades e representam baixa cultura para gestão de riscos e pouca sensibilidade jurídica às informações científicas<sup>1441</sup>.

Falhas regulatórias e de fiscalização de órgãos e entidades responsáveis (questões normativas e de ordem pública) completam a lista das causas mais comuns de ocorrência de desastres nos ambientes organizacionais.

Todo esse processo decorre da evolução da capacidade humana de captar conhecimento e criar artefatos, para uma nova faceta - o *homo technologicus* - que constrói e produz uma tecnossociedade<sup>1442</sup>. Nessa sociedade, o fator tecnológico exerce uma função paradoxal. Por um lado oportuniza grandes avanços, por outro, apresenta a necessidade de assimilação e gestão de novos riscos, incertezas, e a superação do que Farber denomina de “síndrome de repres-

<sup>1440</sup> SHRIVASTAVA, Paul; MITROFF, Ian; MILLER, Danny; MICLANI, Anil. Understanding industrial crisis. *Journal of Management Studies*, 25, n. 14, p. 290, Jul. 1988.

<sup>1441</sup> JASANOFF, Sheila. *Science at the bar: Law, Science, and Technology in America*. Cambridge: Harvard University Press, 1995; CARVALHO, Délton Winter de. *Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013. p. 124-132.

<sup>1442</sup> CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. *Sequencia*, n. 71, p. 257, Dez. 2015.

são de risco”<sup>1443</sup>. Para ele, grande parte dos desastres tecnológicos demonstram como os riscos têm sido “reprimidos no processo de regulamentação”<sup>1444</sup>. Essa repressão pode ser caracterizada pelos seguintes fatores institucionais: i) embora um desastre radioativo possa ter grande magnitude, para alguns governos e instituições, a probabilidade de sua ocorrência é tão baixa, que não vale a pena a investigação mais profunda ou o investimento alto em medidas de gestão de risco; ii) a probabilidade de ocorrência do desastre em termos numéricos é raramente expressada por especialistas, o que aumenta o nível de incerteza e gera relutância das agências reguladoras em considerar resultados catastróficos de baixa probabilidade no momento da tomada de decisão para permitir ou não que um projeto prossiga; iii) como consequência, licenças ambientais são concedidas a partir de relatórios vagos e incertos, cuja probabilidade de ocorrência de desastres graves acaba parecendo insignificante. Os fatores institucionais justificadores da *síndrome da repressão de risco* podem ser também compreendidos pela a) diferença entre ter ou não força política<sup>1445</sup>; b) visão de curto prazo<sup>1446</sup>; c) temor de perseguição profissional.

<sup>1443</sup> FARBER, Daniel A. “Beyond imagination”: government blind spots regarding catastrophic risks. *Issues in Legal Scholarship*, v. 11, n. 1, p. 5-28, 2013.

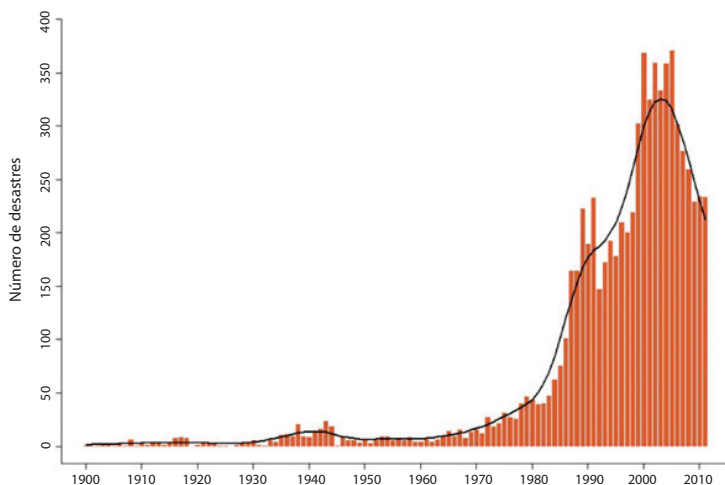
<sup>1444</sup> *Ibid*, p. 4-5.

<sup>1445</sup> A proximidade política entre agências reguladoras e indústrias prósperas financeiramente e bem organizadas, que objetivam prosseguir com seus projetos, contrastam com as vítimas potenciais de riscos catastróficos, que representam um grupo difuso e que pode nem sequer estar ciente da existência dos mesmos. Cf. *Ibid*.

<sup>1446</sup> Os benefícios de um projeto costumam ser vistos logo após sua conclusão, enquanto um risco catastrófico pode ser adiado por anos ou nunca se materializar. Nesse contexto, um funcionário pode obter um crédito imediato pela aprovação de um projeto “benéfico”, enquanto

Essas reflexões resumem um conjunto de explicações para o aumento do número dos *man made disasters*, dentre eles os nucleares, ao longo de décadas. Os gráficos a seguir demonstram esse crescimento e suas consequências em termos de perdas humanas e econômicas. O gráfico<sup>1</sup> reporta-se ao número de desastres ocorridos desde 1900, cuja trajetória representa um crescimento exponencial a partir de 1980. A partir desse período podem ser visualizados dois picos: o primeiro no final dessa década e, o segundo, no final da década de 90 e início do século XXI.

**Gráfico 1: Desastres tecnológicos registrados no mundo - 1900-2010.**



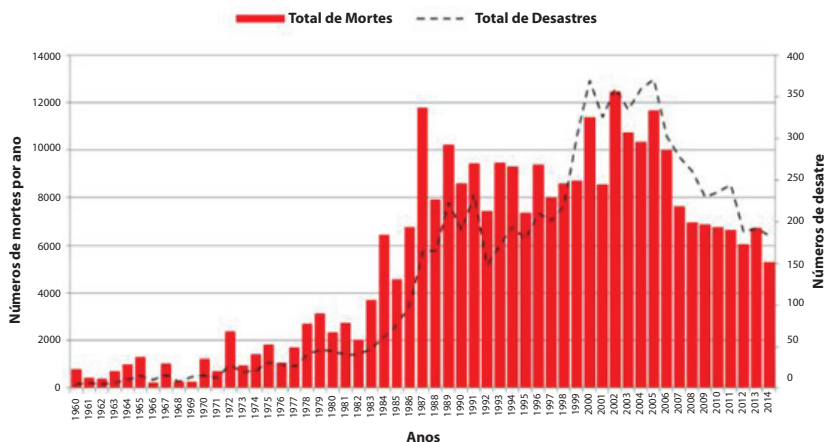
Fonte: EM-DAT – International Disaster Database.

---

a possibilidade de responsabilização por uma falha catastrófica é pequena e pode ocorrer depois que o funcionário já nem ocupe mais a mesma posição. Assim, pode ser mais vantajoso apoiar projetos, em vez de impedi-los, centrando-se nos riscos potenciais. Cf. Ibid.

O gráfico 2 elucida o número de mortes por desastres tecnológicos entre 1960 e 2014. O ano de 1986 destaca-se juntamente com os desastres com maior número de vítimas.

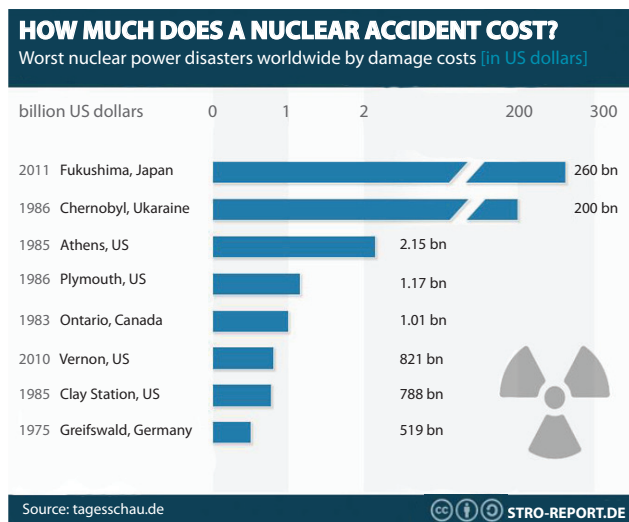
**Gráfico 2: Pessoas mortas em decorrência de desastres tecnológicos**



Fonte: Adaptado de EM-DAT – The OFDA/CRED International Disaster Database

O gráfico 3, por sua vez, reforça a defesa da tese de que a resposta e a recuperação do desastre tecnológico são muito mais dispendiosas do que a prevenção. Mesmo tantos anos depois, Chernobyl permanece no topo da lista dos desastres tecnológicos mais caros da história, com um custo de 200 bilhões de dólares, perdendo, por pouco, apenas para Fukushima.

### Gráfico 3: Quanto custa um acidente nuclear



A partir de Chernobyl, a autorização e fiscalização de novas plantas nucleares poderiam ter regras mais rígidas de segurança, especialmente com vistas a priorizar desenhos e localizações geográficas que tendessem a diminuir ou eliminar a possibilidade de outra catástrofe. No entanto, o desastre de Fukushima, em março de 2011, demonstrou que nem sempre a catástrofe representa um passo atrás, podendo ser um momento de balanço para uma reavaliação ampla, e o aprendizado com os erros do passado.

Contudo, pelo fato de gerarem caos e desestabilidade social, os desastres têm o poder de potencializar mudanças e evolução no Direito. Logo, utilizá-los como oportunidade para reconsiderar regulamentações e estruturas fiscalizatórias vigentes é uma chance de ampliação de resiliência e redução das vulnerabilidades existentes por trás dos desastres.



Desastres como Chernobyl oferecem uma janela de oportunidade para reflexão sobre para onde vamos, o que somos e o que pretendemos enquanto sociedade. Se é verdade que as catástrofes nucleares não devem ser os principais motores da regulamentação normativa de um País, também é correto afirmar que não usá-las como chance para reconsiderar sua legislação e a própria matriz energética as torna uma oportunidade desperdiçada de fato<sup>1447</sup>.

### 3. Man made disaster, deslocamento humano forçado e lacuna normativa

No contexto do aprimoramento das estruturas normativas e fiscalizatórias, muitos fatores destacam-se na sequência de um desastre da magnitude de Chernobyl. O deslocamento de pessoas dentro do mesmo país e a tutela de seus direitos é um dos que mais pode ser observado atualmente. Segundo o relatório *Global Trends* de 2015<sup>1448</sup>, do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados<sup>1449</sup> (ACNUR), 1 em cada 133 pessoas do Planeta é solicitante de refúgio, deslocado interno ou refugiado. Dentre as razões para o deslocamento estão os desastres oriundos do exercício da atividade econômica, tais como os tecnológicos e nucleares.

<sup>1447</sup> FARBER, Daniel A. Introduction: Legal Scholarship, the Disaster Cycle, and the Fukushima Accident. *Duke Environmental Law & Policy Forum*, v. 23, p. 1, 2012.

<sup>1448</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global Trends: Forced Displacement in 2015*. Disponível em: <<http://www.refworld.org/docid/57678f3d4.html>>. Acesso em: Dez. 2016.

<sup>1449</sup> Sobre o tema cf.: RAMOS, Erika Pires. *Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, 2011.

Inobstante a realidade crescente, não há tratado específico abordando as necessidades de proteção desses sujeitos em âmbito global. A *Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência as Pessoas Deslocadas Internamente na África (Convenção de Kampala)*, que entrou em vigor em dezembro de 2012, foi o primeiro tratado internacional a abordar a questão da proteção e assistência aos deslocados internos, embora eles sejam tutelados por vários conjuntos de lei, como a legislação nacional, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e – caso se encontrem em um Estado envolvido em um conflito armado – o Direito Internacional Humanitário. Os *Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos* de 1998 estão em instrumento não vinculante, contudo, refletem o Direito Internacional existente e são amplamente reconhecidos como provedores de um marco internacional para a proteção dessa categoria de pessoas<sup>1450</sup>.

Segundo o documento, a expressão “deslocados internos” se aplica a “pessoas, ou grupos de pessoas, 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”<sup>1451</sup>.

---

<sup>1450</sup> COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. Como o DIH protege os refugiados e os deslocados internos?, 2015.

<sup>1451</sup> Cf. Princípios orientadores relativos aos deslocados internos. Disponível em: <[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Documentos\\_da\\_UNU/Principios\\_orientadores\\_relativos\\_ aos\\_deslocados\\_internos\\_1998.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_UNU/Principios_orientadores_relativos_ aos_deslocados_internos_1998.pdf?view=1)>. Acesso em: Fev. 2017.

O desenvolvido pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Nele observa-se menção expressa aos desastres naturais e tecnológicos. Os princípios abordam necessidades específicas dos deslocados internos em todo o mundo. Identificam os direitos e as garantias relevantes para a proteção das pessoas contra o deslocamento forçado, bem como sua proteção e assistência durante o deslocamento ou, ainda, enquanto durar a sua reinstalação e reintegração. Refletem e são compatíveis com o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional Humanitário. Proporcionam a orientação para: Representante do Secretário-geral sobre os Deslocados Internos no cumprimento do seu mandato; Estados que enfrentam o fenômeno de deslocação interna; todas as outras autoridades, grupos e pessoas nas suas relações com deslocados internos; e organizações intergovernamentais e não governamentais que abordem o deslocamento interno<sup>1452</sup>.

Os deslocados são a própria representação daquilo que se denomina injustiça ambiental<sup>1453</sup>. Em geral são fragilizados pelos locais que habitam ou pelas funções de trabalho que exercem. A afetação após um desastre tende a lhes garantir um acréscimo de vulnerabilidade, a não ser que uma boa dose de regulamentação efetiva e solidarie-

---

<sup>1452</sup> Ibid.

<sup>1453</sup> Sobre o tema especificamente cf.: MOHAI, Paul; BRYANT, Bunyan. Environmental injustice: weighing race and class as factors in the distribution of environmental hazards. *University of Colorado Law Review*, v. 63, p. 921, 1992; ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. *Desenvolvimento e meio ambiente*, v. 5, p. 49-60, 2002; ACSELRAD, Henri. Liberalização da economia e flexibilização das leis – o meio ambiente entre o mercado e a justiça. *Revista de Educação, Ciências e Matemática*, v. 3, n. 3, 2013.

dade atuem em seu processo de reestabelecimento e realocação. A incapacidade de tomar medidas para prevenir e mitigar o deslocamento interno desconsidera as necessidades de um grupo particularmente vulnerável de pessoas afetadas por desastres a cada ano, e negligencia um desafio essencial para redução do risco de desastres.

#### 4. Vulnerabilidade e desastre: uma relação de dependência

A vulnerabilidade é o elemento basilar na determinação da magnitude de um desastre. Refere-se à propensão ou predisposição de ser adversamente afetado. Abrange uma variedade de conceitos e elementos incluindo sensibilidade ou suscetibilidade, prejuízo e a falta de capacidade de enfrentamento e adaptação<sup>1454</sup>.

Vulnerabilidade e exposição resultam de desigualdades multidimensionais frequentemente produzidas por processos de desenvolvimento desiguais. Pessoas marginalizadas social, econômica, cultural, política e institucionalmente são especialmente suscetíveis a desastres e profundamente afetadas por suas consequências. Essa vulnerabilidade exacerbada raramente se deve a uma única causa. Em vez disso, é o produto da interseção social com processos que resultam em desigualdades no status socioeconômico e renda, bem como da discriminação com base no sexo, classe, etnia, idade e incapacidade, dentre outras razões<sup>1455</sup>.

---

<sup>1454</sup> YONETANI, Michelle et al. Global Estimates 2015: people displaced by disasters. Internal Displacement Monitoring Centre, Genebra, Jul. 2015, p. 14; ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental: novas articulações entre meio ambiente e democracia. Ibid, p. 10-11.

<sup>1455</sup> PACHAURI, Rajendra K. et al. Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth

Cenários de desastre nuclear afloram uma outra subcategoria de vulnerabilidade denominada de tecnológica. Essa, por sua vez, representa “o constante déficit de produção e de fluxo de informações necessárias para a prevenção de desastres e danos ambientais decorrentes de atividades econômicas”<sup>1456</sup>. A vulnerabilidade tecnológica típica dos desastres nucleares, é fortemente potencializada pela desinformação, falha na comunicação da informação ou, ainda, pelo monopólio dessa por aqueles que tem o dever de torná-la acessível<sup>1457</sup>. Além da precariedade de conhecimento acerca da potencialidade lesiva, riscos tecnológicos nucleares possuem forte apelo econômico e grande expectativa de benefícios, o que faz com que o grau de vulnerabilidade seja negligenciado.

As estruturas jurídico-dogmáticas do Direito dos Desastres<sup>1458</sup> desempenham papel fundamental nesse contexto. O agravamento de riscos, vulnerabilidades e custos inerentes a de-

---

Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genebra, 2014, p. 54.

<sup>1456</sup> CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Direito, vulnerabilidade tecnológica e desastres ambientais. In: SCHIOCCHET, Taysa; FILHO, Carlos Frederico Marés de Souza (Coord.). *Direito, Biotecnologia e Sociedade Tradicionais*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 57-82; CARVALHO, Délton Winter de. O desastre em Mariana: o que temos a aprender com os desastres antropogênicos. IN: 21º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. *Jurisprudência, ética e justiça ambiental no século XXI*, 2016.

<sup>1457</sup> CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Direito, vulnerabilidade tecnológica e desastres ambientais. Op. cit., p. 73. Cf., ainda, CUTTER, Susan; BORUFF, Bryan J.; SHIRLEY, W. Lynn. Social vulnerability to environmental hazards. *Hazards, Vulnerability, and Environmental Justice*. Abingdon: Routledge, 2006. p. 115-132.

<sup>1458</sup> CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito dos desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

sastres consiste na ausência da necessária atenção e consciência para a necessidade de compromisso com uma gestão circular do risco<sup>1459</sup>, **pressuposto constitutivo do Direito dos Desastres**.

Assim, considerando que os desastres consistem em eventos decorrentes de vulnerabilidades físicas, sociais, ambientais e tecnológicas, atribui-se ao Direito o exercício de um papel protagonista no combate de injustiças sociais e ambientais<sup>1460</sup>. A baixa cultura de gerenciamento de riscos de desastres<sup>1461</sup> e o déficit regulatório (fiscalização e conformidade ao Direito) têm por efeito a intensificação das probabilidades de ocorrência de sérios desastres e a potencialização dos riscos de alto potencial ou catastróficos, os quais estão na origem histórica de grande parte dos desastres ambientais. “Níveis baixos de conformação à normatividade legal também aumentam os riscos catastróficos”<sup>1462</sup>.

Frente a este quadro, ao Direito cabe o desvelamento de um processo de “desmonopolização do conhecimento científico”, expondo à coletividade os benefícios, dúvidas e os riscos das tecnologias. Os tribunais têm a função

---

<sup>1459</sup> FARBER, Daniel A. Symposium Introduction: Navigating the Intersection of Environmental Law and Disaster Law. *Brigham Young University Law Review*, 2011, p. 1783.

<sup>1460</sup> CARVALHO, Délton Winter de. O desastre em Mariana: o que temos a aprender com os desastres antropogênicos. *Op. cit.* p. 64.

<sup>1461</sup> MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres – PNGRD: Diagnóstico 2012. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 66.

<sup>1462</sup> CARVALHO, Délton Winter de. O desastre em Mariana: o que temos a aprender com os desastres antropogênicos. *Op. cit.* p. 65. Cf, também: “Risco catastrófico é um tópico amplo, que precisa ser compreendido holisticamente como aquele que pode impactar muitas facetas da sociedade. São eventos de baixa probabilidade de ocorrência e alta magnitude de impacto. Não ocorrem frequentemente, mas quando ocorrem tem o potencial de desencadear grandes perdas” (BANKS, Erik. *Catastrophic risk: analysis and management*. Nova Jersey: John Wiley & Sons, 2005, p. 4). (tradução livre).

de desconstrução construtiva da autoridade dos *experts*, tornando transparentes os valores e preconceitos sociais envolvidos na adoção de novas tecnologias, de educação cívica sobre a ciência e a tecnologia, produzindo informações não apenas aos litigantes, mas a toda uma comunidade possivelmente afetada pela questão<sup>1463</sup>.

A informação é um dos fatores mais relevantes para a redução da vulnerabilidade tecnológica e o desenvolvimento do seu oposto, a sustentabilidade tecnológica. “A tecnologia, portanto, pode ser compreendida como uma quarta dimensão da sustentabilidade, mas que diferente das outras dimensões propostas, se não for bem conduzida, pode ser o instrumento de uma catástrofe global”<sup>1464</sup>.

A perspectiva da sustentabilidade tecnológica abre as portas para um novo paradigma do Direito, que seja mais operacionalmente adequado e que tenha as bases da sustentabilidade como grande vetor axiológico”<sup>1465</sup>. Um dos principais pilares desse paradigma é o dever de informar e o de ser informado. Ninguém pode gerir ou se proteger de um risco que não conhece<sup>1466</sup>.

## 5. Desastre e o “Estado da Informação Democrática de Direito”: o dever de informar e o direito de ser informado

O ordenamento brasileiro consagrou o direito à informação, como direito fundamental no artigo 5º, inciso

<sup>1463</sup> JASANOFF, Sheila. Op. cit.

<sup>1464</sup> CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. Op. cit.

<sup>1465</sup> *Ibid*, p. 251.

<sup>1466</sup> CARVALHO, Délton Winter de. O desastre em Mariana: o que temos a aprender com os desastres antropogênicos. Op. cit.

XIV da Constituição Federal de 1988 (CF/88). Com base nessa previsão constitucional Paulo Afonso Leme Machado<sup>1467</sup> defende a instituição de um “Estado da Informação Democrática de Direito”, modelo que contrasta com a grave valoração do direito à informação, como meio para expressão da democracia. Uma população informada possui melhores condições para desempenhar sua participação junto ao Estado.

Nessa linha, “o acesso ao conhecimento é um direito de ordem difusa, e a disseminação da informação fator essencial para a coletividade e está ligada ao exercício da democracia”<sup>1468</sup>.

Chernobyl é um grande exemplo de falha do dever de informação. Logo na sequência da explosão a população que já sentia, fisicamente, a presença da radioatividade, mas foi informada pelas autoridades mais de 48 horas após. Não por outra razão, desde o desastre tem crescido a abordagem do conceito do chamado *right-to-know*, que versa sobre o direito de acesso das comunidades às informações que impactam ou podem impactar suas vidas. De forma mais específica, pelo “*right-to-know*” vislumbra-se o direito de ler, ouvir, ver, receber todo tipo de comunicação existente, bem como de coletar informações para construção de ideias e delimitação de fatos a serem transmitidos aos demais, logo é parte do sistema da liberdade de expressão<sup>1469</sup>.

---

<sup>1467</sup> MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito à Informação e Meio Ambiente. São Paulo: Malheiros, 2006.

<sup>1468</sup> FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti; FERREIRA, Jovino dos Santos. O princípio da informação no acórdão referente à apelação cível n. 5002685-22.2010. 404.7104/RS do Tribunal Regional Federal da 4ª Região: a necessidade de serem informados os riscos dos transgênicos e dos pesticidas. Revista Direito Ambiental e Sociedade, v. 2, n. 1, p. 122, 2015.

<sup>1469</sup> EMERSON, Thomas I. Legal Foundations of the Right to Know.



Os constantes desastres oriundos do exercício da atividade econômica, tais como os nucleares, ressaltam a importância de incorporação, pelas diretrizes legais, nacionais e internacionais, do “direito a saber”<sup>1470</sup>. A expressão refere-se a uma orientação principiológica que serve como ferramenta para assegurar que pela normatividade, fiscalização e monitoramento seja possível assegurar transparência e divulgação das informações que influenciam a saúde e bem-estar da comunidade<sup>1471</sup>. A normatividade tem que ser funcional. Afinal, “onde o conhecimento é limitado deve-se aprender a antecipar os piores resultados possíveis”<sup>1472</sup>. Afinal, a desconsideração dos piores cenários diante de atividades potencialmente catastróficas é a melhor receita para o desastre.

Ademais, o fato de a informação estar disponível também não soluciona a precariedade do conhecimento em relação a determinados riscos, dentre eles, os que envolvem atividades nucleares. Esses devem ser acessíveis e facilmente compreensíveis. A exposição da informação precisa ocorrer através de meios que atinjam a maior parcela possível da população, e de forma que possibilite sua compreensão aos desprovidos de conhecimentos técnicos. Assim:

---

Washington University Law Review, v. I, 1976, p. 2.

<sup>1470</sup> Ibid, p. 1.

<sup>1471</sup> CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Direito, vulnerabilidade tecnológica e desastres ambientais. Op. cit.; CARVALHO, Délton Winter de. O desastre em Mariana: o que temos a aprender com os desastres antropogênicos. Op. cit., p. 67.

<sup>1472</sup> JASANOFF, Sheila. The Bhopal Disaster and the Right to Know. *Social Science & Medicine*, v. 27, n. 10, 1988, p. 18.

O fato de a informação ambiental transmitir dados técnicos não afasta a obrigação de a mesma ser clara e compreensível para o público receptor. A informação necessita poder ser utilizada de imediato, sem que isso demande que os informados sejam altamente especializados no assunto<sup>1473</sup>.

No desastre de Chernobyl, as autoridades responsáveis retiveram informações, deixando a população desprovida de conhecimento, repleta de incertezas e com medo. “Apenas cerca de trinta horas após a explosão, por força da grande pressão diplomática e cobertura de notícias em todo o mundo, o governo soviético emitiu breve comunicado à imprensa afirmando que um acidente nuclear havia ocorrido”<sup>1474</sup>. Uma das justificativas para tanto foi evitar o caos.

Contudo, o desastre é a própria representação do caos. Em situações como essas o Estado não pode reter informações com a justificativa de evitar o pânico da população, pois uma população atingida e desinformada acerca da tragédia é ainda mais vulnerável<sup>1475</sup>. Ademais, a incerteza sobre a realidade dos fatos também pode proliferar temor e agressividade generalizados. De fato, líderes soviéticos desejavam revelar o mínimo possível sobre o acidente de Chernobyl para o mundo exterior, porque em suas concepções, o desastre ameaçava o destino da economia país.

<sup>1473</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit. p. 92.

<sup>1474</sup> HONG, Jeanhee. Refugees of the 21st century: environmental injustice. *Cornell Journal of Law & Public Policy*, v. 10, 2001, p. 333.

<sup>1475</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit. p. 93.

Na década de 1980, a energia nuclear era a chave da expansão da indústria de energia da URSS. Logo, informação e segurança foram preteridas em nome do futuro econômico do país, que dependia do sucesso das usinas nucleares. O esforço obteve êxito por um período, mas logo perdeu força por conta da pressão internacional. Com o passar do tempo a hipótese da geração pela energia nuclear ganhou novamente espaço no discurso das alternativas energéticas mundiais, graças à evolução da ciência climática. Contudo, o desastre de Fukushima trouxe novamente à baila o questionamento a respeito da “segurança” da energia nuclear, mas, sobretudo, reascendeu o debate acerca do conflito entre o direito à liberdade de iniciativa e o direito à informação.

#### 6. Desastre e a relevância das diretrizes democráticas no processo de informação

Desastres comumente suscitam o debate acerca do conflito entre o direito ao sigilo de algumas informações, sobretudo o industrial e o direito à informação. Ensejam deliberações acerca dos direitos em questão a fim de estabelecer limitações a ambos por meio da ponderação. Nas situações envolvendo riscos tecnológicos, uma das ponderações possíveis envolve os direitos de desenvolvimento do setor privado e questões de interesse coletivo correlatas aos primeiros, como o acesso à informação. Essa questão é relevante porque implica na reflexão sobre atribuições e responsabilidades do poder público e da iniciativa privada.

A CF/88<sup>1476</sup> prevê o princípio do livre acesso à informação, a não ser nas exceções claramente elucidadas. Nesse sentido, “a liberdade de informação cessa diante da garantia da inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e imagem das pessoas”<sup>1477</sup>. A normatividade infraconstitucional, por sua vez, determina a publicidade como um dos princípios basilares da administração pública. O princípio é um dos pilares do sistema democrático, pois orienta a moralidade e a prestação de contas por parte da administração pública, trazendo a transparência para os setores públicos que possuem o dever de transmitir as informações de interesse geral<sup>1478</sup>. A *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, de Janeiro de 1992 trouxe importante contribuição à matéria, especialmente no Princípio 10, que atribui uma dimensão ambiental aos direitos humanos procedimentais à informação, à participação e ao acesso à justiça, posteriormente reforçada pela *Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Convenção de Aarhus)*, da Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa (UNECE, na sigla em inglês) de 1998<sup>1479</sup>.

---

<sup>1476</sup> Artigo 5º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”.

<sup>1477</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit. p. 93.

<sup>1478</sup> Ibid, p. 260.

<sup>1479</sup> Disponível em: <<http://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=142&sub2ref=726&sub3ref=727>>. Acesso em: Nov. 2016.

Todavia, até meados de 1960, as diretrizes internacionais mencionavam apenas a troca de informações entre países contratantes, a exteriorização da informação para o público não era abordada com veemência. Posteriormente a esse período, tratados, convenções, protocolos e declarações passaram a mencionar a obrigatoriedade de divulgação de dados e informações de interesse público<sup>1480</sup>.

A Convenção de Aarhus foi celebrada em 25 de junho de 1998, na cidade de Aarhus – Dinamarca, e disseminada no âmbito da União Europeia<sup>1481</sup>. Versa sobre um conjunto de elementos fundamentais para a superação da injustiça ambiental latente, sobretudo, nas comunidades vulneráveis, que vivem próximas às atividades econômicas cujo exercício é de alto risco. Afinal, como bem coloca Santos, “o tema do acesso à justiça é aquele que mais diretamente equaciona as relações entre o processo civil e a justiça social, entre igualdade jurídico-formal e desigualdade sócio-econômica”<sup>1482</sup>. Quanto maior o acesso à informação e à justiça, maior a inserção das comunidades vulneráveis nos processos decisórios, o que potencializa sua liberdade de expressão.

Acerca da relação entre liberdade de expressão, direito à informação relevante para a saúde, meio ambiente com o desastre de Chernobyl, importante mencionar a decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos no caso *European Court of Human Rights Mamère v. France*<sup>1483</sup>.

<sup>1480</sup> MACHADO, Paulo Affonso Leme. Op. cit. p. 262.

<sup>1481</sup> DA SILVA SAMPAIO, Izabel Cristina. Informação ambiental: a Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia. Revista do Instituto de Direito Brasileiro, 2, n. 12, 2013, p. 14246.

<sup>1482</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997. p. 167.

<sup>1483</sup> EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Judgment by the

Em 11 de outubro de 2000, o Tribunal Penal de Paris considerou Noël Mamère<sup>1484</sup> culpado de ter difamado publicamente Pellerin<sup>1485</sup>. Mamère foi condenado a pagar uma multa de 10.000 FRF (cerca de 1.525 euros). O Tribunal de Apelação de Paris confirmou a condenação por entender que os comentários de Mamère durante um programa de televisão haviam sido difamatórios e teriam comprometido a honra e reputação de Pellerin. As observações de Mamère o acusavam de ter repetidamente fornecido, conscientemente, na qualidade de especialista em radioatividade, informações errôneas ou falsas sobre um problema tão grave como o desastre de Chernobyl<sup>1486</sup>.

Em maio de 2006 houve uma reviravolta no caso. A Comissão de Investigação e Informação Independente sobre Radioatividade e a Associação Francesa de Portadores de Doenças da Tiróide reconheceram que os serviços oficiais haviam mentido e subestimado a contaminação do solo, do ar e dos gêneros alimentícios na sequência do desastre de Chernobyl. Por consequência, em decisão de 7 de Novembro de 2006, o Tribunal de Estrasburgo observou que a condenação de Mamère constituía ingerência em seu direito de liberdade de expressão garantido pelo *Free-*

---

European Court of Human Rights (Second Section), Case of Mamère v. France, Application 12697/03 of 7 Nov. 2006.

<sup>1484</sup> Um dos principais membros do partido ecologista Les Verts e membro do Parlamento.

<sup>1485</sup> Diretor do Serviço Central de Proteção contra as Radiações Ionizantes.

<sup>1486</sup> O Tribunal constatou que o Sr. Mamère não tinha agido de boa-fé, já que não havia adotado um tom moderado ao insistir, peremptoriamente, que Pellerin havia repetidamente procurado mentir e distorcer a verdade sobre as consequências do acidente nuclear de Chernobyl. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Op. cit.

*dom of Press Act* de 29 de Julho de 1881. No caso o tribunal sopesou um dos objetivos legítimos enunciados no artigo 10º, 2, a saber, “a proteção da reputação de outrem e a exigência de elevado nível de proteção do direito à liberdade de expressão”. Sublinhou que as observações de Mamère (recorrente no caso) diziam respeito a questões de interesse geral, nomeadamente a proteção do ambiente e da saúde pública. Assinalou, que as pessoas que respondessem por ação penal devido a manifestações sobre uma questão de interesse geral poderiam ser absolvidas da responsabilidade, desde que demonstrados ação de boa-fé e, no caso de alegações de fato, a veracidade das mesmas<sup>1487</sup>. Nestas circunstâncias, e considerando a extrema importância do debate público envolvendo a questão, para o Tribunal, a condenação de Mamère por difamação não foi proporcional e necessária em uma sociedade democrática<sup>1488</sup>.

Além desse caso emblemático, nos últimos anos a perspectiva desenvolvida na argumentação decisória do Tribunal de Estrasburgo tem ganhado muitos adeptos. Questionado sobre as comparações entre Chernobyl e Fukushima, quando da ocorrência desse último desastre em 2011, Yuliya Tymoshenko, duas vezes primeiro-ministro da Ucrânia, declarou: “hoje, o derretimento de Chernobi é julgado severamente, tanto em termos morais como metafísicos”. Para Tymoshenko, Chernobyl lançou sobre a humanidade uma sombra escura não vista desde

---

<sup>1487</sup> Ibid.

<sup>1488</sup> Embora de um modo geral o Tribunal de Justiça pudesse vislumbrar a lógica prescricional, considerou que, no caso de acontecimentos históricos ou científicos, poderia se esperar que, ao longo do tempo, o debate fosse enriquecido por novas informações que pudessem melhorar compreensão da realidade. Cf. Ibid.

os bombardeios atômicos a Hiroshima e Nagasaki em 1945. Mas, ao contrário da crise nuclear de Fukushima, no Japão, “a verdadeira lição de Chernobyl não diz respeito apenas à segurança das instalações nucleares, mas tem a ver com a arrogância e a indiferença oficiais diante do sofrimento e um culto do segredo que permite que informações sejam compartilhadas apenas entre uma pequena elite obcecada pela estabilidade”<sup>1489</sup>.

Em complemento às observações do primeiro-ministro, cabe destacar, ainda, que Chernobyl lançou luzes sobre a realidade dos deslocados ambientais e a tutela de seus direitos até hoje negligenciados, não apenas na Ucrânia, mas na maior parte dos países do mundo. A adoção de políticas públicas específicas, o estabelecimento de mecanismos de coordenação e procedimentos para prevenir e responder ao deslocamento interno, assim como a integração de soluções para a recuperação e reconstrução pós-desastre são medida que cada vez mais se impõem. Além de um Direito resiliente (adaptável), existem alternativas de baixo custo e acessíveis para evitar deslocamentos em decorrência de desastres. O planejamento cuidadoso do uso da terra, o reforço da posse e a proteção dos grupos vulneráveis, incluindo mulheres, idosos, pessoas com deficiência e povos indígenas, juntamente com o apoio a estratégias mais amplas de redução da vulnerabilidade e aumento da resiliência são importantes para reduzir deslocamentos e a migrações.

---

<sup>1489</sup> TYMOSHENKO, Yuliya. O significado de Chernobyl. *Valor Econômico*, 26. Abr. 2011.



## Conclusão

O aumento do número de desastres antropogênicos tem sinalizado para problemas correlatos à baixa cultura e gestão de risco como prática organizacional. Algumas atividades seguem representando ameaças catastróficas para o ambiente e a sociedade.

O desastre nuclear tem potencialidade de gerar consequências de grandes magnitudes, por mais remota que seja a probabilidade de sua ocorrência. Chernobyl, mesmo após 30 anos, continua a liderar a lista dos piores desastres antropogênicos da história. Seu saldo acumula vítimas fatais ou com a saúde física e psicológica comprometida por décadas, danos sociais, econômicos, ambientais (transfronteiriços) e o deslocamento humano forçado.

Chernobyl e os desastres nucleares em geral são a própria representação da inequidade intergeracional. Comprometem a garantia de uma vida digna e um ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Não por outra razão afloram o debate a respeito de uma série de questões antigas em matéria ambiental, mas que ganham destaque em momentos de crise e exceção. O direito à informação é uma delas. Informação transparente, acessível, verdadeira e publicizada no momento em que se faz necessária é peça-chave para o processo de adaptação organizacional em uma sociedade cada vez mais tecnológica. Está relacionado à “desmonopolização do conhecimento científico”, com o resguardo do direito da comunidade em risco de participar não ape-

nas formalmente, mas qualitativamente das decisões que lhes podem atingir, no caso de risco de desastre, ou que lhe afetam, após a ocorrência do evento.

A carência de informação da população em relação aos riscos a que está exposta, ou no que diz respeito aos recomendados procedimentos logo após o desastre, é mais uma forma de aumento da sua vulnerabilidade. O desconhecimento do risco diminui a oportunidade da busca de meios para reduzi-los. Logo, a informação é ferramenta de redução da vulnerabilidade, fator de incremento de resiliência e respeito aos direitos humanos mais básicos.

Apesar das conhecidas consequências de Chernobyl, Fukushima e outros desastres semelhantes, muitos países seguem com seus planos de energia nuclear. Considerando o potencial catastrófico da atividade, uma cultura de segurança e de gestão de risco precisa ser instaurada desde a normatização até a autorização para o exercício da atividade.

Considerando-se que não há risco zero e que a segurança nunca é de 100%, posturas regulamentares e fiscalizatórias em relação a trabalhadores, população e ambiente expostos a riscos catastróficos possuem caráter preventivo obrigatório. Resposta efetiva aos deslocados no pós-desastre e resiliência das instalações organizacionais complementam um círculo permanente de gestão de risco indispensável no processo de monitoramento tecnológico que se pretenda sustentável em consonância com direitos humanos básicos que conformam a vida digna.

## Referências Bibliográficas

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. *Desenvolvimento e meio ambiente*, v. 5, p. 49-60, 2002.

\_\_\_\_\_. *Justiça ambiental: novas articulações entre meio ambiente e democracia*. Rio de Janeiro: Ibase, 2000.

\_\_\_\_\_. Liberalização da economia e flexibilização das leis – o meio ambiente entre o mercado e a justiça. *Revista de Educação, Ciências e Matemática*, v. 3, n. 3, p. 62-68, 2013.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. *Deslocados internos: fugindo em sua própria terra*. S/d. Documento online.

BANKS, Erik. *Catastrophic risk: analysis and management*. Nova Jersey: John Wiley & Sons, 2005.

CARVALHO, Délton Winter de. *Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

CARVALHO, Délton Winter de. *O desastre em Mariana: o que temos a aprender com os desastres antropogênicos*. 21º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental. Jurisprudência, ética e justiça ambiental no século XXI, 2016. Documento online.

CARVALHO, Délton Winter de. Por uma necessária introdução ao direito dos desastres ambientais. *Revista de Direito Ambiental*, v. 17, n. 67, p. 107-145, Jul./set. 2012.

CARVALHO, Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Direito, vulnerabilidade tecnológica e desastres ambientais. IN: SCHIOCCHET, Taysa; SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de (Coords.). *Direito, Biotecnologia e Sociedade Tradicionais*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 57-82.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Como o DIH protege os refugiados e os deslocados internos?.*, 2015.

CRUZ, Paulo Márcio; FERRER, Gabriel Real. Direito, sustentabilidade e a premissa tecnológica como ampliação de seus fundamentos. *Sequência*, n. 71, p. 239-278, Dez. 2015.

CUTTER, Susan; BORUFF, Bryan J.; SHIRLEY, W. Lynn. Social vulnerability to environmental hazards. *Hazards, Vulnerability, and Environmental Justice*. Abingdon: Routledge, 2006.

DA SILVA SAMPAIO, Izabel Cristina. Informação ambiental: a Convenção de Aarhus e seu contributo no âmbito da União Europeia. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro*, 2, n. 12, p. 14233-14298, 2013.

EMERSON, Thomas I. Legal Foundations of the Right to Know. *Washington University Law Review*, v. I, p. 1-24, 1976.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. Judgment by the European Court of Human Rights (Second Section), *Case of Mamère v. France*, Application n. 12697/03 of 7 Nov. 2006.

FARBER, Daniel A. "Beyond imagination": government blind spots regarding catastrophic risks. *Issues in Legal Scholarship*, v. 11, n. 1, p. 5-28, 2013.

\_\_\_\_\_. Introduction: Legal Scholarship, the Disaster Cycle, and the Fukushima Accident. *Duke Environmental Law & Policy Forum*, v. 23, p. 1-21, 2012.

\_\_\_\_\_. Symposium Introduction: Navigating the Intersection of Environmental Law and Disaster Law. *Brigham Young University Law Review*, p. 1.783-1.820, 2011.

FERREIRA, Maria Leonor Paes Cavalcanti; FERREIRA, Jovino dos Santos. O princípio da informação no acórdão referente à apelação cível 5002685-22.2010. 404.7104/RS do Tribunal

Regional Federal da 4ª Região: a necessidade de serem informados os riscos dos transgênicos e dos pesticidas. *Revista Direito Ambiental e Sociedade*, v. 2, n. 1, p. 117-133, 2015.

GARANISH, Gleb. Nova cúpula de segurança para reator de Chernobyl é inaugurada. *Folha de São Paulo*, 20 Nov. 2016.

GREENFACTS. Chernobyl Nuclear Accident. S/d. Documento online.

HONG, Jeanhee. Refugees of the 21st century: environmental injustice. *Cornell Journal of Law & Public Policy*, v. 10, p. 323-348, 2001.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS AND RED CRESCENT SOCIETIES. *What is a disaster?*. S/d. Documento online.

\_\_\_\_\_. *Types of disasters: definition of hazard*. S/d. Documento online.

JASANOFF, Sheila. *Science at the Bar: Law, Science, and Technology in America*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

JASANOFF, Sheila. The Bhopal Disaster and the Right to Know. *Social Science & Medicine*, v. 27, n. 10, p. 1113-23, 1988.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito à Informação e Meio Ambiente*. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEYBATYAN, Silva. Nuclear disasters and displacement. *Our world: development & society: energy, risk*, 26 Mai. 2014. Documento online.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Plano Nacional de Gestão de Riscos e Resposta a Desastres – PNGRD: Diagnóstico 2012*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

MOHAI, Paul; BRYANT, Bunyan. Environmental injustice: weighing race and class as factors in the distribution of environmental hazards. *University of Colorado Law Review*, v. 63, p. 10-23, 1992.

PACHAURI, Rajendra K. et al. *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva, 2014.

PIDGEON, Nick; O'LEARY, Mike. Man-made disasters: why technology and organizations (sometimes) fail. *Safety Science*, v. 34, n. 1, p. 15-30, 2000.

RAMOS, Erika Pires. *Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SHRIVASTAVA, Paul; MITROFF, Ian; MILLER, Danny; MICLANI, Anil. Understanding industrial crisis. *Journal of Management Studies*, 25, n. 14, p. 285-303, Jul. 1988.

THE UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION. *Global assessment report 2015: disaster risk*, 2015.

THE UNITED NATIONS SCIENTIFIC COMMITTEE ON THE EFFECTS OF ATOMIC RADIATION. *The Chernobyl accident*. S/d. Documento online.

TURNER, Barry A. The organizational and interorganizational development of disasters. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, v. 21, n. 3, p. 378-397, 1976.

TURNER, Barry A.; PIDGEON, Nick F. *Man-made disasters*. Oxford: Butterworth-Heinemann, 1997.

TYMOSHENKO, Yuliya. O significado de Chernobyl. *Valor Econômico*, 26. Abr. 2011.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Global Trends: Forced Displacement in 2015, 2016*.

YONETANI, Michelle et al. *Global Estimates 2015: people displaced by disasters*. Internal Displacement Monitoring Centre, Geneva, Jul. 2015.

# ***Goiânia Blues* e as Ressonâncias da Catástrofe Radiológica com o Césio-137: Desdobramentos no Espaço e no Tempo**

Suzane de Alencar Vieira\*

## Introdução

Como um estribilho de um ritmo melancólico e um espectro trágico, a memória do acidente com Césio-137 persiste no presente da capital goiana. A catástrofe tecnológica não apenas se inseriu na história da cidade como também na história da física nuclear brasileira e se apresentou como mais um capítulo na história mundial das catástrofes radioativas.

A catástrofe ressoa ao longo de 29 anos como um “*Goiânia Blues*”, uma música inquietante, lamuriosa e dramática que sempre volta a incomodar. “*Goiânia Blues*” é o título de uma série de crônicas do escritor James Maher que apresenta o acidente como uma balada estrangeira, porém conhecida, estranhamente familiar aos moradores de Goiânia, e que reaparece nos jornais a cada ano<sup>1490</sup>. O ritmo, a cor e o sentimento juntam-se na consubstanciação

---

\* Suzane de Alencar Vieira é Professora da Universidade Federal de Goiás, Doutora em Antropologia Social pelo Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Mestre em Antropologia Social pela Universidade Estadual de Campinas. É autora do livro “Césio-137, o drama azul: irradiação em narrativas” publicado em 2014. Os dados contidos neste capítulo foram levantados durante pesquisa de mestrado financiada pela FAPESP.

<sup>1490</sup> MAHER, James. *Goiânia Blues*. Blog pessoal (desativado). As publicações iniciam-se no dia 1º de Agosto e se encerram em 25 de Agosto de 2005. A partir dessa data o blog também é desativado.



de um elemento adventício, o Césio-137, e a cidade à qual a energia nuclear parecia distante.

Azul também era a cor da luz que emanava da cápsula de Césio e tornou-se o símbolo da inversão trágica do fascínio que as partículas luminosas provocaram nos moradores de um bairro de Goiânia à ameaça da contaminação radiológica; de uma vida cotidiana a uma vida revirada pela catástrofe.

A partir da produção narrativa sobre as experiências dos sujeitos envolvidos na catástrofe radiológica, este capítulo tem como objetivo discutir a complexidade da ocorrência desse desastre desencadeado em 1987, apresentando alguns detalhes de sua irradiação no espaço e suas ressonâncias no curso de 29 anos. Desde o campo de reflexão da antropologia, o acidente radiológico é concebido aqui em estreita conjunção com a vida cotidiana das pessoas afetadas por ele.

Para este propósito, o conceito de evento crítico da antropóloga Veena Das oferece uma abordagem a eventos catastróficos que interrompem o fluxo da vida cotidiana e prolongam-se para além da mera ocorrência factual<sup>1491</sup>. Um evento crítico é ampliado e persiste através da linguagem e da memória. A perspectiva do sujeito oferece um modo de apresentação do evento que articula múltiplas temporalidades e experiências.

O acidente radiológico, portanto, é concebido como um evento crítico que instaura uma ruptura no plano das relações sociais e do mundo do sujeito e atravessa a família, o Estado, a burocracia, a comunidade científica.

---

<sup>1491</sup> DAS, Veena. *Critical Events: An anthropological Perspective on contemporary India*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

Concebo o acidente com o Césio-137 aqui como uma catástrofe por instalar uma profunda ruptura no fluxo normal da experiência temporal cotidiana. A noção de catástrofe veicula um sentido de ruptura interna ao mundo do sujeito que não é imediatamente assimilada, conforme as considerações de Seligmann-Silva<sup>1492</sup>, e opera no campo cognitivo e psicológico.

Para acompanhar os desdobramentos da catástrofe no tempo e no espaço, procedi à análise de material bibliográfico e audiovisual (como relatórios técnicos-científicos, jornais, documentários, livros literários, entrevistas e filmes) que veicula o discurso de diferentes sujeitos envolvidos no acidente. Essas fontes não apenas registram episódios do acidente como também buscam dimensioná-lo, atualizá-lo, compreendê-lo e participam de controvérsias em torno da construção do sentido e da dimensão desse evento.

A fim de apreender a catástrofe radiológica do ponto de vista da experiência dos sujeitos envolvidos, optei nesta análise por categorias analíticas que consideram a dimensão subjetiva na tradução de desastres, alternativas ao discurso tecnocientífico e administrativo que tende limitar espacial e temporalmente o acidente, minimizar as responsabilidades e a encobrir o sofrimento das vítimas através de categorias de gestão técnica. A dor subjetiva das pessoas envolvidas com o acidente passa ao largo dos dados e registros oficiais e precisa ser narrada para se tornar visível e inteligível<sup>1493</sup>.

<sup>1492</sup> SELIGMANN-SILVA, Márcio. A história como trauma. In: NETROVSKI, Arthur; SELIGMANN-SILVA, Márcio (Org.). Catástrofe e representação. São Paulo: Escuta, 2000. E SELIGMANN-SILVA, Márcio. Testemunho e a política da memória: O tempo depois das catástrofes. Projeto História, 30, p. 71-98, Jun. 2005

<sup>1493</sup> Desenvolvi esse ponto da análise em outro momento: VIEIRA, Suzane de Alencar. Césio-137, um drama recontado. Estudos Avançados, v. 27, n. 77, p. 217-233, 2013.

## 1. O desencadeamento da catástrofe

Diferentemente dos desastres radiológicos emblemáticos como os de Hiroshima e Nagasaki e o acidente de Chernobyl, o evento em Goiânia não foi desencadeado por um projeto deliberado de aniquilação em contexto de guerra ou por uma falha técnica em reatores nucleares. O acidente com Césio-137 é categorizado, segundo os parâmetros da *International Atomic Energy Agency* (IAEA), como um acidente civil com fonte perdida<sup>1494</sup>. Acidentes com essa característica já ocorreram também em Ciudad Juarez no ano de 1983 no México, em Istambul na Turquia no ano de 1998, em Samut Prakan na Tailândia no ano 2000 e em Nova Jersey nos Estados Unidos em 2000<sup>1495</sup>.

O desastre radiológico em Goiânia se inicia nas ruínas de um instituto de radioterapia abandonado e nos interstícios de uma disputa político-econômica entre entidades estatais e agentes privados.

<sup>1494</sup> INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. Sealed Radioactive Sources. Austria: IAEA, 2013.

<sup>1495</sup> Em Ciudad Juarez um aparelho de radioterapia foi vendido em dezembro de 1983 para uma empresa que reaproveitava materiais metálicos. A fonte de Cobalto-60 foi rompida e contaminou os metais comercializados pela empresa. A contaminação apenas foi descoberta dois meses mais tarde em fevereiro de 1984 quando um caminhão que transportava esses metais contaminados passou nas imediações de um laboratório em Los Alamos, no Novo México, acionando os sensores radioativos. Os acidentes por fonte perdida também ocorreram na Tailândia e na Turquia e apresentaram características muito semelhantes em que peças radioterápicas foram transacionadas entre negociantes de material metálico que desconheciam a origem das peças. Segundo relatório do IAEA, em Ciudad Juarez, 5 pessoas foram afetadas sendo uma delas vítima fatal. Em Istambul, registraram-se dez vítimas não fatais e na Tailândia 3 pessoas morreram em consequência da contaminação e 1.870 pessoas foram expostas à radiação. Também houve uma ocorrência em Nova Jersey nos EUA quando um paciente de braquiterapia, terapia em que se insere a fonte radioativa no corpo, faleceu e teve seu corpo cremado sem a devida retirada da fonte interna. Cf. INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. Op. cit.

Entre as avenidas Paranaíba e Tocantins, no centro da cidade de Goiânia, funcionava o Instituto Goiano de Radiologia (IGR) em um terreno emprestado pela Sociedade São Vicente de Paulo desde 1972. Como contrapartida do empréstimo do terreno, o instituto deveria oferecer exames gratuitos aos pacientes da Santa Casa de Misericórdia de Goiânia sob a administração daquela Sociedade.

A Santa Casa de Misericórdia alegou descumprimento do acordo por parte do IGR e, no ano 1984, decidiu vender o terreno para o Instituto de Previdência e Assistência do Estado de Goiás (IPASGO) antes que fosse efetivada a ação de despejo dos antigos locatários, donos do instituto de radiologia. Somente no ano seguinte, o instituto de radiologia mudou-se para um novo endereço deixando para trás os mobiliários e equipamentos antigos, entre os quais havia um aparelho radiológico contendo uma cápsula de Césio-137.

Nos dois anos seguintes, coube à justiça o papel de administrar o conflito entre o antigo, o novo proprietário do imóvel e o IGR. No mês de maio de 1987, o IPASGO, novo dono do imóvel iniciou a demolição do prédio. Todavia, uma liminar judicial o obrigou a interromper aquela ação.

O prédio em ruínas, invadido pelo mato, sem portas ou janelas, abrigava uma cápsula de Césio-137. Naquela construção parcialmente demolida, imperava um aspecto de abandono. Nos 3 anos em que permanecera abandonada (1985 a 1987), conforme observou Chaves<sup>1496</sup>, a cápsula

---

<sup>1496</sup> CHAVES, Elza. Atos e Omissões: acidente com o Césio-137 em Goiânia. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Estadual de Campinas, 1998.

não fora objeto de qualquer ato de fiscalização da CNEN Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN)<sup>1497</sup>. O conflito de interesse econômico e político agenciado judicialmente ensejaria a irrupção de uma catástrofe.

No mês de setembro de 1987, o despojo de equipamentos abandonados, despertou a curiosidade e o interesse de dois moradores do Bairro Popular, adjacente ao instituto. O prédio em ruínas, invadido pelo mato, sem portas ou janelas, abrigava uma cápsula de Césio-137<sup>1498</sup>.

Os dois rapazes, que estavam temporariamente sem emprego, viram naquela parafernália de ferro e chumbo a possibilidade de conseguir algum ganho monetário. Roberto Santos Alves e Wagner Motta Pereira encontraram o aparelho radioterápico contendo a cápsula de Césio-137 e levaram-no para a casa de Roberto na rua 57. Eles romperam o invólucro de chumbo e perfuraram a placa de lítio que isolava as partículas radioativas do contato com ambiente. A peça de chumbo foi vendida para Devair Alves Ferreira, dono de um ferro-velho, localizado na Rua 26 A, no Setor Aeroporto. Embora não apresentasse valor co-

---

<sup>1497</sup> A cápsula de Césio foi registrada pela CNEN, em 1974, ano em que começou a ser utilizada no tratamento de câncer.

<sup>1498</sup> O césio-137 é um dos 32 isótopos de césio, entre os quais apenas o isótopo césio-133 é estável. O radioisótopo césio-137 é produzido artificialmente a partir da fissão nuclear do urânio e é usado em radioterapia. No ano do acidente em Goiânia, o césio estava sendo substituído por outros tipos de elementos como cobalto na fabricação de aparelhos radioterápicos. Na cápsula encontrada no desativado Instituto Goiano de Radiologia (IGR), havia cloreto de Césio-137 em forma de pó branco, substância altamente solúvel em água, característica que ampliou a contaminação. Cf. CHEMELLO, Emiliano. Césio 137: a tragédia radioativa do Brasil. Química Virtual, p. 1-3, Ago. 2010.

mercial aparente, a cápsula indeterminada fora incluída na transação, conforme reporta o relatório da IAEA<sup>1499</sup>.

Nas mãos de Devair, a cápsula revelou um brilho azul surpreendente em uma noite de setembro. Entusiasmado com sua descoberta, Devair divulgou na vizinhança o espetáculo da luz azul e distribuiu entre parentes, amigos e vizinhos alguns fragmentos do pó desprendidos do interior da cápsula. O Césio-137 liberado da cápsula passou a circular silenciosamente pela vizinhança do Bairro Popular, Setor Aeroporto e Setor Norte Ferroviário, bairros da região central de Goiânia<sup>1500</sup>.

Nas noites de setembro de 1987, depois que a cápsula foi rompida, a substância radioativa passou a emanar uma deslumbrante luz azul que despertou a curiosidade dos moradores. Sob a forma de pedra ou pó, o Césio-137 circulou de mão em mão, por vezes, era recebido como um signo de sorte e bem-aventurança, outras vezes, como sinal de mau-agouro, conforme sugerem as obras de Fernando Pinto<sup>1501</sup> e Roberto Pires<sup>1502</sup>.

A cápsula foi rompida no dia 13 de setembro de 1987 e somente no 29 de setembro ela foi levada à sede da Vigilância Sanitária. A partir de então o acidente foi constatado e notificado à CNEN<sup>1503</sup>. Apenas no mês de outubro de

<sup>1499</sup> INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. The radiological accident in Goiânia. Vienna, IAEA, 1988.

<sup>1500</sup> Ibid.

<sup>1501</sup> PINTO, Fernando. A menina que comeu Césio. Brasília: Ideal, 1987.

<sup>1502</sup> CÉSIO-137: O PESADELO EM GOIÂNIA. (Filme) Roberto Pires. 1991, 115 min. Embora seja um filme de ficção, essa obra possui um significativo valor documental. Foi elaborada a partir de registro de jornais e de depoimentos das vítimas.

<sup>1503</sup> Conforme a nota "Esclarecendo dúvidas" publicada pelo Jornal O Popular no dia 6 Out. 1987 apud INSTITUTO BRASIL CENTRAL. Dossiê Radioatividade Césio-137, 1988.

1987, o acidente foi divulgado<sup>1504</sup>. Como reportaram Ângelo Lima e Beto Leão, é possível que a demora na divulgação do acidente tenha sido deliberada para não atrapalhar o Campeonato Internacional de Motociclismo sediado em Goiânia no final do mês de setembro<sup>1505</sup>.

Nesse intervalo, a movimentação das pessoas diretamente atingidas e a circulação de seus objetos contribuíram para a disseminação da radiação. Além da cápsula (fonte principal) e seus fragmentos, também pessoas e objetos irradiados tomaram rumos insuspeitados.

As partículas radioativas suspensas no ar foram transportadas pelos ventos e precipitaram sobre o solo, plantas e animais<sup>1506</sup>. As pessoas afetadas se tornaram fontes irradiadoras e contaminaram hospitais e ambulatórios aos quais recorreriam em busca de tratamento para os sintomas da contaminação.

No mês de outubro, iniciaram-se também os procedimentos de controle e descontaminação das áreas afetadas. No final daquele mês, a notícia da morte das primeiras vítimas elevou o drama a seu ponto culminante de exasperação. O episódio recrudesceu o medo na população goianiense revelando-lhe o caráter fatal da contaminação radiológica. Maria Gabriela e a criança Leide das Neves não suportaram a excessiva dose de radiação a que foram expostas e morreram no Hospital Naval Marcílio Dias, na cidade do Rio de Janeiro<sup>1507</sup>.

---

<sup>1504</sup> Cf. Jornal O Popular, dia 1º Out. 1987 apud Ibid; e Jornal O Popular, nota “Cronologia dos fatos” apud Ibid.

<sup>1505</sup> CESIUS 13.7. (Documentário). Beto Leão; Ângelo Lima. 2002. 30 min.

<sup>1506</sup> ROCHA, Sônia. Acidente radioativo com o Césio137: a participação da Marinha no atendimento às vítimas. Revista Navigator, Edição Especial, n. 8, p. 9 e ss, 2012.

<sup>1507</sup> INSTITUTO BRASIL CENTRAL. Op. cit.

Maria Gabriela Ferreira havia sido exposta à radiação durante os dias em que a cápsula comprada por seu marido Devair permaneceu dentro de sua casa. E a menina Leide das Neves havia recebido do pai Ivo Alves Ferreira, irmão de Devair, algumas pedrinhas azuis de Césio-137 para brincar. A criança de 6 anos contaminou-se ao comer ovo cozido com as mãos sujas do pó radioativo durante o jantar. E morreu com o diagnóstico de contaminação interna aguda.

A energia radioativa interrompeu o fluxo da vida cotidiana, os planos e os sonhos dos moradores e aderiu de modo permanente aos corpos e à trajetória das pessoas. Os sentimentos, as relações e os lugares foram violentamente atingidos. As pessoas foram arrancadas de suas casas, classificadas e isoladas, os lugares, destruídos e todo patrimônio familiar, transformado em lixo radioativo.

Trata-se de um acidente cuja história se conjuga às histórias das vítimas. Os parentes e a comunidade de vizinhos e amigos foram lançados juntos na trama da catástrofe. A dor física da radiação alinha-se à dor das perdas, de uma vida transtornada, interrompida e lançada no terreno incerto do acidente radioativo.

Antes do desastre radiológico ser constatado e reconhecido pelas autoridades estaduais e federais, existia na pequena comunidade de vizinhos e parentes uma confusa agitação em torno das manifestações de uma doença desconhecida e avassaladora. Como a ação da radiação era invisível, sua presença não foi percebida ou sentida imediatamente. As pessoas não sabiam que estavam sen-



do contaminadas e isso aumentou ainda mais o alcance da irradiação e contaminação radiológica.

A partir da constatação do acidente radiológico, a experiência confusa de dores corporais intensas foi assimilada como sintomas da contaminação radiológica<sup>1508</sup>. A constatação da natureza radiológica da cápsula instaurou uma ruptura, um marco divisor que manifestou o caráter extraordinário da experiência daquelas pessoas que manipularam a cápsula e alterou completamente o curso e a forma de vida das vítimas. O desastre, tal como um evento crítico, abalou profundamente a vida das vítimas e representou um corte em suas trajetórias.

Após a constatação do acidente, uma equipe técnica e científica da CNEN foi acionada para a tarefa de descontaminação que terminou em 1988. Relatórios e boletins técnicos<sup>1509</sup> tentaram delinear e controlar a extensão da contaminação radiológica no espaço, reconstituir narrativamente o itinerário da cápsula, registrar o número de vítimas e elaborar um mapa do evento.

Naquela época, pessoas, animais e coisas poderiam ser convertidos em fontes de irradiação ao menor contado com a substância radiológica pulverizada. Até mesmo o dinheiro manuseado pelas primeiras vítimas poderia contaminar pessoas muito longe de Goiânia<sup>1510</sup>. Para avaliar a

---

<sup>1508</sup> Depoimentos das vítimas registrado por WOJTOWICZ, Ana. *Roubados em seus Sonhos*, uma interpretação da cobertura jornalística do acidente com o cézio 137 em Goiânia. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Brasília, 1990.

<sup>1509</sup> INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *The radiological accident in Goiânia*. Op. cit.

<sup>1510</sup> Conforme relata WOJTOWICZ, Ana. Op. cit.

gravidade e a extensão do acidente foi necessário saber detalhes sobre a trajetória da cápsula e suas partículas desde o momento de seu rompimento. Todas as ações das pessoas contaminadas indicaram o percurso e a amplitude do evento, meticulosamente narrado e reconstituído. Nessa tarefa, cada detalhe tornou-se crucial para a cartografia e a cronologia da contaminação e para a identificação de vítimas.

Esses relatórios<sup>1511</sup> realizados ou encomendados por instituições e órgãos nacionais e internacionais relacionados à energia nuclear delimitaram a ocorrência do acidente no espaço (as ruas, os bairros, os lotes das casas) e no tempo (as datas e os horários do contato provável com o elemento radiológico).

## 2. O tempo do Césio-137 e a persistência da catástrofe

O ano 1987 marca o início do evento cuja trama se desdobra e passa a incorporar ao longo dos anos novas vítimas. Naquele ano, 4 vítimas morreram em decorrência da contaminação interna aguda: a menina Leide das Neves, Maria Gabriela, Israel Batista dos Santos e Admilson Alves

---

<sup>1511</sup> Boletins técnicos da CNEN apresentam resultados de análises radiométricas de amostras de solo e de água coletados nas ruas e lotes contaminados e descrevem os objetos contaminados encontrados e o trabalho de detecção de focos e de descontaminação detalhado nos pontos mais afetados: ruas 57, 59, 16 A, 26A, 15A, o HDT (Hospital de Doenças Tropicais), o Estádio Olímpico (onde foi feito o monitoramento da população residente nos bairros atingidos). Além da descrição dos locais, também são publicados nos boletins a avaliação biomédica completa das vítimas com descrições detalhadas sobre o estado de ossos, tecidos e alterações no sangue. Cf. INSTITUTO BRASIL CENTRAL. Op. cit.; e BORGES, Weber. Eu também sou vítima: a verdadeira história sobre o acidente com o césio em Goiânia. Goiânia: Kelps, 2003.

Souza, funcionários do depósito de material reciclável.

No ano 1988, foram identificadas 102 vítimas<sup>1512</sup>. No entanto, 20 anos depois, em 2007, um levantamento oficial feito pela Superintendência Leide das Neves (SuLeide)<sup>1513</sup> contabilizou 896 vítimas<sup>1514</sup>. Se a contaminação radiológica já havia sido debelada desde o ano 1988, por que o número de “novas” vítimas estaria aumentando? E por que o evento radiológico do Césio-137 continuava a inspirar uma grande produção de narrativas textuais e audiovisuais?

Ao longo dos anos, mais pessoas foram se descobrindo vítimas, a partir de problemas de saúde de manifestação tardia, como o câncer<sup>1515</sup>. Diferentemente das 102 primeiras vítimas, o reconhecimento dessas “novas” vítimas não passava pelos exames de dosimetrias (apenas possíveis na época de emergência do acidente), mas por um longo processo político e judicial no qual essas pessoas buscavam

<sup>1512</sup> Informação contida em INSTITUTO BRASIL CENTRAL. Op. cit.

<sup>1513</sup> Entre o grupo de vítimas, a SuLeide oferecia assistência médica a 159 pessoas. Cf. CURADO, Maria; FURTADO, Carlos. Vinte anos de acompanhamento e pesquisa com as vítimas do acidente com o Césio-137. Revista da UFG, Dossiê Césio-137, IX, n. 1, Ago. de 2007. Documento online.

<sup>1514</sup> No ano de 1988, a Fundação Leide das Neves foi criada para prestar assistência às vítimas do acidente. A Fundação foi transformada em Superintendência (SuLeide) em 1991. Em 2011, a SuLeide foi desdobrada no Centro de Assistência ao Radioacidentado (C.A.R.A.) e no Centro de Excelência em Ensino, Pesquisa e Projetos Leide das Neves Ferreira (CEEPP-LNF). Cf. CENTRO DE ASSISTÊNCIA AO RADIOACIDENTADO. Atuação do departamento médico à época do acidente, 1 Jan. 2013. Disponível em: <[http://www.sgc.goias.gov.br/upload/links/arq\\_991\\_aaepocaadoacidente\\_atuacaoadoadepartamentoamedicoadaafunleide\\_2013.pdf](http://www.sgc.goias.gov.br/upload/links/arq_991_aaepocaadoacidente_atuacaoadoadepartamentoamedicoadaafunleide_2013.pdf)>. Acesso em: 12 Jun. 2017.

<sup>1515</sup> Cf. TRANSPARÊNCIA NUCLEAR. Depoimentos das Vítimas do Césio 137. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://transparencianuclear.blogspot.com.br/2010/01/depoimentos-das-vitimas-do-cesio-137.html>>. Acesso em: 10 Mar.16.

comprovar que tiveram contato com a substância radioativa, com outras vítimas ou objetos contaminados. E essa luta política por reconhecimento era travada também na produção de narrativas audiovisuais e textuais que questionavam registros oficiais e buscavam contar outras histórias sobre o acidente, que incluíssem também as “novas” vítimas, e enfatizavam seu sofrimento físico e psicológico.

A dimensão e o alcance da catástrofe são objetos de disputas entre as vítimas e órgãos dos governos estadual e federal responsabilizados pelo acidente. Os dados são imprecisos e controversos. Para se ter uma ideia de tal discrepância, enquanto a SuLeide registrava 896 vítimas, no mesmo ano de 2007, a Associação de Vítimas do Césio-137 e a organização Greenpeace estimavam que o número de vítimas atingia a marca de 6 mil<sup>1516</sup>.

Ao longo dos acontecimentos de 1987, enfrentavam-se nos jornais o discurso técnico e o discurso emocional: um amenizava e interpunha limites ao desastre, enquanto o outro tipo de discurso intensificava a tragédia em uma efusão de emoções nas quais se misturavam medo, sofrimento e compaixão. Na contracorrente do poder contagiante das narrativas em sua forma dramática e emocional, existe um esforço da CNEN em controlar e normatizar as histórias. Paralelamente aos procedimentos de descontaminação há um movimento de esterilização do teor dramático dos enunciados sobre o evento radiológico, conforme analisei em outro trabalho<sup>1517</sup>.

<sup>1516</sup> Ato de protesto contra a energia nuclear e memória dos 20 anos do acidente com o Césio-137. Cf. GREENPEACE. São Paulo faz ato em memória das vítimas do acidente com o césio-137, 10 de Set. de 2007. Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/s-o-paulo-tambem-faz-ato-em-me/>>. Acesso em: 20 Apr. 09.

<sup>1517</sup> VIEIRA, Suzane. Césio-137, o drama azul: irradiação em narrativas.

Mesmo depois de cessada a contaminação radiológica, o processo de reconhecimento de novas vítimas continua em curso. Em contraposição ao discurso oficial que tende a restringir o alcance do acidente e o número de vítimas, o processo de reconhecimento das vítimas se estende à produção de narrativas que buscam incorporar novas vítimas à trama da catástrofe radiológica e registrar seu sofrimento no presente.

Vinte e nove anos depois do acidente, os efeitos da radiação continuam a se manifestar nos corpos das vítimas e se reproduzem em distúrbios genéticos ao longo de gerações. Surgem os “filhos e netos do Césio” e o acidente já atinge 3 gerações de vítimas<sup>1518</sup>.

Além dos efeitos diretos da contaminação imediatamente visíveis sob a forma de radiodermites (lesões na pele ocasionada pelo contato direto com o material radioativo) e deformações em partes específicas do corpo, a radiação afetou a constituição genética das células. A alteração genética pode se manifestar em diversas doenças ao longo de toda a vida da vítima e pode se reproduzir ao longo de sua descendência<sup>1519</sup>.

Por seu potencial de penetrar na subjetividade e de se fazer continuamente presente na vida das pessoas, o acidente também é dotado de uma profundidade temporal. Conforme registros oficiais<sup>1520</sup>, o “acidente” radiológico é

---

Goiânia: Cãnone Editorial/FAPESP, 2014.

<sup>1518</sup> IRENE, Mirele. GO: vítimas da radiação serão monitoradas por até 100 anos. Portal Terra, 13 Set. 2012.

<sup>1519</sup> INSTITUTO BRASIL CENTRAL. Op. cit.; e ASSOCIAÇÃO DE VÍTIMAS DO CÉSIO-137. II Dossiê: Radioatividade - Césio-137. Comitê Civil de Assessoria ao Protocolo Brasil-Cuba. Goiânia, 1993.

<sup>1520</sup> Contidos no dossiê do IBRACE que reuniu jornais, documentos e

cronologicamente situado entre o rompimento da cápsula de Césio-137 (setembro de 1987) e a construção do depósito de rejeitos radioativos (1989). No entanto, a catástrofe não se encerra nesses limites.

Os depoimentos das vítimas coligidos em documentários, livros, jornais e pesquisas acadêmicas<sup>1521</sup> mostram que as lembranças, os sentimentos, as aflições perduram, os efeitos da contaminação ou irradiação persistem na vida das famílias de vítimas e dos trabalhadores recrutados para apagar a difusão e controlar a irradiação.

### 3. Deslocamentos no espaço

Dezenove gramas de cloreto de Césio-137 contidas na cápsula do aparelho radiológico geraram 14 toneladas de rejeitos radioativos. O meio ambiente foi amplamente contaminado através da dispersão do cloreto de Césio-137 no curso das águas das fortes chuvas do final de setembro de 1987<sup>1522</sup>. Naquele ano, vários focos de contaminação foram detectados na porção central da cidade de Goiânia.

---

relatórios da CNEN. INSTITUTO BRASIL CENTRAL. Op. cit.

<sup>1521</sup> Césio-137: o Pesadelo em Goiânia. (Filme) Op. cit.; Césio-137 - o Brilho da Morte. (Documentário) Luiz Eduardo Jorge e Laura Pires. 2003. 24 min; e CESIUS 13.7. (Documentário). Op. cit. Cf. também: SILVA, Telma Camargo. As celebrações, a memória traumática e os rituais de aniversário. Revista da UFG, Dossiê Césio-137, IX, n. 1, Ago. de 2007. Documento online; CHAVES, Elza. Goiânia é azul: o acidente com o Césio-137. Dossiê Césio-137. Revista da UFG, Dossiê Césio-137, IX, n. 1, Ago. de 2007. Documento online; e LACERDA, Carla. Sobreviventes do Césio, 20 anos depois. Goiânia: UCG, 2007. Entre outras várias produções.

<sup>1522</sup> Cf. Revista Navigator, edição especial 2008, p. 3: "A chuva que caiu em Goiânia na época contribuiu para disseminar o Césio presente no solo e os ventos favoreceram a dispersão dentro dos locais já afetados, mas geralmente delimitados por muros e paredes das casas".

O Setor Aeroporto, o Bairro Popular e o Setor Norte-Ferroviário foram considerados focos principais. A equipe técnica da CNEN identificou outros focos em bairros como Setor Marechal Rondon, Jardim Lajeado, Setor Pedro Ludovico, Jardim América, Vila São Pedro Guapó e Vila Santa Helena na cidade de Goiânia<sup>1523</sup>. Outros focos foram detectados nas cidades de Ihumas, Anápolis e Aparecida de Goiânia. O principal foco de contaminação correspondeu à área de 1 Km<sup>2</sup> entre o depósito de material reciclável, a sede da Vigilância Sanitária e as residências onde a cápsula de Césio-137 foi aberta e manuseada.

Conforme relatório da IAEA, 159 foram monitoradas, entre elas 42 apresentaram grau de contaminação e foram interditadas<sup>1524</sup>. Cerca de 200 pessoas foram obrigadas a deixar suas casas provisoriamente durante o processo de descontaminação. Ao final, 7 casas foram demolidas, tiveram o solo removido e posteriormente revestido por grossas camadas de concreto.

É preciso ponderar esses dados fazendo notar que, naquela época, o Setor Aeroporto apresentava um padrão de habitação em que as referidas casas ou os lotes constituíam unidades habitacionais subdivididas em diferentes residências, os chamados barracões, onde moravam várias famílias<sup>1525</sup>. Assim, em um lote ou casa da rua 57, por exemplo, foram demolidas 4 residências.

<sup>1523</sup> INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. The radiological accident in Goiânia. Op. cit.

<sup>1524</sup> Ibid.

<sup>1525</sup> Até 2012, apenas 468 pedidos de indenização foram deferidos e 200 ainda não haviam sido julgados pela Justiça. Cf. GAZETA DO POVO. 200 vítimas do césio-137 ainda sem indenização, 18 Ago. 2010.

Ruas inteiras ficaram interditadas e os terrenos passaram por um processo de descontaminação. Entre elas, a rua 57 e a rua 16A também se tornaram símbolos e repositórios da memória do acidente.

A maioria dos lotes voltaram a ser ocupados. No entanto, o lote onde se localizava o ferro-velho e o lote da família Fabiano permaneceram desabitados por ainda restar nesses locais um nível mínimo de radiação que, no entanto, não oferece risco de contaminação radiológica<sup>1526</sup>.

O estigma da radiação também impeliu o deslocamento de moradores e transformações no espaço urbano. Algumas famílias de vítimas se mudaram do Setor Aeroporto e do Bairro Popular em razão do estigma e do sofrimento associado àquele bairro<sup>1527</sup>. Conforme analisa a antropóloga Telma Camargo da Silva, as famílias tentaram mudar o nome das ruas estigmatizadas e intervenções urbanas na paisagem da capital goiana buscaram apagar do espaço as marcas e símbolos do acidente, como, por exemplo, a construção em 1994 do Centro de Cultura e Convenções no terreno do antigo instituto de radiologia, conhecido popularmente como “Buraco do Césio”<sup>1528</sup>.

<sup>1526</sup> Em 2001, um grupo de físicos da Universidade Federal Fluminense encontrou duas goiabeiras contaminadas em um dos bairros atingidos e solicitaram à CNEN a remoção das duas árvores. Cf. CRISTINA, Lana. Estudo analisa presença de Césio 13 anos após o acidente em Goiânia. Pará de Minas: Virtual Books, 2001.

<sup>1527</sup> Como foi o caso das famílias das 2 pessoas que retiraram a cápsula das ruínas do instituto radiológico, Roberto Santos Alves e Wagner Motta Pereira, que se mudaram da cidade de Goiânia, conforme registra a série de reportagens: LACERDA, Carla. Op. cit.

<sup>1528</sup> SILVA, Telma Camargo da. *Memória Corporificada, Marcas Urbanas e Esquecimento: A Descontaminação Simbólica no Caso do Desastre de Goiânia*. VIII ABANNE. São Luís, 01 a 04 de julho de 2003.



Cerca de 112 mil pessoas, segundo relatório da IAEA, foram submetidas aos testes de dosimetria<sup>1529</sup> realizados por agentes da CNEN no estádio de esportes Estádio Olímpico em 1987<sup>1530</sup>. Ainda que estivessem distantes dos focos de contaminação, muitos moradores de Goiânia compartilham uma experiência intensa do evento por terem sido afetados pelo drama que envolvia o desastre e pelo estado geral de perturbação, incerteza e medo.

As notícias veiculadas na imprensa nacional e regional daquele ano<sup>1531</sup> apresentavam o acidente como um evento que traumatizou toda a população da cidade. Em outros estados, os goianienses foram barrados em hotéis, restaurantes e aeroportos e veículos com placa de Goiânia foram depredados<sup>1532</sup>. Naqueles dias, tudo o que fosse originário do Estado de Goiás<sup>1533</sup> era visto como contaminado.

Durante o monitoramento dosimétrico no Estádio Olímpico, 20 moradores, que haviam se contaminado com a radiação, foram abrigados em barracas plásticas onde eram continuamente submetidos a banhos de descontami-

---

<sup>1529</sup> Os testes de dosimetria, exame para detecção da radiação no corpo humano, eram usados para certificar a condição de vítima que, então, era definida pelo contato direto com a substância radiológica (contaminação) e pela exposição à radiação (irradiação).

<sup>1530</sup> INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. Op. cit.

<sup>1531</sup> INSTITUTO BRASIL CERNTRAL. Op. cit.

<sup>1532</sup> O jornalista Weber Borges relata um dos casos de depredação: “‘FORA CÉSIO’, foi o que escreveram no veículo Monza com placa de Goiânia, estacionado na porta de um restaurante em Brasília, quando o carro foi parcialmente destruído”. Cf. BORGES, Weber. Op. cit. p. 294.

<sup>1533</sup> Nos últimos meses de 1987, o Estado de Goiás teve muitos de seus contratos de exportação para outros estados suspensos ou anulados. Seus produtos sofreram um forte embargo. Cf. Ibid.

nação<sup>1534</sup> e 6 pessoas foram mantidas em regime de isolamento no hospital do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social.

Outras 12 vítimas em estado agudo de contaminação foram transferidas para o Hospital Naval Marcílio Dias onde foram submetidas a um tratamento extenuante à base de sucessivos banhos de descontaminação e à fórmula do Azul da Prússia ministrado como o antídoto para a contaminação com o Césio-137<sup>1535</sup>.

Posteriormente, as primeiras vítimas foram transferidas para alojamentos públicos improvisados nas unidades da *Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor* enquanto suas casas eram invadidas e destruídas ou apenas descontaminadas conforme designava o roteiro da operação de descontaminação, conhecida como “Operação Césio”, empreendida pela CNEN.

---

<sup>1534</sup> Os processos de monitoramento da população, descontaminação e tratamento em regime de isolamento foram alguns procedimentos adotados ao longo do processo de descontaminação radiológica. A população dos bairros afetados foi submetida a contínuas sessões de monitoramento radiológico. Se fosse detectado um nível alto de contaminação, a vítima teria suas roupas e demais pertences confiscados e imediatamente era encaminhada a humilhantes banhos de descontaminação. As vítimas despidas tinham seus corpos lavados repetidas vezes com vassouras. Procedimentos e mecanismos brutais de controle e contenção fizeram parte de uma época da história nacional em que o regime ditatorial ainda não havia apagado suas marcas. Muitas pessoas resistiram a esse monitoramento devido à agressividade dos procedimentos. Informações coligidas a partir da entrevista com Odesson Alves Ferreira, presidente da AVCésio em 2009.

<sup>1535</sup> Informações obtidas através de recortes de jornais contidos no II Dossiê Radioatividade Césio-137, do IBRACE. INSTITUTO BRASIL CERNTRAL. Op. cit.

#### 4. A “Operação Césio” e seus desdobramentos

“Operação Césio”<sup>1536</sup> foi o nome dado à operação técnica de descontaminação organizada pela CNEN e que contou com a participação de várias empresas públicas e privadas. Nessa operação, técnicos, operários e militares, muitos dos quais recrutados sem treinamento técnico e equipamento adequado de proteção individual, trabalharam em áreas contaminadas<sup>1537</sup>. A 20 quilômetros do perímetro urbano de Goiânia, técnicos e operários também trabalharam na construção de um grande aterramento. O lixo radioativo era removido da Rua 57 para as imediações do bairro Vila Pedroso, em Abadia de Goiás, distrito de Goiânia localizado na porção sudoeste do município<sup>1538</sup>.

Os protagonistas da operação de descontaminação da cidade também foram aventados como culpados pelo acidente, em investigações da Polícia Federal e da CPI Comissão Parlamentar de Inquéritos (CPI) do Senado Federal, CPI Césio-137, com a finalidade de investigar as responsabilidades político-administrativas do acidente com a cáp-

---

<sup>1536</sup> Operação técnica de descontaminação organizada pela CNEN e que contou com a participação de equipe de FURNAS (Furnas Centrais Elétricas S/A), NUCLEBRÁS (Empresas Nucleares Brasileiras S/A), Defesa Civil, Consórcio Rodoviário Intermunicipal (CRISA), construtora Andrade Gutierrez, apoio da Polícia Militar e Corpo de Bombeiros. Cf. TRANSPARÊNCIA NUCLEAR. Op. cit.

<sup>1537</sup> Cf. LACERDA, Carla. Op. cit.

<sup>1538</sup> Informações de reportagem publicada no dia 6 de fevereiro de 2005 - Goiânia, 26 de Set. de 1987. Começa aí a história de uma operação de guerra ocultada e esquecida. O texto é parte da cobertura voluntária (autor desconhecido) da presença das vítimas do Césio 137 no 5º Fórum Social Mundial, de 26 a 31 de janeiro de 2005, em Porto Alegre e está disponível no site <<http://www.biodireito-medicina.com.br>>

sula de Césio-137 em Goiânia<sup>1539</sup>. Segundo investigações da Polícia Federal, foram responsabilizados os representantes da CNEN e do órgão do governo do Estado de Goiás, IPAS-GO<sup>1540</sup> além dos donos do instituto de radiologia.

O curso das investigações policiais apontava falhas na fiscalização da CNEN durante os dois anos em que a cápsula permaneceu abandonada e responsabilizava os donos e o físico responsável pelo setor de radiologia do instituto por terem abandonado a cápsula sem informar à CNEN e aos novos proprietários do terreno. As investigações continuaram até o ano 1996, quando os médicos donos do instituto e o físico responsável foram condenados por homicídio culposo<sup>1541</sup>.

## 5. As vítimas e sua ação política

Além da contaminação e da irradiação<sup>1542</sup>, a operação de descontaminação também afetou a vida das pessoas. Essa experiência trágica também impeliu as vítimas a criar novas formas de ação política.

---

<sup>1539</sup> Resolução 184, de 1987, de autoria do senador Iram Saraiva.

<sup>1540</sup> Entidade estadual com autonomia administrativa, financeira e patrimonial que disponibiliza serviços de saúde aos servidores do Estado de Goiás.

<sup>1541</sup> Cf. MPF e MPE. Sentença na ação civil pública no caso do acidente radioativo com césio 137 em Goiânia. PROCESSO 95.8505-4.). Dos três anos de prisão a que foram condenados, os culpados cumpriram 1 ano de pena e o restante do tempo de condenação foi substituído por serviços prestados à comunidade.

<sup>1542</sup> Materiais radioativos emitem radiação ionizante que são ondas eletromagnéticas com um maior poder de penetração. Trata-se de substância com átomos instáveis que possuem um excesso de energia liberada na forma de raios alfa, beta e gama. Na ionização, os elétrons livres quebram moléculas e podem alterar a estrutura das células. O Césio-137 emite raios gama de alta penetração. Cf. CHEMELLO, Emiliano. Op. cit.

Inicialmente, foram identificadas como vítimas os familiares de Devair, Wagner e Roberto, alguns moradores dos bairros atingidos e funcionários da vigilância sanitária. Além de terem sido gravemente contaminadas depois do contato direto e prolongado com a fonte radioativa, algumas vítimas tiveram suas casas demolidas e sua história foi acompanhada de perto pela imprensa regional e nacional no ano de 1987.

As primeiras vítimas foram representadas no discurso midiático local<sup>1543</sup> como famílias no limiar da pobreza, imagem ressaltada pela contínua referência à figura marginalizada de “catadores de papel”. A vulnerabilidade social da população vitimada foi instrumentalizada pelos discursos veiculados na imprensa local e nacional<sup>1544</sup> tanto para despojá-la de protagonismo político quanto para abandoná-la às consequências imprevistas de uma suposta condição de pobreza.

Como observou o presidente da Associação de Vítimas do Césio-137 (AVCésio), Odesson Alves Ferreira, em entrevista a mim concedida, a cristalização dessa imagem empobrecida das vítimas no noticiário local é evocada para negar direitos a elas, reduzir o valor das indenizações e compensações monetárias pelos bens destruídos na operação de descontaminação. Tratadas como famílias de

---

<sup>1543</sup> Em notícia publicada no dia 1º de Out., o jornal O Popular corrobora a acusação dos donos do instituto. O jornal caracteriza o episódio como “furto da cápsula” no qual a parte lesada seriam os proprietários do instituto: “Wagner e Roberto roubam o aparelho do Instituto de Radioterapia”, “a pessoa que furtou a peça radioativa”; “o ladrão voltou ao local para levar o restante do material”. Cf. Jornal O Popular, 1 Out. 1987, p. 6 apud INSTITUTO BRASIL CERNTRAL. Op. cit.

<sup>1544</sup> Ibid.

“catadores de papel”, as vítimas foram relegadas a alojamentos insalubres e superlotados onde recebiam alimentação precária durante a operação de descontaminação<sup>1545</sup>.

Depois do encerramento do processo de descontaminação, a definição de vítima torna-se mais complexa. Para o reconhecimento oficial de vítimas, os resultados dos monitoramentos da equipe técnica e dos exames de dosimetria citogenética realizados pela Fundação Leide das Neves (FunLeide), entre 1987 e 1988, ainda constituem o critério preponderante. Contudo, as pessoas que não foram monitoradas e os descendentes das vítimas diretas têm dificuldades de se adequar a esse parâmetro e se empenham em uma intrincada luta política e judicial para serem reconhecidos oficialmente.

No processo de reconhecimento da condição de vítima, a SuLeide e a Associação de Vítimas adotam critérios distintos. Para a SuLeide, a constatação de uma doença não confirma de modo decisivo tal condição. Inicialmente, foram consideradas vítimas apenas aquelas pessoas que conseguiram comprovar por meio de registros do nível de radiação colhidos em ocasião do monitoramento dosimétrico realizado em 1987. No entanto, em 2010, 302 pessoas conseguiram o reconhecimento na Justiça e foram incluídas em um novo cadastramento realizado pela SuLeide em parceria como o IPASGO.

A Lei Federal 9.425, de 24 de dezembro de 1996<sup>1546</sup>, que dispõe sobre a concessão de pensão especial às víti-

---

<sup>1545</sup> Entrevista com Odesson Alves Ferreira, presidente da Associação de vítimas. 23 Set. 2008, na Secretaria Estadual de Saúde de Goiás.

<sup>1546</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9425.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9425.htm)>. Acesso em: 12 Fev. 2016

mas, determinou a avaliação de uma junta médica oficial instituída pela FunLeide e supervisionada pelo Ministério Público Estadual. Embora a lei indique mecanismos para o reconhecimento jurídico da vítima, ela apenas concede pensão às vítimas que demonstrarem incapacidade para o trabalho.

Essa lei provocou um aumento significativo no número de pedidos de reconhecimento oficial das vítimas à junta médica, entretanto, a maioria dos pedidos foi rejeitada pela junta que alegou ausência denexo causal entre a manifestação de doenças e o acidente. No ano 1997, o Projeto de Lei 2.891-A<sup>1547</sup> alterando a Lei 9.425 estendeu os direitos à pensão vitalícia aos membros das Forças Armadas, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros do Estado de Goiás.

Os critérios para reconhecimento de vítimas são bastante controversos. Os dados oficiais são contestados pela AVCésio. A Associação incorpora no rol de vítimas os funcionários das empresas que atuaram no processo de descontaminação e os filhos e netos das vítimas que apresentam problemas de saúde decorrentes da alteração genética provocada pela radiação.

Para a AVCésio, a comprovação científica da contaminação direta não é o critério mais relevante. A Associação reconhece pessoas que conseguem comprovar que residiram em um dos locais atingidos na época do acidente, cer-

---

<sup>1547</sup> Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=35E03B365FC0391358E6508B552D6E26.proposicoesWeb1?codteor=1132398&filename=AvulEso+PL+2891/1997](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=35E03B365FC0391358E6508B552D6E26.proposicoesWeb1?codteor=1132398&filename=AvulEso+PL+2891/1997)>. Acesso em: 12 Fev. 2016.

tificar seus vínculos de trabalho junto à equipe de descontaminação ou provar que possuem laços de parentesco ou outro tipo de vínculo com uma vítima já reconhecida<sup>1548</sup>.

Ao longo dos anos, outras categorias de vítimas emergiram. Surgem reivindicações de militares que se envolveram diretamente com o evento radiológico e se organizaram politicamente em uma associação específica: a Associação de Militares Vítimas do Césio-137, criada em 2004. Quinze anos depois, a partir de 2002, período de latência<sup>1549</sup> da contaminação com césio-137, esses trabalhadores passaram a sentir as consequências do contato com objetos e pessoas contaminadas.

Os militares buscam em um discurso próprio atestar sua condição de vítima como instrumento para a reivindicar alguns direitos. Os relatos dos militares são estruturados a partir da manifestação da doença que é remetida a uma experiência anterior de contato com a substância radioativa: o trabalho de vigilância em áreas contaminadas. A constatação de um câncer conjuga-se a uma experiência de sofrimento subjetivo que constituiria a base para o reconhecimento da vítima, como é possível perceber no relato do soldado Marques:

Após dez anos eu vim a ter um tumor no cérebro. Tive que fazer cirurgia, fiz radioterapia (...) sem contar que a gente trabalhava lá, tomando aquele pó, aquela poeira toda na cara (...) e vinha pra casa e abraçava os filhos e a esposa lavava a farda (...) enquanto eles não estavam nem aí (...)

<sup>1548</sup> Entrevista com Odesson Alves Ferreira, presidente da Associação de vítimas. 23 Set. 2008, na Secretaria Estadual de Saúde de Goiás.

<sup>1549</sup> O período de latência é o tempo médio estimado para as manifestações somáticas dos efeitos da radiação. A partir desse período, estima-se um aumento significativo nos casos de câncer.



Me assumem e por que não querem assumir também meu filho? Você entende? Então é uma coisa que dói. Eles não sabem...Quando eu descobri que estava com esse câncer no cérebro, com a chance de poucos meses de vida (...) eu levantava de noite para ver se o meu filho estava batendo o coraçãozinho bem (...), eu, se ia estar vivo no outro dia. (...) e eu perdi a maior parte da minha vida. O que eu poderia conseguir, entendeu? (...) acabou naquela época...em setembro de 87<sup>1550</sup>.

As circunstâncias da contaminação ou irradiação desse grupo de vítimas são descritas no relato do promotor do Ministério Público do Estado de Goiás Marcus Antônio Ferreira Alves, responsável pelo processo que apura as responsabilidades sobre o acidente radiológico e acompanha os procedimentos para a indenização das vítimas:

Acidente, foi para quem estava ali na hora que abriu a bomba de Césio! O Devair fez isso! Aí foi Acidente! As pessoas não estavam esperando aquilo, estavam passando pelas ruas, estavam nas casas. Agora, quando o Estado já sabia, a União já sabia, e ela não protegeu os cidadãos, ela, pelo contrário, mandou que pessoas fossem trabalhar ali (...) O Estado mandou servidores para lá. A União contratou, o Estado mandou, aí já não houve acidente. Porque quando se sabia do problema, se reconhecesse que alguém estava doente por aquele motivo, era reconhecer a própria culpa. Esse pessoal foi levado a ter contato com a radiação pela atividade do Estado. Pela inoperância, o imprevisto que é feito tudo no Brasil, na área de Energia Nuclear<sup>1551</sup>.

---

<sup>1550</sup> CÉSI0-137 - O BRILHO DA MORTE. (Documentário). Op. cit.

<sup>1551</sup> Ibid.

As reivindicações dos militares assumem um tom de denúncia das responsabilidades dos órgãos governamentais por expor seus trabalhadores ao risco da contaminação. Além dos militares da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros mobilizados para a vigilância dos bairros, trabalhadores do Consórcio Rodoviário Intermunicipal S.A. e da Construtora Andrade Gutierrez que foram recrutados para o trabalho de demolição das casas e logradouros contaminados também sofreram com consequências do acidente.

A classificação das pessoas contaminadas também constituía uma das operações de controle do acidente. Uma das primeiras medidas de controle e tratamento da população vitimada foi a criação de grupos de vítimas discriminados de acordo com o nível de contaminação. Desde a constatação do acidente, as pessoas vitimadas eram identificadas através do diagnóstico de um aparelho de medição (cintilômetro ou Contador Geiger) que detectava a quantidade de radiação absorvida pelo organismo humano. Todas as pessoas identificadas como contaminadas ou radioacidentadas eram submetidas a procedimentos de descontaminação conforme o grupo ao qual pertenciam<sup>1552</sup>.

De acordo com os relatórios da FunLeide de 1988<sup>1553</sup>, o Grupo I representa pessoas que receberam dosagem de radiação acima de 500 rads<sup>1554</sup>. O grupo II é composto por pessoas que apresentam níveis de aproximadamente 100 rads. No grupo III, são listadas pessoas cujo nível de radiação oscila entre 100 rads e 50 rads. No grupo IV, são classi-

<sup>1552</sup> INSTITUTO BRASIL CERNTRAL. Op. cit.

<sup>1553</sup> Compilados de ASSOCIAÇÃO DE VÍTIMAS DO CÉSIO-137. Op. cit.

<sup>1554</sup> Rad (radiation absorbed dose) indica a dose ou energia absorvida pelo corpo.

ficadas todas as pessoas com menos de 50 rads. As pessoas dos grupos I e II tiveram contato direto com as partículas radiológicas e apresentaram alterações somáticas. Conforme os registros da SuLeide em referência ao ano 2009, 51 pessoas pertencem ao grupo I e 44 são relacionadas ao grupo II. O grupo IV foi abolido e as pessoas desse grupo foram classificadas no grupo III que inclui 659 vítimas<sup>1555</sup>.

Os militares vitimados encontram dificuldades para se inserir nessas classificações burocrático-científicas. Em agosto de 2009, a Associação de Militares Vítimas encaminhou um expediente<sup>1556</sup> ao Ministério Público Estadual em que argumentava a favor do fim das classificações em grupos de vítimas. A ação dessa Associação esboça uma proposta de equalizar e ampliar o acesso ao serviço de assistência médica entre as vítimas e às indenizações e aposentadorias.

A Associação de Militares Vítimas do Césio-137, naquele mesmo expediente, queixa-se de que a classificação burocrática dos grupos restringe o alcance da categoria “vítima” e dificulta o processo de reconhecimento jurídico de novas vítimas. Essa nova associação de vítimas contesta a legitimidade dessa classificação técnico-burocrática e dos critérios de comprovação, questionando os limites do conhecimento científico. Para essa associação, a insuficiência de pesquisas, que identificassem claramente os efeitos da substância radioativa Césio-137 sobre o corpo humano, desabilita e desautoriza os especialistas a qualquer comprovação conclusiva.

---

<sup>1555</sup> ASSOCIAÇÃO DE VÍTIMAS DO CÉSIO-137. Op. cit.

<sup>1556</sup> Comunicado publicado em 3 Ago.2009 no Blog da Associação de Militares Vítimas.

Um dossiê elaborado em nome dos funcionários da Vigilância Sanitária<sup>1557</sup> vitimados pela energia radioativa se opõe às classificações técnicas e burocráticas e busca politizar uma nova categoria vítima. O dossiê é escrito em um estilo de manifesto e clama pela organização autônoma das pessoas afetadas. O texto, publicado em 2007 em ocasião dos 20 anos de evento, potencializa a ação política unificada por uma experiência comum de sofrimento.

O texto citado abaixo reporta alguns tópicos que incitam a politização da categoria vítima a partir de um “processo de aprendizagem” e de conscientização:

O processo de aprendizagem:

As vítimas sobreviventes do desastre com o céσιο 137, funcionários da Vigilância Sanitária, deve aprender a conviver com alguns fatos:

- Compreender que a vida de cada um estava agora demarcada: o antes e o pós desastre;
- Aprender a duras penas que dor, medo, humilhação, rejeição, e até vergonha por ser vítima, serão emoções que se alternarão em suas vidas<sup>1558</sup>.

Conforme defende o dossiê, o reconhecimento deve contar com a participação das vítimas, ao invés de ser uma atribuição exclusiva de uma junta médico-científica.

Ao contrário das práticas e dos discursos de contenção e controle da equipe técnica e científica da CNEN, os desdobramentos do desastre compreendem uma margem

---

<sup>1557</sup> BATISTA, Isaura; NASCIMENTO, Maria das Graças. O acidente com o céσιο 137 sob o olhar dos trabalhadores de vigilância sanitária. Revista da UFG, Dossiê Césio-137, IX, n. 1, Ago. 2007. Documento online.

<sup>1558</sup> Ibid.

de indeterminação e a expansão de uma rede indefinida de possíveis vítimas. E a ação política das vítimas orienta-se no sentido de democratizar o processo de reconhecimento de “novas” vítimas e de fazer com que a voz e a experiência de sofrimento das pessoas afetadas sejam também consideradas.

## Conclusão

O Césio-137 deixou suas marcas na vida das vítimas, na memória dos moradores, no espaço e na história da cidade de Goiânia. A partir de 1987, o “fantasma” do Césio-137 esteve presente nas expectativas de cada parto, de cada nova criança que nascia e de cada doença que se manifestava entre os membros das parentelas que sofreram contaminação. O evento radiológico continuou afetando as vítimas e sua descendência. As incertezas quanto ao desfecho do drama protagonizado pela energia nuclear abrem sempre novas lacunas, novos fios e novas possibilidades de continuação da intrincada história do evento radiológico.

A catástrofe se estende e se atualiza rompendo a distância que separa os acontecimentos de 1987 e o presente. Há possivelmente muitas outras histórias residuais sobre o acidente ainda por serem contadas e trazidas à tona.

Retomar o acidente com Césio-137 hoje implica lidar com lembranças, perdas, com a possibilidade ainda não esgotada de que mais pessoas se descubram vítimas e com a memória corporificada no depósito de rejeitos onde as toneladas de objetos contaminados permanecerão lacradas por mais de 300 anos.

Como havia observado a antropóloga Adriana Petryna em sua pesquisa sobre a vida das vítimas do acidente de Chernobyl no período pós-soviético, a especificidade de um acidente radioativo, em relação a outros desastres, reside na dificuldade de se definir um fim preciso e de delimitá-lo no tempo e no espaço<sup>1559</sup>. Os efeitos corporais, ambientais da contaminação e da irradiação, além de serem difíceis de serem controlados ou monitorados, podem se prolongar indefinidamente.

Esses fragmentos que ressoam como um *Goiânia Blues* apontam para uma outra possibilidade de conceber a catástrofe radiológica. Para compreender a complexidade de sua ocorrência, é preciso aprender com as vítimas, considerar seu discurso, seu saber e sua experiência sobre a substância radioativa, e desencastelar as tecnociências nucleares, bem como os órgãos que pretendem falar em seu nome, do alto de sua autoridade para tornar possível um diálogo mais simétrico e democrático com as vítimas.

O filósofo Paul Virilio caracteriza os acidentes radioativos como nascidos de uma poderosa invenção que, ironicamente, torna impotente o próprio conhecimento científico que lhe deu origem<sup>1560</sup>. “Se inventar a substância, é, indiretamente, inventar o acidente”<sup>1561</sup>, reflete o filósofo da tecnologia, “então quanto mais poderosa e eficiente a invenção, tanto mais dramático o acidente”<sup>1562</sup>. A reflexão de

---

<sup>1559</sup> PETRYNA, Adriana. *Life Exposed: Biological Citizens after Chernobyl*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

<sup>1560</sup> VIRILIO, Paul. *O futuro do acidente*. Traduzido diretamente do catálogo da exposição *Unknown Quantity*. New York: Thames & Hudson/Fondation Cartier pour l art contemporain, 2002. p. 1.

<sup>1561</sup> *Ibid.*

<sup>1562</sup> *Ibid.*

Virilio oferece uma exata tradução do caso das catástrofes nucleares.

Sua visão distópica da tecnologia nos leva a dimensionar quão arrogante e imprudente pode ser a forma de gestão do acidente, como esse com Césio-137, quando instrumentaliza o discurso técnico-científico de modo a reduzir o acidente a uma ocorrência limitada no tempo e no espaço, e torna-se incapaz de aprender com ele e de lidar com sua complexidade e profundidade temporal. Como um evento excessivo e sem limites predefinidos, a catástrofe radiológica com o Césio-137 se apresenta como um desafio persistente.

#### Referências Bibliográficas

ASSOCIAÇÃO DE VÍTIMAS DO CÉSIO-137. *II Dossiê: Radioatividade – Césio-137*. Comitê Civil de Assessoria ao Protocolo Brasil-Cuba. Goiânia, 1993.

BATISTA, Isaura; NASCIMENTO, Maria das Graças. O acidente com o césio 137 sob o olhar dos trabalhadores de vigilância sanitária. *Revista da UFG, Dossiê Césio-137, IX, n. 1, Ago. de 2007*. Documento online.

BORGES, Weber. *Eu também sou vítima: a verdadeira história sobre o acidente com o césio em Goiânia*. Goiânia: Kelps, 2003.

CENTRO DE ASSISTÊNCIA AO RADIOACIDENTADO. Atuação do departamento médico à época do acidente, 1 Jan. 2013.

CHAVES, Elza. Goiânia é azul: o acidente com o Césio-137. Dossiê Césio-137. *Revista da UFG, Dossiê Césio-137, IX, n. 1, Ago. de 2007*. Documento online.

\_\_\_\_\_. *Atos e Omissões: acidente com o Césio-137 em Goiânia*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Estadual de Campinas, 1998.

CHEMELLO, Emiliano. Césio 137: a tragédia radioativa do Brasil. *Química Virtual*, p. 1-3, Ago. de 2010.

CRISTINA, Lana. *Estudo analisa presença de Césio 13 anos após o acidente em Goiânia*. Pará de Minas: Virtual Books, 2001.

CURADO, Maria; FURTADO, Carlos. Vinte anos de acompanhamento e pesquisa com as vítimas do acidente com o Césio-137. *Revista da UFG, Dossiê Césio-137*, IX, n. 1, Ago. de 2007. Documento online.

DAS, Veena. *Critical Events: An anthropological Perspective on contemporary India*. Oxford: Oxford University Press, 1995.

GAZETA DO POVO. *200 vítimas do césio-137 ainda sem indenização*, 18 Ago. 2010.

GREENPEACE. *São Paulo faz ato em memória das vítimas do acidente com o césio-137*, 10 Set. 2007.

INSTITUTO BRASIL CENTRAL. *Dossiê Radioatividade Césio-137*, 1988.

INTERNATIONAL ATOMIC ENERGY AGENCY. *Sealed Radioactive Sources*. Austria: IAEA, 2013.

\_\_\_\_\_. *The radiological accident in Goiânia*. Vienna, IAEA, 1988.

IRENE, Mirele. GO: vítimas da radiação serão monitoradas por até 100 anos. *Portal Terra*, 13 Set. 2012.

LACERDA, Carla. *Sobreviventes do Césio, 20 anos depois*. Goiânia: UCG, 2007.



MAHER, James. *Goiânia Blues*. Blog pessoal. Ago. 2005.

PETRYNA, Adriana. *Life Exposed: Biological Citizens after Chernobyl*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

PINTO, Fernando. *A menina que comeu Césio*. Brasília: Ideal, 1987.

ROCHA, Sônia. Acidente radioativo com o Césio-137: a participação da Marinha no atendimento às vítimas. *Revista Navigator*, Edição Especial, n. 8, p. 9 e ss, 2012.

SELIGMANN-SILVA, Márcio. A história como trauma. In: NETROVSKI, Arthur; SELIGMANN-SILVA, Márcio (Org.). *Catástrofe e representação*. São Paulo: Escuta, 2000.

\_\_\_\_\_. Testemunho e a política da memória: O tempo depois das catástrofes. *Projeto História*, São Paulo, 30, p. 71-98, Jun. 2005.

SILVA, Telma Camargo da. As celebrações, a memória traumática e os rituais de aniversário. *Revista da UFG*, Dossiê Césio-137, IX, n. 1, Ago. de 2007. Documento online.

\_\_\_\_\_. *Memória Corporificada, Marcas Urbanas e Esquecimento: A Descontaminação Simbólica no Caso do Desastre de Goiânia*. VIII ABANNE. São Luís, 1 a 4 de julho de 2003.

TRANSPARÊNCIA NUCLEAR. *Depoimentos das Vítimas do Césio 137*. S/d. Documento online.

VIEIRA, Suzane de Alencar. *Césio-137, o drama azul: irradiação em narrativas*. Goiânia: Cãnone Editorial/FAPESP, 2014.

\_\_\_\_\_. Césio-137, um drama recontado. *Estudos Avançados*, v. 27, n. 77, p. 217-233, 2013.

WOJTOWICZ, Ana. *Roubados em seus Sonhos, uma interpretação da cobertura jornalística do acidente com o césio 137 em Goiânia*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Brasília, 1990.

# O Desastre de Mariana: Vulnerabilidades Jurídicas e Sociais

Marcelo Kokke\*

## Introdução

O paradigma de compreensão da dinâmica das relações humanas exige na contemporaneidade uma cisão de perspectiva, provocada pela sociedade de risco. Se no passado as tragédias e os efeitos sociais poderiam ser circunscritos ou delimitados, e o desastre era visto como algo que não deve ocorrer, a sociedade de risco remete a algo por vezes chocante, impactante. O desastre vai ocorrer, a não ser que... O que em uma visão idealista poderia soar desde um pessimismo até certa resignação, passa em um paradigma de risco a ser enfrentado com clareza e concretude. Estar preparado para um desastre que vai ocorrer se não houver nada em seu sentido contrário significa assumir efetivamente a potencialidade de eventos que acarretem por sua magnitude um grau de impacto ambiental e social cujas consequências sejam de alto custo e mesmo inestimáveis.

Reconhecer que em uma sociedade de risco o desastre vai ocorrer colabora em primeira medida para uma seguida busca do “onde”, “como” e em que “medida” irá ocorrer, se medidas contrárias não forem adotadas. Traba-

---

\* Marcelo Kokke é Doutor e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Especialista em Processo Constitucional. Procurador Federal da Advocacia-Geral da União. Professor de Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara. Professor de Pós-graduação da PUC-MG. Professor colaborador da Escola da Advocacia-Geral da União. Professor do IDDE - MG. Membro da Associação dos Professores de Direito Ambiental do Brasil. Membro do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública. Membro da Comissão de Advocacia Pública Federal da OAB-MG.

lhar com a ótica do não-desastre, do ignorar sua ocorrência, ao invés de afastar a realização do evento, contribui para com ele, gerando uma falsa sensação de segurança. O ser se protege em face daquilo que realiza mentalmente como de potencial manifestação real em sua vida.

O primeiro ponto desta abordagem do Desastre Ambiental de Mariana (Desastre de Mariana) é desconstruir sua denominação. O desastre não foi em Mariana. Mesmo assumindo uma ótica ambiental pertinente à sociedade de risco<sup>1563</sup>, ainda tendemos a situar localmente os desastres, apontar um local específico para eles, como que circunscrevendo os malefícios ambientais e sociais. Assim quando se fala do Desastre de Mariana, na verdade, está-se a dizer: o desastre ambiental que começou em Mariana e repercutiu no Estado de Minas Gerais, no Estado do Espírito Santo e em certa medida em outros Estados brasileiros. A sistemática metodológica utilizada no presente texto parte de uma apreciação fundada nos dados e vistorias perpetrados pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em especial, pelo Laudo Técnico Preliminar firmado em novembro de 2015 e Relatórios de vistoria que se seguiram. Em linha metodológica crítico-propositiva, busca-se situar as medidas e implicações ocorridas sob a sistemática do Direito dos Desastres, ramo por vezes ignorado na sistemática jurídica nacional<sup>1564</sup>.

<sup>1563</sup> BECK, Ulrich. Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2010.

<sup>1564</sup> Dentre os principais estudos empreendidos sobre o tema do Direito dos Desastres no Brasil, pode-se citar CARVALHO; Délton Winter de. DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Direito dos desastres. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

O evento de manifestação do desastre socioambiental ocorreu em 5 de novembro de 2015, a partir do rompimento da barragem de Fundão, pertencente à mineradora Samarco. É capitulado como o maior desastre ambiental do Brasil, um dos maiores do mundo, tendo ocorrido o lançamento de 34 milhões de metros cúbicos de rejeitos em corpos hídricos e no meio ambiente como um todo. Os dados apurados indicam que os poluentes lançados, compostos principalmente por óxido de ferro e sílica, percorreram diretamente 55 km no Rio Gualaxo do Norte, avançando no rio do Carmo e mais 22 km até o rio Doce. A tragédia socioambiental avançou ao longo de 663,2 km de cursos d'água, atingindo até o litoral do Espírito Santo. O impacto social direto mais aterrador foi o desaparecimento do subdistrito de Bento Rodrigues, soterrado pela lama<sup>1565</sup>.

O desastre está ainda relacionado a um revolver de poluentes sedimentados e até então em situação estável nos cursos d'água, gerando verdadeira erupção de metais até então depositados. Análises presentes no Laudo Técnico Preliminar do IBAMA<sup>1566</sup>, elaborado quando do evento desastroso, em 2015, indicam que o volume de rejeitos lançados provavelmente revolveu e colocou em suspensão sedimentos de fundo dos cursos d'água afetados, que ali estavam depositados ao longo de anos. Estes sedimentos continham metais pesados e de risco tóxico, o que abre

<sup>1565</sup> BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Laudo Técnico Preliminar: Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais, 2015, p. 2-5.

<sup>1566</sup> Ibid, p. 7-33.

vínculos de causalidade para sequenciais níveis de contaminação e mesmo para a configuração de áreas contaminadas ao longo da área de abrangência do desastre<sup>1567</sup>.

Os efeitos do desastre ambiental não são ainda totalmente identificáveis, não havendo, dentro dos parâmetros técnicos existentes, como estimar prazos e mesmo a possibilidade efetiva de uma restauração do ecossistema atingido como um todo, o que inclui os impactos sobre a fauna, aqui considerada em suas espécies nativas e endêmicas. São contabilizados como diretamente atingidos 1.469 hectares, incluindo áreas ambientalmente protegidas. Em relação às implicações humanas em sentido estrito, já que toda lesão ambiental atinge as espécies insertas no meio ambiente, dentre as quais o ser humano, destaca-se a perda de 19 vidas humanas, a destruição de Bento Rodrigues, já citada, o isolamento e desabastecimento de áreas habitadas, deslocamento de atingidos pelo evento, debilidades sobre as atividades socioeconômicas das regiões atingidas, com realce para a pesca<sup>1568</sup>, e um verdadeiro desequilíbrio psicossocial

---

<sup>1567</sup> Érika Bechara destaca a relevância de risco decorrente da configuração de contaminação, na medida em que “as áreas contaminadas são espaços de alto risco, seja porque a contaminação pode atingir o lençol freático, levando a poluição para os cursos d’água, inclusive para os destinados ao abastecimento domiciliar, seja porque os gases liberados pelos resíduos podem gerar explosões e mortes, seja porque os resíduos produzem gases que poluem a atmosfera e contribuem para o efeito estufa – só para citar alguns dos maiores perigos” Cf. BECHARA, Érika. Áreas contaminadas: caracterização, remediação, utilização e informação. In: ROSSI, Fernando F. et al. Aspectos controvertidos do Direito Ambiental: tutela material e tutela processual. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 142.

<sup>1568</sup> BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Op. cit., p. 15-16.

de roteiros de vida e expectativas de futuro. A par de efeitos imediatos, como o desalojamento, a população diretamente atingida conta reverses como o deslocamento forçado de residência e origem, somados ao abandono forçado dos respectivos bens pessoais materiais, além do comprometimento da memória pessoal e comunitária. Trata-se aqui de verdadeiro desenraizamento forçado e traumatizante, repercutindo na formação e desenvolvimento identitário dos seres humanos impactados<sup>1569</sup>.

A abertura crítica leva ainda à situação de risco do denominado “re-desastre”, ou seja, nova ocorrência desastrosa a partir dos efeitos aparentemente estabilizados do desastre anterior. Isto porque quantidade significativa de rejeitos lançados restaram por sedimentar-se nos cursos d’água, podendo ser postos em suspensão novamente

---

<sup>1569</sup> Neste sentido, as ponderações efetivadas em análise antropológica e sociológica por Andréa Zhouri de que “Os moradores de Bento Rodrigues e Paracatu de Baixo querem que seus direitos sejam respeitados e que a vida seja restabelecida, mas têm dificuldades para lidar com as novas demandas, principalmente organizacionais. O próprio ato de alojar os desabrigados em hotéis espalhados pela cidade e, posteriormente, em casas alugadas, distantes umas das outras, teria dificultado a articulação dos atingidos. Mesmo lidando com o trauma do desastre, elas foram obrigadas, sem tempo de preparo, a formarem comissões representativas, apreenderem estratégias de diálogo e de negociação, tudo isso sem pontos de referência para os encontros que lhes proporcionassem uma segurança. A falta de um lugar comum enquanto local de conversas, trocas de experiências, debates e decisões parece ter repercutido em uma quase acomodação da situação em que vivem atualmente. Mas observações indicam um quadro de depressão que deveria ser acompanhado por psicólogos, outro serviço ainda executado precariamente”. Cf; ZHOURI, Andréa et al. O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. *Ciência e Cultura*, v.68, n.3, pp. 36-40, p. 38.

com a força das águas em casos de chuvas protuberantes, lançando novo avanço de rejeitos ao longo das áreas atingidas. Em termos de atuação administrativo ambiental, conta-se 13 autos de infração de implicação direta, além de um número ainda não plenamente computado de ações judiciais em face da mineradora e suas controladoras.

A partir do quadro externado, os seguintes pontos de questionamento são postos neste trabalho: (i) como é possível compreender o desastre ambiental ocorrido a partir de uma teoria geral dos desastres ambientais? (ii) quais as medidas de resposta, reconstrução e compensação se destacam, principalmente considerando os impactados pelo evento desastroso? (iii) em termos jurídicos, quais déficits podem ser visualizados em termos de possibilidade de ação em face de desastres ambientais, em especial, tratando de mecanismos de reconstrução e reparação aptos a atender aos impactados pelo desastre, especialmente em razão de sua condição de deslocados ambientais?

## 1. A dinâmica do Direito dos Desastres

A imersão e a compreensão do Desastre de Mariana, assim como de suas implicações lesivas à proteção da pessoa humana, demandam abordagem do Direito dos Desastres e de sua plataforma conceitual. Destaca Bourdieu que é necessário pensar relacionalmente, ou seja, “verificar que o objeto em questão não está isolado de um conjunto de relações de que retira o essencial das suas propriedades”<sup>1570</sup>. A compreensão dos desastres ambien-

<sup>1570</sup> BOURDIEAU, Pierre. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. 15. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011. p. 27.



tais envolve mapeamento de causas e consequências que afetam a estabilidade socioambiental em alta magnitude.

O Direito dos Desastres trabalha sob o paradigma da correlação entre potencialidade de ocorrência, ou probabilidade, e magnitude dos efeitos da ocorrência. Isto significa que a baixa probabilidade de ocorrência não é fator de desacompanhamento do risco, pelo contrário, é fator de maior atenção quando a magnitude dos eventos possíveis gere uma expectativa aterradora de consequências. Se o desastre, em algum momento, vai ocorrer, salvo se houver efetiva gestão, o que se tem é a potencialidade de impedir que ocorra em locais ou em situações determinadas, e se adote uma linha condutora de mitigações para conter seus efeitos. Aqui se tem um paradoxo da eficácia: admitir que o desastre vai ocorrer permite que se evite a ocorrência do evento. Em outras palavras, trabalha-se com a concretude da magnitude do risco e dos danos possíveis. Isto não significa resignação ou desvio de atenção para centrar-se somente nas consequências do evento desastroso, mas sim uma força motriz para fundar o balanceamento de ações estratégicas que assumam com seriedade a magnitude do potencial desastre para fins de adoção de medidas preventivas e mitigadoras em face do nível de probabilidades.

O Direito dos Desastres labora com a gestão do risco de situações de vulnerabilidade que possam propiciar a manifestação concreta da magnitude dos efeitos devastadores de um evento que destabilize socioambientalmente uma comunidade difusa de pessoas. Um conceito relacional permite identificar que um cenário cíclico im-

plicado no gerenciamento de risco, a envolver as seguintes etapas: mitigação do risco de desastre; desenvolvimento do planejamento e da execução de respostas em face do desastre e de situações de emergência geradas; adoção de medidas e programas de compensação e estabilização; reconstrução das áreas e vidas afetadas, seguindo-se de novos painéis de execução e planejamento de mitigação, com reabertura do ciclo<sup>1571</sup>.

A flutuação sequencial do ciclo exige um caráter plástico às medidas jurídico-normativas que proporcionam maior pretensão de eficácia a cada uma das fases, propiciando por meio das normas jurídicas que áreas científicas ou técnicas possam executar sua tarefa. Em outras palavras, as normas jurídicas são em si invólucro que permite que a engenharia, a vigilância sanitária, a medicina, a geologia, a ecologia, dentre outras mais, atuem nas situações de risco potencial ou concretizado de desastre. Não podem as normas jurídicas tornarem-se fins em si mesmas. Não cabe aos profissionais jurídicos substituírem-se aos especialistas na realização da tutela técnica dos bens socioambientais afetados. Tem-se em relevo ainda que fatores de estratificação e distributivos de renda e risco provocam desníveis na exposição aos efeitos de um desastre, como salientado por Daniel Faber<sup>1572</sup>.

---

<sup>1571</sup> CARVALHO; Délton Winter de. DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. Op. cit., p. 33.

<sup>1572</sup> Faber destaca que “the relationship between disasters and social disadvantage deserves further study from social scientists. Current research on the subject is sparse, but what we know at this point is enough to indicate clearly that race and poverty, along with age and gender, make a significant difference. Those who already suffer from social disadvantage are more likely to be in harm’s way, and they are less likely to be able to take defensive action or to reconstruct their lives after a disaster”. Cf. FABER, Daniel A. Disaster law and

O parâmetro de avaliação relacionado ao risco de desastre socioambiental deve considerar o denominado *worst-case scenario*, ou seja, a possibilidade de ocorrência do pior dos cenários possíveis em caso de materialização do desastre, ao lado de uma rigidez na apreciação da contundência dos mecanismos planejados e aptos para execução em cada uma das fases do ciclo, *hard look doctrine*.

Em relação ao *worst-case scenarios*, alguns apontamentos são de grande relevância. Cass Sunstein elenca fatores que buscam explicar o descrédito coletivo em relação à potencialidade do desastre, da afetação e destruição a atingir a vida humana que não correspondem aos níveis de preocupação e precaução que foram (ou deveriam ser) adotados para evitar consequências trágicas<sup>1573</sup>. Há aqui uma versão forte e específica dos princípios da prevenção e da precaução. Trata-se de adotar medidas de mitigação e mesmo de superação de ocorrência ou efeitos em face da possibilidade de realização do pior cenário possível de desastre como verdadeira medida de precaução<sup>1574</sup>.

Os fatores argumentados por Sunstein estão ligados a um otimismo irreal, artificial em face do risco, com uma crença na imunidade em relação às consequências ou à

---

inequality. Berkeley Law Scholarship Repository, v. 25, 2007, p. 302.

<sup>1573</sup> SUNSTEIN, Cass R. *Worst-case scenarios*. Massachusetts, London: Harvard University Press, 2009.

<sup>1574</sup> "If we focus on the risk of catastrophe, a distinctive version of the Precautionary Principle is possible: When risks have catastrophic worst-case scenarios, it makes sense to take special measures to eliminate those risks, even when existing information does not enable regulators to make a reliable judgment about the probability that the worst-case scenarios will occur. I shall call this the Catastrophic Harm Precautionary Principle". Cf. *Ibid*, p. 119.

magnitude dos efeitos, ou então em uma tentativa de superação não traumática do evento, o que pode ser sintetizado na popular frase “tudo ficará bem”. Um segundo fator é do risco não concretizado. Em casos similares, em que se adotou uma série de patamares para evitar a realização do dano catastrófico, com custos econômicos e dispêndios de tempo e energia, sem que nada ocorresse, pode advir uma errônea percepção de dispêndio desnecessário. Ocorre aqui uma potencial sensação de inutilidade das medidas então tomadas, intuindo que nada ocorrerá em situações outras, pressupondo uma continuidade incerta da não ocorrência do dano. Por fim, há um componente ligada à infiltração de elementos emotivos que afastam da avaliação de riscos o cálculo racional que alinha vulnerabilidade e magnitude. Os elementos emotivos afetam o julgamento. Por ser a catástrofe ligada a sentimentos que geram repúdio ou sofrimento, há uma tendência prévia, uma pré-disposição antagonizada quanto aos efeitos nocivos que podem ocorrer, em uma verdadeira negação de possibilidade socialmente compartilhada.

Segundo Sunstein, “a probabilidade do dano é frequentemente negligenciada quando as emoções pessoais são ativadas, especialmente se as pessoas estão pensando sobre o pior cenário possível”<sup>1575</sup>. Em razão destes fatores, “as pessoas tentam evitar a dissonância cognitiva, algumas vezes imaginando que elas estão ‘salvas’ e considerando um baixo nível de risco como se fosse risco zero”<sup>1576</sup>. Advém neste ponto a *hard look doctrine*. Aqui, exige-se que

<sup>1575</sup> SUNSTEIN, Cass R. Probability neglect: emotions, worst cases, and law. Essay. *The Yale Law Journal*, v.112, 2002, p. 105.

<sup>1576</sup> Ibid, p. 106.

os órgãos estatais e todos aqueles envolvidos no licenciamento e execução de empreendimentos ou atividades com risco de danos de magnitude adotem um rigor de aplicação normativa que efetivamente resguarde o processo de gestão dos riscos ambientais e sociais envolvidos. Quando a aplicação do processo administrativo envolvido apresenta-se distante das prescrições normativas, abre-se espaço para uma revisão judicial, sem que isto se traduza em uma invasão de competências<sup>1577</sup>. A *hard look doctrine* afeta uma necessária atuação de modo a garantir a não desconsideração do *worst-case scenario*.

O marco legal brasileiro do regime jurídico de gestão do ciclo reativo ligado ao desastre está presente na Lei 12.608, de 12 de abril de 2012<sup>1578</sup>. O diploma legal absorve o paradoxo de realização do desastre assim como determina a fundamental adoção de medidas de mitigação, procedendo igualmente à fundamentação da adoção do *worst-case scenario*, conforme consta no artigo 2º, caput e parágrafo 2º<sup>1579</sup>. Entretanto, embora o diploma seja guia-

---

<sup>1577</sup> O instituto está ligado ao devido processo legal e a mecanismos de resguardo da eficácia normativa: “hard look can thus be seen as inherent in the very process of judicial review. In a way, hard loo represents an internal duty owed by the courts to the constitutional function of judicial review, rather than an external duty of the type imposed by the APA on the relationship between the courts and administrative agencies”. Cf. GARRY, Patrick M. Judicial Review and the ‘hard look Doctrine’. Nevada Law Journal, v. 7, Fall, 2006, p. 170.

<sup>1578</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm)>. Acesso em: 5 Mar. 2017.

<sup>1579</sup> Artigo 2º: “É dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre.

§ 1º. As medidas previstas no caput poderão ser adotadas com a colaboração de entidades públicas ou privadas e da sociedade em geral.  
§ 2º. A incerteza quanto ao risco de desastre não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco”.

do para um caráter interdisciplinar em sua execução, por meio da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, sua previsão atinge graus de abstração, quando se trata dos reflexos da previsão normativa geral sobre as legislações específicas de cada campo normativo ou científico. Em outras palavras, embora o artigo 3<sup>o</sup><sup>1580</sup> disponha quanto às fases do ciclo de gestão de desastres, com ênfase no risco, prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, a previsão concreta de atuação nos âmbitos próprios das políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, mantém-se ainda alicerçado em ações abstratas em face da realização do pior cenário possível.

O que se procura desenvolver neste trabalho é afirmar que embora a matriz de gestão do risco tenha um desenho institucional elaborado, o paradigma reinante de sua implementação ainda não alcança o patamar de admissão da ocorrência do pior cenário possível. Não obstante a Lei 12.608/2012 acerte ao firmar pela necessária atuação dos agentes públicos e privados (não se pode ignorar a responsabilidade e implicação ética da atividade privada, já que é a responsável pelos empreendimentos) em favor da promoção do desenvolvimento sustentável, a principal questão que advém é: o que compreende o de-

---

<sup>1580</sup> Artigo 3<sup>o</sup>: “A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil. Parágrafo único. A PNPDEC deve integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável”.

envolvimento sustentável em face do risco máximo, da magnitude do evento lesivo?

O Desastre de Mariana, com todos seus reflexos em termos de afetação de direitos humanos e impactados, está ligado à dinâmica exposta. A potencialidade de atuação e resposta, de afirmação das fases componentes da gestão de risco não se mostrou debilitada por sua orquestração abstrata em si, mas sim pela dimensão da realização, pela concretização, pela ocorrência do *worst-case scenario*, passada em negação.

A potencialidade da magnitude rompeu com o paradoxo do Direito dos Desastres assumido no empreendimento, abrindo espaço a uma realização e proporção de eventos nocivamente impactantes em comunidades, meio ambiente e na própria *psique* social. Basta buscar a primeira notícia do evento entre o auditório social da sociedade brasileira como um todo. A maior parte das pessoas, quando ouviu a notícia sem ver as respectivas imagens, longe restou de imaginar o cenário que a ela correspondia. Mas a vulnerabilidade social e ambiental dos vitimados, do meio ambiente, das gerações presentes e futuras envolvidas está acompanhada de outra vulnerabilidade que se revelou: a vulnerabilidade jurídica.

## 2. Vulnerabilidades jurídicas: medidas de contenção emergenciais

A vulnerabilidade jurídica é um ponto crítico no ciclo da gestão de desastres. O marco legal normativo brasileiro ainda possui uma vertente privatista, angariada em padrões civilistas de tutela da propriedade e distante de

uma plataforma de prevenção, mitigação e resposta, mesmo considerando o risco de re-desastre, que determine a necessidade de uso de propriedades alheias para fins de proceder a atos de gestão antes, durante ou após o evento de desastre. Durante a gestão de prevenção ou durante a ação de resposta em face do desastre, pode ser necessário que o órgão público ou o empreendedor responsável pelo risco, proceda à ocupação de área para realização de obras. Foi o que aconteceu no caso do Desastre de Mariana.

Após estudos ambientais<sup>1581</sup>, chegou-se à conclusão que para evitar o re-desastre, pelo carregamento de rejeitos ainda presentes na área atingida pelo desastre original, dentre medidas de resposta e simultânea prevenção, era necessária a construção de um dique de contenção de rejeitos. Entretanto, tanto por parte de alguns órgãos de controle quanto por parte dos particulares, houve uma contundente resistência à medida, tanto que derivou a edição do Decreto 500, de 20 de setembro de 2016, por parte do Estado de Minas Gerais, a determinar a requisição administrativa para adoção de medidas relativas à gestão do ciclo de desastre. A vulnerabilidade jurídica revela-se na medida da baixa densidade normativa a regular a possibilidade e forma de execução de medidas que exijam, para atendimento de prevenção, resposta e reconstrução, em favor do meio ambiente e das populações atingidas, o adentrar ou utilizar de propriedades particulares.

---

<sup>1581</sup> BRASIL. COMITÊ INTERFEDERATIVO. Deliberações 3 e 4 de 7 de junho de 2016. Disponível em: <[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/respostas\\_deliberacao\\_3\\_e\\_4\\_do\\_cif.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/respostas_deliberacao_3_e_4_do_cif.pdf)>. Acesso em: 5 Mar. 2017.



O Código Civil estabelece que proprietário ou ocupante do imóvel é obrigado a tolerar que o vizinho entre no prédio, mediante prévio aviso, para reparação de esgotos ou, goteiras, conforme previsto no artigo 1.313, parágrafo 1º. Entretanto, não se verifica disposição congênere e expressa, com níveis de densidade normativa e resguardo necessários, para amparar agentes públicos ou aqueles que sob sua determinação estejam a entrar, mediante prévio aviso, em propriedades privadas para atuação em qualquer fase do ciclo de gestão de risco de desastre. O instituto da requisição administrativa, constitucionalmente previsto no artigo 5º, inciso XXV, demanda uma releitura a partir do caráter próprio do Direito dos Desastres, a ter em conta não a iminência em si do perigo, mas sim a magnitude do risco. A vulnerabilidade jurídica manifesta-se pela baixa densidade de institutos e marco legal a amparar uma sólida e pronta adoção de medidas, demandando construções e desenvolvimentos hermenêuticos a ocorrer durante o próprio evento catastrófico, quando seu arquétipo já deveria estar esculpido.

Considerando o quadro traçado, a fragmentação do conjunto estruturante do marco legal é constatada na medida em que a previsão normativa que autoriza os entes federativos a adotarem medidas afetas às fases de prevenção, resposta e reconstrução, sob o pressuposto do atendimento às necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias está contida na

Lei 8.080, de 19 de setembro de 1990<sup>1582</sup>. A Lei em questão, embora trate essencialmente das ações e serviços de saúde, é anteparo legal para municiar em densidade normativa a atuação administrativa de gestão do ciclo de riscos.

A vulnerabilidade jurídica atinge também os vitimados pelo desastre ambiental quando se tem em conta problemas processuais gerados na busca judicial de tutela dos direitos das populações afetadas pelo evento trágico. Os conflitos sobre a competência para julgamento de processos somaram-se a uma proliferação de ações judiciais, incluindo ações civis públicas, que a par de buscar efetivar a proteção das vítimas abriu espaço a confrontações processuais tumultuadas, inclusive quanto à competência para julgamento. Isto provocou uma verdadeira desnaturação do debate, que passou da necessária atenção correspondente à fase de resposta e reconstrução para um digladiar de argumentos visando definir os foros competentes para julgamento. Insere-se aqui a necessidade de uma perspectiva funcional do processo civil voltada para o Direito Ambiental, configurando ainda hoje um déficit interpretativo e de aplicação quanto aos efeitos processuais sobre o próprio direito material, conforme destaca Marcelo Abelha Rodrigues<sup>1583</sup>. O cenário jurídico brasileiro, os próprios

<sup>1582</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm)>. Acesso em: 5 Mar. 2017.

Artigo 15: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão, em seu âmbito administrativo, as seguintes atribuições:

XIII - para atendimento de necessidades coletivas, urgentes e transitórias, decorrentes de situações de perigo iminente, de calamidade pública ou de irrupção de epidemias, a autoridade competente da esfera administrativa correspondente poderá requisitar bens e serviços, tanto de pessoas naturais como de jurídicas, sendo-lhes assegurada justa indenização”;

<sup>1583</sup> RODRIGUES, Marcelo Abelha. Processo Civil Ambiental. 4. ed.

instrumentos processuais, igualmente não está amparado diante do *worst-case scenario*. A situação foi denominada no Acórdão de julgamento do conflito de competência como situação de multiconflituosidade<sup>1584</sup>.

A vulnerabilidade jurídica caminha ainda com o risco da proteção simbólica, ou da autuação simbólica em produção de efeitos de repercussão não pelo resultado em si, mas pela dinâmica do impacto social da propositura de ações judiciais. A questão se manifesta pela pouca integração de aspectos de economia ecológica ou economia ambiental no bojo de ações coletivas, com desvio de critérios ligados a métodos de valoração de danos ambientais e adoção de critérios comparativos semnexo maior, mas com grande efeito simbólico-social, sem que tenham uma carga de conteúdo *per si*. Aqui se situa, por exemplo, e independentemente do teor ou profundidade da elaboração da ação, a demanda ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da responsável pelo Desastre de Mariana e em face de entidades públicas.

A ação lançou o valor da causa, simbólico-impactante, de R\$ 155 bilhões de reais, sem clara ou específica apresentação de suporte para tanto. A necessidade de adoção sustentada de critérios de valoração, com críticas a usos simbólicos, contribuiu para uma racionalização da tematização do dano e seus efeitos, conforme ponderado por Jorge Madeira Nogueira e Marcelino Antônio Asano de

---

Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

<sup>1584</sup> Superior Tribunal de Justiça. CC 144922 / MG CONFLITO DE COMPETENCIA 2015/0327858-8 Relator(a) Ministra DIVA MALERBI (DESEMBARGADORA CONVOCADA TRF 3ª REGIÃO) Órgão Julgador: S1 - PRIMEIRA SEÇÃO Data do Julgamento 22/06/2016 Data da Publicação/Fonte DJe 09/08/2016.

Medeiros<sup>1585</sup>. O Direito não pode ignorar ou transpassar construções econômicas de apreensão dos eventos catastróficos. Além disso, o combate ao uso simbólico de ações judiciais evita críticas que venham ao final atingir o próprio mérito da demanda de tutela das vítimas e dos efeitos dos desastres.

A problemática passa ainda pelo potencial jurídico de alcançar, pela via da sentença ou decisão, uma solução para um nível tão problemático e extremo de problemas como os gerados pelo Desastre de Mariana. A dinâmica da judicialização mostra-se limitada para um amplo acobertamento social e ambiental dos efeitos do desastre ambiental, assim como para a adoção plena de fases de resposta, reconstrução e reparação dos vitimados. Passa-se a tratar no ponto seguinte dos mecanismos manejados pelo Poder Público para alcançar resposta, compensação e reconstrução em relação ao evento do desastre.

### 3. A estruturação da resposta: acordo e judicialização

#### 3.1. Medidas jurídicas de resposta e Termo de Transação e Ajustamento de Conduta

As medidas de resposta a desastres ambientais, de forma a guarnecer em maior medida possível tanto os as-

<sup>1585</sup> “O limitado uso de métodos de valoração econômica ambiental no Brasil tem impedido avanços na exploração de oportunidades de avaliar a relevância das suas vantagens e suas deficiências, que permitiria maximizar as primeiras e minimizar as últimas. É necessário prosseguir o debate teórico, como também dar início a aplicações práticas dos métodos de valoração, objetivando repor os vinte anos de atraso nessa área”. Cf. NOGUEIRA, Jorge Madeira; MEDEIROS, Marcelino Antônio Asano de; ARRUDA, F. S. T. Valoração Econômica do Meio Ambiente: Ciência ou Empiricismo?. Cadernos de Ciência & Tecnologia, v. 17, 2000, p. 106.

pectos ecológicos como humanos em sentido estrito, demandam um nível de organização e coordenação institucional, quanto mais em um Estado federal. Sob este prisma, foi criado o Comitê Interfederativo (CIF)<sup>1586</sup> – como congregação interinstitucional para construção de respostas e afinamento de ações entre União, Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, além dos municípios envolvidos e do Comitê da Bacia Hidrológica do Rio Doce, e destes últimos para com os envolvidos na ocorrência do Desastre de Mariana. O Regimento do CIF encontra-se na Portaria IBAMA 18, de 7 de julho de 2016<sup>1587</sup>, sendo o Comitê constituído por representantes de diversos níveis federativos<sup>1588</sup>, estando suas atividades ligadas às decorrências de ação civil pública ajuizada pela União, Estado de Minas Gerais, Espírito Santo e IBAMA, dentre outros, em face da Samarco Mineração S.A., Vale S.A. e BHP Billiton Brasil Ltda.

A Ação Civil Pública 69758-61.2015.4.01.3400 distribuída junto à 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas

---

<sup>1586</sup> BRASIL. INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. Portaria 18, de 7 de julho de 2016. Disponível em: <[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/regimento\\_cif.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/regimento_cif.pdf)>. Acesso em: 5 mar. 2017.

<sup>1587</sup> Ibid.

<sup>1588</sup> A composição do Comitê Interfederativo faz-se com 2 representantes do Ministério do Meio Ambiente, 2 outros representantes do Governo Federal, indicados pelo Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República, 2 representantes do Estado de Minas Gerais, indicados pelo Governador, 2 representantes do Estado do Espírito Santo, 2 representantes dos municípios de Minas Gerais afetados pelo Rompimento da Barragem, indicados pelo Estado de Minas Gerais, um representante dos municípios do Espírito Santo afetados pelo Rompimento da Barragem, indicado pelo Estado do Espírito Santo e um representante do Comitê de Bacia Hidrográfica do Doce (CBH-Doce), indicado dentre os seus membros representantes do Poder Público.

Gerais<sup>1589</sup>, teve por objeto a recuperação, mitigação, remediação e reparação dos danos causados pelo rompimento da barragem de Fundão, localizada no complexo minerário de Germano, em Mariana, Minas Gerais. A dimensão concreta dos danos provocados pelo Desastre proporcionou a busca pela eficácia de um patamar voltado para garantia do início efetivo da recuperação e resposta, compensação de vítimas e atendimento às urgências ecológicas ligadas ao caso. A partir do desenvolvimento da ação, a parte ré firmou com os entes públicos Termo de Ajustamento de Conduta, transacionando quanto à forma em que se dariam as ações voltadas para atendimento às fases de resposta, reconstrução e compensação. Ao contrário de imagens ou expressões divulgadas, o Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta firmado pelas entidades federais e estaduais com os responsáveis pelo desastre não configura um limite de responsabilidade, mas sim é mecanismo de auto-composição a constituir título executivo extrajudicial<sup>1590</sup>. É

---

<sup>1589</sup> O processo judicial pode ser identificado em seus andamentos através do site do Tribunal Regional Federal da 1ª Região: <[www.trf1.jus.br](http://www.trf1.jus.br)>.

<sup>1590</sup> A autocomposição efetivada não se caracteriza como simples acordo. Trata-se de aplicação do instituto da autocomposição ambiental, regido pela Lei da Ação Civil Pública. O fundamento da autocomposição ambiental não radica na mediação mas sim em aplicação de disposição específica presente na Lei da Ação Civil Pública, possuindo seu suporte no artigo 5º, parágrafo 6º, da Lei 7.347/85, segundo o qual os legitimados para a ACP podem tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial. Portanto, a partir do momento em que firmado, o Termo de Ajustamento de Conduta possui o caráter de título executivo extrajudicial, prescindindo de homologação judicial para sua validade. O pleito de homologação judicial não condiciona a validade do termo de ajuste de conduta, mas sim visa garantir a executoriedade judicial, nos termos dos artigos 785 e 515, inciso III, do Código de Processo Civil. Em outras palavras, a homologação judicial abre espaço para pleitos de tutela específica e fixação judicial de cominações acaso

um ponto de partida voltado a garantir a eficácia da tutela de vítimas e recuperação ecológica<sup>1591</sup>.

A dimensão do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta, que possui 137 laudas<sup>1592</sup>, alcança os próprios aspectos do ciclo de gestão de desastres, distribuindo-se em aspectos ecológicos e aspectos socioeconômicos, estes últimos aqui considerados a partir dos efeitos nocivos provocados aos impactados pelo desastre, com afetação de seus direitos. Entretanto, não afeta pretensões individuais ou mesmo coletivas deduzidas judicialmente, em ações paralelas, por vitimados pelo evento. Isto significa que embora a transação possa beneficiar terceiros, não os pode prejudicar. A regência do processo coletivo da ação civil pública a versar sobre o desastre está fixada no Título III da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990<sup>1593</sup>. Embora as regras do Título estejam no Código de Proteção e Defesa do Consumidor,

---

haja descumprimento do termo de ajuste de conduta, além das próprias imposições punitivas neste último previstas.

<sup>1591</sup> Embora haja discussão judicial acerca da homologação do Termo de Ajustamento de Conduta, sua validade prevalece como título executivo extrajudicial. O Superior Tribunal de Justiça, em decisão liminar na Reclamação nº 31.935 – MG, suspendeu a homologação da transação, o que não afeta em si a validade do título executivo extrajudicial.

<sup>1592</sup> O Termo de Ajustamento de Conduta firmado possui características ímpares e relevantes. Sua denominação completa foi Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta justamente porque incorpora em um só documento aspectos próprios à conformação de ações voltadas ao cumprimento das normas e simultaneamente fixa pontos de transação para cumprimento e execução das medidas referentes ao ciclo do desastre. O TTAC pode ser obtido através do seguinte endereço eletrônico: <<http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/ttac/cif-ttac-completo.pdf>>.

<sup>1593</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm)>. Acesso em: 5 Mar. 2017.

disciplinam a regência como um todo do processo coletivo, tratando dos direitos difusos e coletivos em sentido estrito ligados a eventos de desastre ambiental<sup>1594</sup>.

### 3.2. Os “impactados pelo desastre”: delimitação e definição jurídica

A composição firmada estabelece uma série de atuações específicas dos responsáveis pelo empreendimento que levou ao desastre em favor daqueles que sofreram seus efeitos. A questão terminológica é complexa. Conforme salienta Érika Pires Ramos, há em si uma tensão pós-desastre, ligada aos efeitos de privações econômicas, de moradia, alimentação, segurança e saúde, e mesmo uma angústia pela perda referencial<sup>1595</sup>. Esta tensão precisa ser objeto de atuação na gestão do desastre, o que passa pela identificação dos sujeitos nele envolvidos para efeitos de reparação e compensação, não podendo ser antevista como algo externo ou alheio ao evento.

Não há no ordenamento jurídico brasileiro uma definição prévia de quem sejam os afetados pelo evento do de-

<sup>1594</sup> A autocomposição avençada não afeta qualquer direito de quem quer que seja a buscar suplementações ou acréscimos de tutela, seja a título pessoal ou difuso. A previsão é expressa no artigo 103, parágrafo 3º, da Lei 8.078/90, os efeitos da coisa julgada de que cuida o artigo 16, combinado com o artigo 13 da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, não prejudicará as ações de indenização por danos pessoalmente sofridos, propostas individualmente ou de forma coletiva, mas, se procedente o pedido, beneficiarão as vítimas e seus sucessores, que poderão proceder à liquidação e à execução. Desta maneira, a fase de compensação e reconstrução é permeada de efeitos jurídicos difusos e coletivos, proporcionados pela transação, sem que isto provoque obstáculos a ressarcimentos individualizados ou pleiteados em ações diversas.

<sup>1595</sup> RAMOS, Erika Pires. Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, 2011. p. 57.



sastre, seja para fins de guiar na identificação da população direta ou da indiretamente afetada. Afetado é todo aquele que sofre os efeitos do desastre ambiental. A questão que se abre é o tipo de efeito que caracteriza cada tipo de afetação. Quando se fala de vitimados pelo desastre, é possível elastecer a perspectiva a graus amplos para abranger todo aquele que tenha sido posto em sofrimento em razão do evento catastrófico. Tanto o termo vitimado quanto o termo afetado são assim problemáticos por enfrentar níveis de nebulosidade. No caso de Mariana, houve a adoção do termo impactados para identificar aqueles atingidos pelo cenário amplo de privações proporcionadas pelo evento do desastre. Fala-se assim em população, em pessoas impactadas<sup>1596</sup>.

Há identificação no Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta daqueles que são direta ou indiretamente impactados pelo desastre. São considerados como diretamente impactados pelo desastre aqueles que tenham

---

<sup>1596</sup> A Cláusula 1, item II, do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta veio a expressar: “CLÁUSULA 01: O presente ACORDO será delimitado e interpretado a partir das seguintes definições técnicas: II. IMPACTADOS: as pessoas físicas ou jurídicas, e respectivas comunidades, que tenham sido diretamente afetadas pelo EVENTO nos termos das alíneas abaixo e deste ACORDO: (...) III. INDIRETAMENTE IMPACTADOS: as pessoas físicas e jurídicas, presentes ou futuras, que não se enquadrem nos incisos anteriores, que residam ou venham a residir na ÁREA DE ABRANGÊNCIA e que sofram limitação no exercício dos seus direitos fundamentais em decorrência das consequências ambientais ou econômicas, diretas ou indiretas, presentes ou futuras, do EVENTO, que serão contemplados com acesso à informação e a participação nas discussões comunitárias, bem como poderão ter acesso aos equipamentos públicos resultantes dos PROGRAMAS. (TERMO DE TRANSAÇÃO E AJUSTE DE CONDUTA. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/ttac/cif-ttac-completo.pdf>>. Acesso em: 5 Mar. 2017).

sido afetados a partir de: a) perda de cônjuge, companheiro, familiares até o segundo grau, por óbito ou por desaparecimento; b) perda, por óbito ou por desaparecimento, de familiares com graus de parentesco diversos ou de pessoas com as quais coabitavam e/ou mantinham relação de dependência econômica; c) perda comprovada pelo proprietário de bens móveis ou imóveis ou perda da posse de bem imóvel; d) perda da capacidade produtiva ou da viabilidade de uso de bem imóvel ou de parcela dele; e) perda comprovada de áreas de exercício da atividade pesqueira e dos recursos pesqueiros e extrativos, inviabilizando a atividade extrativa ou produtiva; f) perda de fontes de renda, de trabalho ou de autossustentância das quais dependam economicamente, em virtude da ruptura do vínculo com áreas atingidas; g) prejuízos comprovados às atividades produtivas locais, com inviabilização de estabelecimento ou das atividades econômicas; h) inviabilização do acesso ou de atividade de manejo dos recursos naturais e pesqueiros, incluindo as terras de domínio público e uso coletivo, afetando a renda e a subsistência e o modo de vida de populações; i) danos à saúde física ou mental; e j) destruição ou interferência em modos de vida comunitários ou nas condições de reprodução dos processos socioculturais e cosmológicos de populações ribeirinhas, estuarinas, tradicionais e povos indígenas.

Já os indiretamente afetados são considerados por exclusão, ou seja, não se enquadram como diretamente afetados mas constituam pessoas físicas ou jurídicas, presentes ou futuras, que residam ou venham a residir na

área de abrangência do desastre, e que sofram limitação no exercício dos seus direitos fundamentais em decorrência das consequências ambientais ou econômicas, diretas ou indiretas, presentes ou futuras, do evento desastroso, devendo ser contemplados inclusive com acesso à informação e a participação nas discussões comunitárias, bem como podendo ter acesso aos equipamentos públicos resultantes desenvolvidos com suporte na transação.

### 3.3. Medidas jurídicas de resposta e compensação em favor dos impactados

Dentre as medidas previstas para resguardo de direitos dos vitimados ou impactados, destaca-se a previsão de indenização pecuniária em prestação continuada, consistente em reparação em forma monetária, paga, em parcelas periódicas, em caráter individual ou por unidade familiar, a pessoa física ou jurídica (neste último caso, apenas micro e pequenas empresas), quando a reparação dever-se à perda ou comprometimento parcial da atividade geradora de renda ou de subsistência, cujo valor não poderá ser inferior ao salário mínimo, acrescido do pagamento de aluguel social em caso de perda ou indisponibilidade de imóvel, conforme prazo definido no respectivo programa previsto na transação.

A operacionalização da autocomposição foi desenvolvida a partir da criação de uma entidade patrimonial personificada com o objetivo de garantir a impessoalidade e controle sobre recursos e gestão do alcance da finalidade de resposta, reconstrução e compensação. Desta forma firmou-se como atribuição dos agentes atrelados ao em-

preendimento que levou ao desastre a instituição de uma Fundação, de modo a individualizar patrimônio, garantindo-o, para fins de elaborar e executar programas socioambientais e socioeconômicos afetos ao ciclo de gestão<sup>1597</sup>. A Fundação, denominada como Fundação Renova<sup>1598</sup>, já se encontra constituída e em exercício de atividades, concentrando a gestão e execução de programas socioeconômicos e socioambientais, conforme linhas de aprovação e regulação dos órgãos ambientais.

O acompanhamento das medidas de reparação, assim como da compensação aos impactados, pode ser verificado por meio de relatórios e arquivos apresentados pela Fundação Renova, disponíveis para acesso ao público<sup>1599</sup>. Isto não significa que inexistam disputas ou polêmicas a respeito da adequação ou suficiência das medidas, pelo contrário, ainda abundam ações judiciais privadas e coletivas voltadas para a reparação de danos aos impactados paralelamente à atuação empreendida em cumprimento ao Termo de Transação e Ajustamento de Conduta. A di-

<sup>1597</sup> A Cláusula 2 da transação dispõe: “CLÁUSULA 02: O presente ACORDO tem por objeto a previsão de PROGRAMAS, a serem elaborados, desenvolvidos e implementados por meio da FUNDAÇÃO, com o objetivo de recuperar o meio ambiente e as condições socioeconômicas da ÁREA DE ABRANGÊNCIA impactada pelo EVENTO observada a SITUAÇÃO ANTERIOR, além da adoção das medidas de mitigação, compensação e indenização necessárias e previstas nos PROGRAMAS, cujo cumprimento e execução serão fiscalizados e acompanhados pelos COMPROMITENTES, conforme governança, financiamento, estudos cientificamente fundamentados, se for o caso, e demais previsões contidas no presente ACORDO. (Ibid)

<sup>1598</sup> O Estatuto da Fundação pode ser visualizado no seguinte endereço eletrônico: <<http://www.fundacaorenova.org/wp-content/uploads/2016/10/Estatuto-Registrado.pdf>>.

<sup>1599</sup> A Fundação Renova apresenta os relatórios de seus programas socioeconômicos e socioambientais em seu site, podendo ser acessados pelo endereço <<http://www.fundacaorenova.org/arquivos-e-relatorios/>>.

menção do desastre ambiental desafia qualquer possibilidade de um tratamento universal e concentrado.

Ao contrário do que foi por vezes divulgado, a transação estabelecida não fixa “um teto” reparatório, pelo contrário, sua matriz conceitual parte do estabelecimento de um ponto de partida para a eficácia das medidas necessárias ao cumprimento do ciclo de desastres. A reconstrução e compensação são nortes que guiam a fixação avençada, com o ganho ainda destacável de eficácia e efetividade, pois alicerçam-se em um lastro de via alternativa de solução de conflito que abreviou um dilargado processo judicial. A cláusula 203 do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta veio a fixar que a cada 3 anos da assinatura desta transação, a Fundação fará a revisão de todos os programas de forma a buscar e mensurar a efetividade das atividades de reparação e compensação e submeterá ao CIF. Em seu parágrafo segundo, há previsão de que a revisão das medidas reparatórias não se submete a qualquer teto, as quais deverão ser estabelecidas no montante necessário à plena reparação dos impactos socioambientais e socioeconômicos descritos, conforme os princípios e demais cláusulas do Termo de Transação e de Ajustamento de Conduta.

O desenho construído para dar implementação ao ciclo específico de gestão do Desastre de Mariana conta assim com uma Fundação de gestão e execução, alicerçada pelos responsáveis pelo empreendimento, por um lado, e com uma coesão governamental, de outro lado, formada pelo já mencionado CIF.

Em 13 de dezembro de 2016, por meio da Deliberação 39, o CIF aprovou critérios para validação do Cadastro

Integrado do Programa de Levantamento e de Cadastro dos Impactados<sup>1600</sup>. A medida visa regular, acelerar e efetivar as fases de compensação e reconstrução, com suporte na previsão contida no Regimento do CIF, que lhe atribui a tarefa de monitorar o relacionamento entre a Fundação e os vitimados ou impactados, inclusive quanto à regularidade do funcionamento do sistema de ouvidoria previsto no Termo de Transação. Entretanto, a fixação do pilar da Fundação ao lado do pilar do CIF não afasta, e nem o poderia, a atuação fiscalizadora e de demanda direta entre os órgãos governamentais e as responsáveis pelo empreendimento que levou ao desastre ambiental. Exemplificativo disto é Auto de Infração lavrado em 1º de novembro de 2016 em face da Samarco Mineração S.A., em razão de descumprimento de obrigações ambientais fixadas<sup>1601</sup>.

### 3.4. Medidas socioeconômicas adotadas em favor dos deslocados ambientais no desastre da Samarco

O Desastre de Mariana e seus efeitos aterradores sobre o distrito de Bento Rodrigues configura os impactados que ali residiam como deslocados ambientais. A partir da definição construída pela Organização das Nações Unidas<sup>1602</sup>, por deslocados ambientais entendem-se aqui as

<sup>1600</sup> BRASIL. COMITÊ INTERFEDERATIVO. Deliberação 39, de 13 de Dez. de 2016. Disponível em: <[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/deliberacoes/cif-2016-12-13-deliberacao\\_39.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/cif/deliberacoes/cif-2016-12-13-deliberacao_39.pdf)>. Acesso em: 5 de Mar. 2017.

<sup>1601</sup> Dados disponíveis em <[http://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/autos-infracao/auto\\_infracao\\_samarco\\_8874.pdf](http://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/autos-infracao/auto_infracao_samarco_8874.pdf)>. Acesso em: 5 Mar. 2017.

<sup>1602</sup> “Environmentally Displaced Persons Persons who are displaced within their country of habitual residence or who have crossed an international border and for whom environmental degradation,

pessoas forçadas, por eventos interligados a fatores naturais ou por causa antrópica, a retirarem-se, definitiva ou temporariamente, do ambiente físico e comunitário em que viviam, apartando-se involuntariamente de seu *modus vivendi* anterior<sup>1603</sup>. A condição atribuída projetada sobre as medidas de reconstrução e compensação uma necessária carga de compromisso na efetivação de direitos humanos, com atração de postulados hermenêuticos que impeçam que o tema seja reduzido ao econômico ou sob o aspecto puramente individual. Há aqui uma tematização da identidade comunitária e do cenário de desenvolvimento das relações humanas.

Sob o prisma da condição de deslocados ambientais, o Termo de Transação e Ajustamento de Conduta veio a prever medidas de caráter socioeconômico para reconstrução, recuperação e realocação de Bento Rodrigues, além de

---

deterioration or destruction is a major cause of their displacement, although not necessarily the sole one” Cf. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations*. Geneva: IOM publications, April 1996, p. 4.

<sup>1603</sup> Abordando o tema em uma perspectiva internacional, Pacífico e Gaudêncio salientam que “As proteções jurídicas nacionais e internacionais desses deslocamentos humanos ambientais são fornecidas por Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Humanitário Internacional e Princípios Orientadores de Deslocamento Interno, além da proteção nacional de cada país. Assim, o Acnur observa que “[a] maioria das mobilidades humanas devido às alterações climáticas é projetada para ocorrer dentro de fronteiras nacionais. Os princípios Orientadores em matéria de Deslocamento Interno reconhecem que as pessoas deslocadas têm direito a direitos humanos em seus países, incluindo proteção contra deslocamento forçado ou arbitrário. Contudo, pessoas que se deslocam através das fronteiras, apenas por razões ambientais, normalmente não gozam de proteção como refugiados nos termos da Convenção de 1951”. Cf. PACÍFICO, Andrea Pacheco; GAUDÊNIO, Marina Ribeiro Barboza. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, XXII, n. 43, Jul./Dez. 2014, p. 140-141.

Paracatu de Baixo e Gesteira<sup>1604</sup>. A Fundação Renova apresentou em janeiro de 2017, com aprovação dos impactados, em assembleia, o projeto urbanístico conceitual para reconstrução do distrito de Bento Rodrigues, cuja origem remonta ao século XVII<sup>1605</sup>. O processo de reconstrução de Bento Rodrigues é em verdade uma situação de realocação de impactados por desastre ambiental, e assim há de ser interpretado. A área indicada para a reconstrução não será a mesma em que estava situado o Distrito, mas deve guardar e guiar-se pela maior proximidade possível na reprodução das estruturas e conjuntura anterior. O antigo distrito ficava a 23,5 km de distância de Mariana, contando com cerca de 54 hectares, sendo previsto na reconstrução em área diversa com 66 hectares e a 8 km de distância de Mariana<sup>1606</sup>.

Em relação aos passos para efetivação, a Fundação Renova noticia que buscará um atendimento personalizado para as famílias na realocação, com expectativa de início de atividades de reconstrução em julho de 2017<sup>1607</sup>.

<sup>1604</sup> SUBSEÇÃO II.1: Programa de reconstrução, recuperação e realocação de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira; CLÁUSULA 76: O presente PROGRAMA deve prever ações para a recuperação, reconstrução e realocação das localidades de Bento Rodrigues, Paracatu de Baixo e Gesteira atingidas pelo EVENTO. (TERMO DE TRANSAÇÃO E AJUSTE DE CONDUTA. Op. cit.)

<sup>1605</sup> Dados sobre o projeto urbanístico e seu desenvolvimento podem ser obtidos no endereço eletrônico da Fundação: <<http://www.fundacaorenova.org/reassentamentos/bentorodrigues/>>.

<sup>1606</sup> A proposta de reconstrução pode ser obtida no seguinte endereço eletrônico do site da Fundação Renova: <<http://www.fundacaorenova.org/reassentamentos/bentorodrigues/>>.

<sup>1607</sup> “Após a aprovação do projeto urbanístico, a Fundação Renova dará continuidade ao processo de reassentamento com o detalhamento dos projetos de rede de esgoto, ruas, terraplanagem, entre outros. Toda a documentação, os estudos ambientais e o



Aguardando a realocação definitiva, dados indicam que há cerca de 400 propriedades alugadas para atender os impactados da região, tendo sido os contratos de locação assumidos pela Fundação Renova, não sem algum distúrbio na transição<sup>1608</sup>. A interrogação que se abre diz respeito às medidas socioeconômicas e de gestão de efeitos sobre a população atingida pelo deslocamento ambiental até que procedidos os atos para a realocação e recuperação, na

decreto de urbanização, que é concedido pela Câmara Municipal, serão protocolados na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD). Concedida a licença ambiental, a expectativa é que a terraplanagem tenha início no mês de julho. Um plano de atendimento individualizado será elaborado com base em um levantamento de dados socioeconômicos e de uso e ocupação das propriedades para a compreensão das questões específicas de cada família. A melhor forma para a conclusão dessa próxima etapa será discutida com a assessoria técnica e a comissão dos impactados. A expectativa é que o novo distrito seja entregue para a comunidade até março de 2019. Fundação Renova às 17:07 - 27/01/2017" Cf. FUNDAÇÃO RENOVA. Apresentação do projeto urbanístico. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.fundacaorenova.org/reassentamentos/bentorodrigues/>>. Acesso em: 23 Mar. 2017

<sup>1608</sup> "Por meio de nota, a fundação Renova confirmou a situação. 'Em relação à locação de imóveis em Mariana e Barra Longa, a Fundação Renova esclarece que mantém cerca de 400 propriedades alugadas na região. Aproximadamente 85% desses contratos estão com o pagamento regularizado. Entretanto, durante o processo de transição dos contratos da Samarco para a Fundação, ocorreram atrasos no pagamento dos aluguéis de alguns imóveis'. Diante disso, a Renova garantiu que resolverá o problema o mais rápido possível. 'Esses contratos estão sendo regularizados e a fundação está trabalhando para normalizar os pagamentos ainda esta semana'. De acordo com ela, os atingidos pela tragédia não precisam mais se preocupar, pois os novos contratos devem ter um tempo de duração maior. 'A fundação Renova pede desculpas pelos transtornos ocorridos. Com a finalização do processo de transição, os contratos sob a gestão da Fundação passam a ser de 2 anos de validade, evitando eventuais entraves nas negociações de renovação.'" (ULHÔA, Ana Cláudia. Mineradoras atrasam pagamento de aluguéis dos atingidos pela tragédia de Mariana. Jornal Hoje em Dia, 22 Mar. 2017)

maior medida possível, do cenário ambiental, cultural e comunitário de interação social.

Em relação às indenizações, está inserido nas medidas socioeconômicas o programa de ressarcimento e de indenização dos impactados, previsto no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta em sua Cláusula 8. O programa se volta para ressarcimento de pessoas físicas e jurídicas, abrangendo os impactados diretos e indiretos. Os dados informados pela Fundação Renova indicam que até janeiro de 2017 foram efetivados 30.862 acordos<sup>1609</sup>, números que levam em conta o total de impactados e não somente os deslocados ambientais. Em relação aos deslocados ambientais de Bento Rodrigues, a Fundação instituiu, também em cumprimento ao Termo de Transação e Ajustamento de Conduta, o programa de saúde física e mental da população impactada, com uma unidade básica de saúde a atender a comunidade<sup>1610</sup>. Ao lado do programa de pagamento de indenizações, figura o programa de auxílio financeiro emergencial. Em relação a este último, a Fundação informa que, em janeiro de 2017, constavam 8.059 beneficiários, a par da instituição de programas para retomada de atividades agropecuárias e realocação econômica da população<sup>1611</sup>.

---

<sup>1609</sup> FUNDAÇÃO RENOVA. Ressarcimento e indenização dos impactados. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.fundacaorenova.org/programa/ressarcimento-e-indenizacao-dos-impactados/>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

<sup>1610</sup> FUNDAÇÃO RENOVA. Saúde física e mental da população impactada. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.fundacaorenova.org/programa/saude-fisica-e-mental-da-populacao-impactada/>>. Acesso em: 23 mar. 2017.

<sup>1611</sup> FUNDAÇÃO RENOVA. Auxílio financeiro emergencial. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.fundacaorenova.org/>>.

O traçado das atividades de cumprimento do Termo de Transação e Ajustamento de Conduta não significa que não haja reclamos paralelos e críticas no desenvolvimento das atividades de reconstrução e compensação. Pelo inverso. O ajuizamento de ações civis públicas e sua tramitação em paralelo às atividades da Fundação é sintomático do questionamento dos programas socioambientais<sup>1612</sup>. Os programas postos em funcionamento devem observar a previsão de prestação financeira continuada enquanto a condição de deslocado ambiental se mantiver para impactados pelo evento de desastre, inclusive em razão da perda de meios de subsistência pela população. Os dados e números apresentados pela Fundação estão sujeitos sempre a uma compreensão sujeita ao rememorar da perda da condição de estabilidade comunitária que envolve todo ser humano.

A linha seguida para atuação dos órgãos ambientais está em coligação com os aspectos regentes da gestão do risco de desastres, apresentando atuação concentrada no desenvolvimento de planejamento e execução de respostas em face do desastre e das situações de emergência geradas assim como adoção de medidas e programas de compensação e estabilização, ao lado de visar a reconstrução das áreas e das vidas afetadas, seguindo-se de novos painéis de execução e planejamento de mitigação, com reabertura do ciclo. Isto não significa uma plenitude ou fechamento para

org/programa/auxilio-financeiro-emergencial/>. Acesso em: 23 mar. de 2017.

<sup>1612</sup> Relação de ações judiciais pode ser verificado no Relatório Institucional do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, disponível em <<https://www.mpmg.mp.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A91CFAA57FFCA45015801F116194FD4>>.

críticas, pelo contrário, significa uma estruturação de um arquétipo de atuação no ciclo de gestão do risco que permite um nível de concretude para crítica e busca de melhorias. Não há instituição ou implementação humana infensas a críticas ou imutáveis quanto a aprimoramentos<sup>1613</sup>.

O que se busca neste passo demonstrar é a elaboração de um modelo de resposta, reconstrução e estabilização que veio a ter de ser forjado durante o ciclo de desastre, o que abre portas para se questionar quanto a uma necessária formatação de perspectiva prévia e abstrata que venha a concretizar-se e gerar espaço para nova abstração reformativa, ou seja, para uma nova construção de modelos aptos a lidar com situações de desastre. Os riscos, em qualquer modelo de gestão de desastres, devem ser analisados a partir do binômio probabilidade de falhas confrontada em proporção para com consequências delas oriundas, consoante relaciona Délton Winter de Carvalho<sup>1614</sup>, ao que se faz imprescindível que o modelo juridicamente guarnecido tenha em conta que “os instrumentos utilizados pelo Direito para prevenção de desastres devem ser constituí-

---

<sup>1613</sup> Não obstante, é necessário ter ciência que a configuração de um modelo de gestão de riscos e desastres está imersa a pano fundo político-ideológico e filosófico-político, o que exige o debate das próprias matrizes de desenvolvimento. Nesse sentido, “ao tratarmos da proteção jurídica do meio ambiente, estamos elegendo valores ideológicos que variam ao longo da história política e social da civilização, razão pela qual não estamos próximos de qualquer consenso acerca da urgência na aplicação do Direito Ambiental, quando lidamos com uma instituição com a força que tem a propriedade”. Cf. FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. A propriedade no Direito Ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. p. 333.

<sup>1614</sup> CARVALHO, Délton Winter de. Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 79-80.

dos multidisciplinarmente, compostos por informações e dados fornecidos por diversas áreas do conhecimento”<sup>1615</sup>. A dinâmica da concretização e reconformação em reconstrução normativa, no redesenhar constante do ordenamento jurídico para atender às necessidades socioambientais, é determinante em um quadro de risco assumido pela sociedade, no qual escolhas implicam consequências que podem ir da produção inócua até o desastre, inclusive com potencial comprometimento às gerações futuras<sup>1616</sup>.

Tem-se, dessa forma, uma efetiva base metodológica crítico-propositiva sob o marco da contínua reconstrução normativa. O ponto de agitação maior deve ser encarado como a ainda perenização de uma ausência de marco legal de construção prévia da atuação em face dos desastres, quanto mais quando configurado o pior cenário potencial. Isto significa que o modelo de resposta ou atendimento à estabilização, compensação e reconstrução precisa atingir um nível de abstração, com previsão em tese, para alcançar a concretização em face do próximo desastre, seguindo aqui a lógica do paradoxo da admissão da ocorrência desastrosa para assim conseguir evitar ou mitigar sua realização e efeitos.

---

<sup>1615</sup> Ibid, p. 82.

<sup>1616</sup> “Societies face the need to make choices and to estimate their consequences in the short, middle and long terms. Difficulties lie, mainly, in the often contradictory results in these temporal sequences, knowing that short term advantages may on occasions precipitate later collapses, while short term prophylaxis may generate collapses that prevent access to future benefits”. Cf. OOSTERBEEK, Luiz. *Becoming human: new approaches for uncertain times*. In: OOSTERBEEK, Luiz et al. *Sustainability dilemmas: transdisciplinary contributions to integrated cultural landscape management*. Tomar: Arkeos, 2016. p. 87.

## Conclusão

O Direito dos Desastres no Brasil ainda conta com obstáculos de relevo. O marco normativo de gestão do risco de desastres ainda possui porosidades próprias de abstrações que não possuem lastros em concretude operacional. Isto significa existência de campos de abertura não plenamente encaixados com o quadro de riscos socioambientais existentes. Embora as dimensões próprias do ciclo de desastres estejam presente, parâmetros compreensivos da magnitude, resiliência e vulnerabilidade ainda são marcados por lacunas de implementação e de cumprimento eficaz de previsões regulatórias. Há uma marca social, econômica, jurídica e principalmente cultural que antagoniza a assunção do paradoxo do desastre, ao mesmo tempo que passa por um afastamento da necessária adoção do *worst-case scenario* como uma potencialidade que pode sempre materializar-se.

O Desastre de Mariana está inserto nesse quadro jurídico-social e cultural. Para compreensão de sua ocorrência e medidas ulteriores é preciso assumir os pontos cruciais de uma verdadeira teoria geral dos desastres, em específico, dos desastres ambientais, cujos reflexos são sociais, ecológicos e econômicos. O Desastre de Mariana veio a revelar não somente um nível de vulnerabilidade diante do evento em si do desastre. Revelou igualmente níveis de vulnerabilidade jurídica e déficit de densidade normativa, provocando uma busca pela construção de vias de resposta, reconstrução, compensação e estabilização durante o evento

catastrófico, imprimindo uma insegurança jurídica quanto ao próprio caminho de gestão do risco e seus efeitos.

O cenário de afetação das vítimas ou dos impactados pelo Desastre de Mariana, que não foi só de Mariana, proporciona ascensão do pensar, prevenir, mitigar e planejar discursivamente e com precedência. Isto significa abertura propícia de oportunidade de maturação e aprendizagem quanto às medidas tomadas como decorrências do Desastre em si, tal como as previstas no Termo de Transação e Ajustamento de Conduta elaborado, para que se tenha um ponto de partida na construção de um modelo geral de atuação no ciclo de desastres. Faz-se necessário assim dimensionar medidas, mecanismos, operacionalização, vias de atendimento e reestabilização, densas normativamente, mesmo que nunca sejam utilizadas, mas sempre prontas para o ser diante do pior cenário possível.

O comprometimento gerado para os direitos fundamentais, para os direitos humanos e para toda a vida, humana e não humana, é imensurável quando da ocorrência do desastre. O desastre é fonte de geração de excluídos socioambientais, fonte de dizimação e comprometimento ecológico, e ao mesmo tempo passa pelo risco da utilização simbólica mas pouco produtiva na geração de ações combativas e eficazes dentro das fases próprias do ciclo catastrófico. Ao invés de um modelo abstrato, não operacional, o caráter concreto da reatividade diante do evento desastroso e de responsabilidade implicada ao empreendimento minerário demonstra a necessidade de uma reconstrução normativa de desenhos institucionais de modo

a refletir e robustecer o marco legal brasileiro em face do risco de desastres. Faz-se necessário, inclusive, uma efetiva atuação de reversão cultural, de superação da negação em face do risco máximo. Não se combate o risco de desastres batendo três vezes na madeira.

## Referências bibliográficas

BECHARA, Érika. Áreas contaminadas: caracterização, remediação, utilização e informação. In: ROSSI, Fernando F. et al. *Aspectos controvertidos do Direito Ambiental: tutela material e tutela processual*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BECK, Ulrich. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2010.

BRASIL. COMITÊ INTERFEDERATIVO. *Deliberação 39*, de 13 de Dez. de 2016.

\_\_\_\_\_. *Deliberações 3 e 4*, de 7 de Jun. de 2016

BRASIL, INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. *Laudo Técnico Preliminar: Impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais*, 2015.

\_\_\_\_\_. *Portaria 18*, 7 Jul. 2016.

BOURDIEAU, Pierre. *O poder simbólico*. Trad. Fernando Tomaz. 15. ed.. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

CARVALHO, Délton Winter de. *Desastres ambientais e sua regulação jurídica: deveres de prevenção, resposta e compensação ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.



CARVALHO; Délton Winter de; DAMACENA, Fernanda Dalla Libera. *Direito dos desastres*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2013.

FABER, Daniel A. Disaster law and inequality. *Berkeley Law Scholarship Repository*, 297, v. 25, 2, p. 297-322, 2007.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no Direito Ambiental*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

FUNDAÇÃO RENOVA. *Apresentação do projeto urbanístico*. S/d. Documento online.

\_\_\_\_\_. *Auxílio financeiro emergencial*. S/d. Documento online.

\_\_\_\_\_. *Ressarcimento e indenização dos impactados*. S/d. Documento online.

\_\_\_\_\_. *Saúde física e mental da população impactada*. S/d. Documento online.

GARRY, Patrick M. Judicial Review and the 'hard look Doctrine'. *Nevada Law Journal*, v. 7, p. 151 e ss., Fall, 2006.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Environmentally-Induced Population Displacements and Environmental Impacts Resulting from Mass Migrations*. Geneva: IOM publications, April, 1996.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Relatório Institucional: O Ministério Público de Minas Gerais na defesa dos Direitos Humanos face ao maior desastre socioambiental do Brasil*, 2016.

NOGUEIRA, Jorge Madeira; MEDEIROS, Marcelino Antônio Asano de; ARRUDA, F. S. T. *Valoração Econômica do Meio*

Ambiente: Ciência ou Empiricismo?. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*, v. 17, p. 81-115, 2000.

OOSTERBEEK, Luiz. Becoming human: new approaches for uncertain times. In Oosterbeek, Luiz et al. *Sustainability dilemmas: transdisciplinary contributions to integrated cultural landscape management*. Tomar: Arkeos, 2016.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; GAUDÊNIO, Marina Ribeiro Barboza. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. *Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana*, XXII, n. 43, p. 133-148, Jul./Dez. 2014.

RAMOS, Erika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*. Tese de Doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Processo Civil Ambiental*. 4. ed. Salvador: Editora Juspodivm, 2016.

SUNSTEIN, Cass R. Probability neglect: emotions, worst cases, and law. Essay. *The Yale Law Journal*, v. 112, p. 61 e ss., 2002.

\_\_\_\_\_. *Worst-case scenarios*. Massachusetts, London: Harvard University Press, 2009.

TERMO DE TRANSAÇÃO E AJUSTE DE CONDUITA. Partes: UNIÃO; o INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS -IBAMA; o INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE; AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS - ANA; DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL - DNPM; FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI, todos representados pelo Advogado-Geral da União; ESTADO DE MINAS GERAIS; o INSTITUTO ESTADUAL

DE FLORESTAS - IEF; INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DE ÁGUAS - IGAM; FUNDAÇÃO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - FEAM, todos representados pela Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais; o ESTADO DO ESPÍRITO SANTO; INSTITUTO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HÍDRICOS - IEMA; INSTITUTO DE DEFESA AGOPECUÁRIA E FLORESTAL DO ESPÍRITO SANTO - IDAF; AGÊNCIA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS - AGERH; denominados COMPROMITENTES; A SAMARCO MINERACÃO S.A., VALE S.A.; e a BHP BILLITON BRASIL LTDA. *ACORDO*, no bojo do processo 69758-61.2015.4.01.3400, em trâmite na 123 Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais, Brasília, 2016.

ULHÔA, Ana Cláudia. Mineradoras atrasam pagamento de aluguéis dos atingidos pela tragédia de Mariana. *Jornal Hoje em Dia*, 22 Mar. 2017.

ZHOURI, Andréa et al. O desastre da Samarco e a política das afetações: classificações e ações que produzem o sofrimento social. *Ciência e Cultura*, v.68, n.3, p. 36-40, 2016.

**“Refugiados Ambientais” decorrentes de Desastres  
de causas não antropogênicas: o caso dos Haitianos  
no Brasil**

## **Haiti: uma História de Emigração e Vulnerabilidades anteriores ao Terremoto de 2010\***

Sónia Reis Pinto\*\*

The inescapable truth is that “the world” never forgave Haiti for its revolution, because *the slaves freed themselves*<sup>1617</sup>.

Sidney Mintz

---

\* N.O.: A migração haitiana após o terremoto de 2010, ou seja com um gatilho eminentemente ambiental, é analisada, por exemplo, em PACIFICO, Andréa Pacheco; RAMOS, Erika Pires; CLARO, Carolina de Abreu Batista; FARIAS, Nara Braga Cavalcante de. The migration of Haitians within Latin America: significance for Brazilian law and policy on asylum and migration. In: CANTOR, David James; FREIER, Luisa Feline; GAUCI, Jean-Pierre (Org.). *A Liberal Tide? Immigration and asylum law and policy in Latin America*. Londres: Institute of Latin American Studies - University of London, 2015. p. 139-151; FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação Gomes. A emigração dos haitianos para os países da América do Sul: desafios de política migratória no trajeto e no destino, o caso do Brasil, Equador e Peru, VI Congresso ALAP, 2014; e SILVA, José Carlos Loureiro da. A migração haitiana para o Brasil: lacunas de proteção aos deslocados ambientais. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Católica de Santos, 2015. Capítulo 1.

Especificamente sobre a migração haitiana para o Brasil após essa data cf. os capítulos de Viviane Mazine, Fabiano Menezes e Camila Sombra e Andrea Zamur na presente obra, bem como SILVA, José Carlos Loureiro da; JUBILUT, Liliana Lyra. A Recente Migração Haitiana para o Brasil e o Visto Humanitário. In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt (Org.). *Imigrantes no Brasil: Proteção dos Direitos Humanos e Perspectivas Político-Jurídicas*, Curitiba: Juruá, 2015. p. 33-54.

\*\* Sónia Reis Pinto é Licenciada em Sociologia pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e Mestre em Antropologia (Globalização, Migrações e Multiculturalismo) pelo Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa – Instituto Universitário de Lisboa.

<sup>1617</sup> MINTZ, Sidney W. Can Haiti Change?. *Whitewashing Haiti's History*, 2010. (“A verdade inescapável é que ‘o mundo’ nunca perdoou o Haiti pela sua revolução, porque *os escravos libertaram a si mesmos*”). (tradução livre).

## Introdução

Este texto pretende expor alguns dos fatos históricos, sociais e políticos que contribuíram para que o fenômeno migratório no Haiti se tornasse um elemento estrutural da nação, até 2009. Com mais de um século e meio de intensas dinâmicas migratórias – internas e externas –, a diáspora haitiana é um caso paradigmático nos estudos sobre territórios diaspóricos.

Procuramos recuperar aspectos fundamentais da fundação do país, subscrevendo a visão de Mintz de que o caráter específico do Haiti reside no fato de que foi o único país no mundo criado por escravos e que essa experiência histórica, bem como o seu reflexo nas crises vividas pelo país até à atualidade, deve ser reconhecida<sup>1618</sup>. Daremos ainda conta de três períodos fulcrais para a história da migração no Haiti: o período de Papa Doc (1957 – 1971), de Baby Doc (1971 – 1986) e o período pós-Duvaliers (de 1986 até 2009).

A análise de Bauman sobre a relevância da mobilidade na contemporaneidade, para além dos conceitos de *cidadania flexível* e de *migração de sobrevivência*, servem-nos de ponto de partida para pensarmos na forma como a mobilidade dos haitianos pode ser entendida na atualidade.

### 1. Da cidadania flexível à migração de sobrevivência

Na visão de Zygmunt Bauman, a mobilidade é um elemento fundamental do atual momento da globaliza-

---

<sup>1618</sup> MINTZ, Sidney W. Can Haiti Change?. *Foreign Affairs*, v. 74, Jan./Feb. 1995, p.1.

ção: “Mobility climbs to the rank of the uppermost among the coveted values – and the freedom to move, perpetually a scarce and unequally distributed commodity, fast becomes the main stratifying factor of our late-modern or postmodern times”<sup>1619</sup>. Um dos motivos para que assim seja relaciona-se diretamente com o facto de que, para responder a crises económicas, conflitos políticos ou outros, os sujeitos contemporâneos necessitam adaptar-se e procurar meios de acesso a novos mercados de trabalho.

Uma vez que os Estados monopolizam a concessão de acesso por meios legais aos seus territórios, os indivíduos procuram estratégias que lhes permitam dispor de múltiplos passaportes, movendo-se constantemente entre dois ou mais países – algo que é bastante característico na migração haitiana, conforme veremos adiante. Aihwa Ong caracteriza este sujeito da seguinte forma: “*The multiple-passport holder is an apt contemporary figure; he or she embodies the split between state-imposed identity and personal identity caused by political upheavals, migration, and changing global markets*”<sup>1620</sup>.

---

<sup>1619</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Globalization: the human consequences*. New York: Columbia University Press, 1998, p. 2. (“A mobilidade ascende ao posto mais alto entre os valores cobiçados – e a liberdade para se movimentar, uma comodidade permanentemente escassa e desigualmente distribuída, rapidamente se converte no principal fator de estratificação na nossa modernidade tardia ou pós-modernidade”). (tradução livre).

<sup>1620</sup> ONG, Aihwa. *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality*. Durham & London: Duke University Press, 1999, p. 2, 6. (“O detentor de múltiplos passaportes é uma figura contemporânea apta; ele ou ela encarna a cisão entre a identidade imposta pelo estado e a identidade pessoal moldada por convulsões políticas, migrações e mercados globais em mudança”). (tradução livre).

O acesso a passaportes ou vistos de trabalho representa uma reivindicação de participação num mercado de trabalho que proporcione a melhoria da vida dos migrantes, respondendo às exigências do capitalismo moderno. Ong refere-se a uma nova forma de cidadania, a chamada *flexible citizenship* – cidadania flexível<sup>1621</sup>.

Ao longo da História os haitianos solicitaram por vezes o asilo político, nomeadamente nos Estados Unidos (EUA), não vendo esse *status* reconhecido por conta das implicações políticas que isso traria.

No entanto, tal como explicita Alexander Betts, após a criação do regime de refúgio em 1951, despontaram novos elementos impulsionadores de grandes deslocamentos de pessoas (dentro e fora de fronteiras), deixando muitas pessoas fora do enquadramento legal existente<sup>1622</sup>. No contexto da América Latina e de África<sup>1623</sup>, já se produziram recomendações para a implementação de regimes

---

<sup>1621</sup> Ibid.

<sup>1622</sup> BETTS, Alexander. Survival Migration: A New Protection Framework. In: *Global Governance* (special edition on International Migration), v. 16:3, 2010, p. 361.

<sup>1623</sup> Referimo-nos à *Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos* (OUA) e à *Declaração de Cartagena*, que visa os refugiados na América Latina. Esta última declaração tem a característica de alargar a definição de refugiado, refletindo a experiência na região até 1984 e propõe que se “considerem 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.” (Cf. Declaração de Cartagena, 1984. Disponível em: < [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf)>).



mais alargados de proteção, as quais reconhecem o papel da violência generalizada e da desordem pública na produção de populações deslocadas.

No entanto, Betts propõe a flexibilização e o alargamento do regime existente para que se possa oferecer proteção subsidiária e evitar o repatriamento dos deslocados externos e migrantes irregulares em situação de particular vulnerabilidade que, de outra forma, escapam ao alcance do regime existente<sup>1624</sup>. *“Increasingly, the reasons that sanctuary is needed have changed. Today, the combination of environmental disaster, state fragility, and livelihood failure frequently interact in ways that create a need for protection”*<sup>1625</sup>. A formulação de Betts parece-nos descrever de forma quase completa o quadro das migrações haitianas na atualidade.

Ao analisarmos a história da diáspora haitiana, ficará clara a forma como os termos *imigrante* e *refugiado* se misturam ou confundem frequentemente. A consolidação de processos de extração e de empobrecimento de regiões como a do Caribe contribuiu para a emergência do “terceiro mundo” enquanto “produtor” de refugiados e migrantes e, igualmente, enquanto região de asilo. É um fato que a larga maioria dos refugiados se encontra nos ditos países do “terceiro mundo”.

No entanto, a pobreza, a opressão política, os deslocamentos em massa e a mobilidade dos indivíduos – tal

<sup>1624</sup> BETTS, Alexander. Op. cit., p.362.

<sup>1625</sup> Ibid, p. 361. (“De modo crescente, as razões que tornam necessária a existência de santuário mudaram. Atualmente, a combinação entre desastres ambientais, fragilidade estatal e insuficiência de meios de subsistência interage de forma a criar a necessidade de proteção”). (tradução livre).

como o uso de dispositivos que visam controlar esses movimentos – e ainda a responsabilidade ética, política e social por esses fenômenos são eminentemente globais<sup>1626</sup>.

Os refugiados são uma das questões mais prementes da atualidade e, tal como antecipado por Hannah Arendt, constituem um teste para o sistema do Estado-Nação e para os Direitos Humanos<sup>1627</sup>. Para além disso, durante as últimas décadas, a circulação de bens e os acordos de comércio proliferaram, enquanto, paradoxalmente, a mobilidade transnacional de pessoas se restringiu para a maioria da população, em consequência de políticas repressivas e limitativas que contribuíram para a produção massiva de “ilegais”<sup>1628</sup>.

## 2. A Revolução e o caráter único da formação de um país

Iremos agora debruçar-nos sobre a história da nação haitiana e da emigração neste país. A República do Haiti situa-se na ilha onde chegaram os primeiros barcos europeus, em 1492<sup>1629</sup>, e tornou-se o primeiro país de escravos onde uma revolução antiescravista logrou alcançar a independência dos poderes coloniais.

A sua colonização foi semelhante à das restantes ilhas da região: após o rápido extermínio dos índios Taí-

<sup>1626</sup> MALKKI, Liisa H. Refugees and Exile: From “Refugee Studies” to the National Order of Things. *The Annual Review of Anthropology*, v. 24, 1995, p. 503.

<sup>1627</sup> FASSIN, Didier. Policing Borders, Producing Boundaries. The Governmentality of Immigration in Dark Times. *The Annual Review of Anthropology*, 40, 2011, p. 220.

<sup>1628</sup> *Ibid*, p. 214.

<sup>1629</sup> Dados históricos relatados pelo escritor haitiano do movimento *Negritude* Jean Price-Mars em 1953. Cf. PRICE-MARS, Jean. *La Republica de Haiti e y la Republica Dominicana: diversos aspectos de un problema historico, geografico y etnologico*. Puerto Príncipe, Colección del Tercer Cincuentenario de la Independencia de Haiti, 1953.

no, os colonizadores trouxeram escravos africanos para o desenvolvimento do cultivo intensivo da cana-de-açúcar (*plantation*), o que tornou a colônia a mais lucrativa das possessões dos franceses – que ocuparam a parte oriental da ilha<sup>1630</sup> e a apelidaram de “pérola das antilhas”. A função destes territórios era a de produzir novos artigos de consumo para a metrópole: “*That world had been created by European empires to provide their citizens – especially large new urban laboring populations – with novel foods such as sugar and molasses, and ‘soft drugs’ such as rum, coffee, and tobacco*”<sup>1631</sup>.

Em 1790 existiam em St. Domingue, nome do território à época, 452.000 escravos, 40.000 brancos (entre fazendeiros, comerciantes e empregados) e 28.000 *gens de couleur* ou *affranchis*<sup>1632</sup>. A revolta estendeu-se de 1791 até 1804, tendo sido bastante influenciada pelo espírito que se vivia na época, fruto de diversos acontecimentos relevantes: a revolução americana – a primeira independência do jugo colonial nas Américas (1776); a revolução francesa<sup>1633</sup> e a influência do período jacobino (1789 – 1799). Toussaint L’Ouverture foi o líder da revolução que ditou *morte*

---

<sup>1630</sup> A ilha do Haiti foi dividida em duas partes em 1697, a partir do *Tratado de Ryswick*. Assim, a Espanha cedeu uma parte à França ficando com a outra (hoje República Dominicana).

<sup>1631</sup> MINTZ, Sidney W. *Can Haiti Change?*. Op. cit., p. 74. (“Aquele mundo fora criado pelos impérios europeus com o intuito de fornecer aos seus cidadãos – especialmente às classes urbanas trabalhadoras – novas comidas, tais como açúcar e melado e ainda ‘drogas leves’ como o rum, o café e o tabaco”). (tradução livre).

<sup>1632</sup> *Ibid*, p. 76. (“pessoas de cor ou libertos”). (tradução livre).

<sup>1633</sup> Apesar de representar um inconveniente para o chamado Antigo Regime, que imperava pela Europa, a Revolução Francesa não pretendia modificar o modo de exploração das colônias – tanto mais que nem a escravatura foi abolida, nem a independência dos territórios foi considerada.

aos brancos!<sup>1634</sup>, acabando, no entanto, por cair às mãos de Napoleão. A revolução, finalmente, acabou por se impor em 1804. Jean-Jacques Dessalines, tomando a dianteira, tornou-se o primeiro governante do Estado haitiano, proclamando-o uma nação de homens negros onde o direito à propriedade estava vedado aos homens brancos.

Para além de ser um acontecimento quase impensável nos termos em que se concebiam os sujeitos e a estrutura da sociedade escravocrata à época – que questionava a capacidade do negro de ser agente da sua própria liberdade –, o sucesso de uma rebelião de escravos provocou, entre os Estados vizinhos, o temor de que a revolta fomentasse o ímpeto libertário dos demais povos escravizados nas Américas, desferindo um poderoso golpe no âmago do sistema capitalista e imperialista. Foi por este motivo que o país pagou um preço muito alto pelo seu arrojo, permanecendo, por muito tempo, isolado comercialmente e não reconhecido internacionalmente.

Explicita Sidney Mintz: *“From the United States to Brazil, the reality of Haitian liberation shook the empire of the whip to the core. Needless to say, no liberal-minded aristocrats or other Europeans joined the rebel side in the Haitian Revolution, as some had in the American Revolution”*<sup>1635</sup>. O desconhecimento generalizado deste acontecimento histórico,

---

<sup>1634</sup> C. R. L. James descreveu este momento histórico no muito recomendado livro *Os Jacobinos Negros* (Cf. JAMES, C. R. L. *Os Jacobinos Negros- Toussaint L’Ouverture e a Revolução de São Domingos*. Trad. Afonso Teixeira Filho. São Paulo: Boitempo, 2000).

<sup>1635</sup> MINTZ, Sidney W. *Whitewashing Haiti’s History*. Op. cit., (“Dos EUA ao Brasil, a realidade da libertação do Haiti abalou o império do chicote no seu âmago. Escusado será dizer que nenhuns aristocratas liberais ou outros europeus se juntaram ao lado dos rebeldes na Revolução Haitiana, tal como alguns haviam feito na Revolução Americana”). (tradução livre).

ausente dos manuais e do estudo das grandes revoluções históricas, é exemplificativo não apenas de uma tradição surda na América, mas, poderíamos dizer, de uma espécie de antihaitianismo latente.

Sucessivos governos da nação tentaram alargar as estruturas socioeconômicas marcadamente insuficientes, reflexo direto de um período colonial que servia apenas às elites brancas. Por outro lado, o Estado foi-se endividando junto de bancos europeus, na busca do reconhecimento oficial da sua independência por parte da França, país ao qual levaria 70 anos a pagar uma dívida de 150 milhões de francos<sup>1636</sup> – uma espécie de castigo.

A brutal interrupção do sistema escravagista e o fim da migração em massa de africanos abalaram a economia baseada na *plantation* e tornaram o percurso do país bastante distinto daquele dos demais territórios coloniais do Caribe. O país fechou-se sobre si mesmo temendo novas investidas coloniais. Tentou também, sem sucesso, restabelecer a produção em que se especializara (cana-de-açúcar), mas após o fim da escravatura a população, traumatizada, fugia dessa atividade, chegando a migrar internamente para escapar das tentativas de coerção do próprio governo<sup>1637</sup>.

De acordo com Cédric Audebert, enquanto o país esteve alheio às migrações internacionais de africanos e de asiáticos trazidos para os cultivos nas restantes colónias, o séc. XIX assistiu aos fatos económicos, políticos e sociais

---

<sup>1636</sup> AUDEBERT, Cédric *La diaspora haïtienne: territoires migratoires et réseaux transnationaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2012. p. 18.

<sup>1637</sup> MINTZ, S. W. *Can Haiti Change?*. Op. cit., p. 79.

que estiveram na origem de grandes fluxos migratórios no início do seguinte século<sup>1638</sup>.

### 3. A ocupação norte-americana

A chegada dos *marines* em 1915 marcou o início de uma forte influência estadunidense, além de configurar-se como mais um dos factores que contribuíram para a “imobilidade” do país<sup>1639</sup>. A presença norte-americana era já bastante visível, antes mesmo dessa data, no domínio ferroviário, portuário e também bancário. Porém, a crescente instabilidade política e a influência estrangeira (nomeadamente alemã e francesa) ameaçavam os seus interesses. Com o intuito de manter à distância os concorrentes europeus, a ocupação fundamentada no intervencionismo militar norte-americano na região<sup>1640</sup> ganhou cada vez mais importância estratégica na vertente económica; posteriormente, durante a Guerra Fria, a capacidade de influir politicamente nesta região, tornou-se extremamente importante para os EUA<sup>1641</sup>.

<sup>1638</sup> AUDEBERT, Cédric. Op. cit. p. 18.

<sup>1639</sup> MINTZ, S. W. Can Haiti Change? Op. cit., p. 73.

<sup>1640</sup> Com a clara intenção de se tornarem uma potência hegemónica (doutrina de Monroe de 1820), os EUA realizaram uma série de intervenções com vista a assegurar os seus interesses através do controle de pontos estratégicos de passagem no Caribe e de garantir o acesso ao canal do Panamá – subtraindo esse novo país ao território da Colômbia. Dentre algumas das suas intervenções, contam-se cinco investidas militares em Cuba entre 1898 e 1933, três na República Dominicana entre 1905 e 1965, a conversão de Porto Rico num protetorado americano em 1898 e a anexação das Ilhas Virgens em 1917. Cf. AUDEBERT, Cédric. Op. cit. p. 20.

<sup>1641</sup> Cf. AUDEBERT, Cédric. Op. cit. p.20; e BASCH, Linda Green ; SCHILLER, Nina Glick; BLANC, Cristina Szanton. *Nations Unbound: transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized*

O período de ocupação (1915 – 1934) foi de agravamento das condições de vida nos meios rurais, expropriações de terra e penetração norte-americana em todas as áreas do Estado, com a alteração, inclusive, da lei que desde a fundação da república não permitia a posse de terra aos estrangeiros; verificou-se também a disseminação do protestantismo no território. Expulsos das suas terras pelos militares norte-americanos, os haitianos saíam em direção à Cuba no ano de 1915 em número vinte vezes superior ao do ano anterior, predestinando o país a tornar-se um mero exportador de mão de obra barata e abundante para as explorações americanas nos países vizinhos<sup>1642</sup>.

Afirmou-se timidamente, nessa época, uma pequena classe média – até então inexistente no país – e que conseguiu crescer após a Segunda Guerra Mundial, durante um pequeno oásis de expansão económica. Embora os filhos da classe média fossem progressivamente ganhando acesso à educação, a sua mobilidade social não era plena, pois a elite dos *mulattos* bloqueava o seu caminho e não partilhava os seus privilégios sociais:

*The klas mwayèn<sup>1643</sup> might send their children to private schools with the elite, but their children would not be invited home to play; men of this class might achieve professional status as doctors or lawyers and speak perfect French, but the doors of the elite social clubs remained closed to them<sup>1644</sup>.*

---

*nation-states*. Luxembourg: Gordon and Breach Science Publishers, 1995., p. 154.

<sup>1642</sup> AUDEBERT, Cédric. Op. cit. p. 21 e 118.

<sup>1643</sup> Termo haitiano que designa classe média, originário do francês *classe moyenne*.

<sup>1644</sup> (“Talvez a *klas mwayèn* colocasse os seus filhos nos colégios privados junto com a elite, porém os seus filhos não seriam convidados para

À saída, em 1934, os EUA deixaram um exército treinado, um presidente da sua preferência e uma tremenda influência nas esferas política, económica e militar. Estima-se que, durante a ocupação americana, entre 200.000 e 300.000 haitianos terão saído para trabalhar na República Dominicana e o dobro deste número terá partido para Cuba. Este foi o momento charneira na história da emigração no Haiti em que se constituíram as primeiras redes migratórias responsáveis por reforçar a ligação entre alguns territórios no Haiti e nos países de instalação, tal como Cuba, República Dominicana e, mais tarde, Bahamas<sup>1645</sup>.

#### 4. A longa ditadura Duvalier

Foi neste contexto que através de uma retórica do nacionalismo negro, François Duvalier (apelidado de Papa Doc, graças à sua formação médica) conseguiu chegar ao poder em 1957, dando voz ao ódio sentido pela classe média<sup>1646</sup>. Apoiado por sucessivas administrações norte-americanas, Papa Doc usou uma estratégia anticomunista para manter o poder<sup>1647</sup>. Esta época é marcada pela emigração

---

brincar em suas casas; os homens desta classe poderiam alcançar algum estatuto profissional enquanto médicos ou advogados e falar francês na perfeição, mas as portas dos clubes sociais da elite permaneceriam fechadas para eles”). (tradução livre). BASCH, Linda Green ; SCHILLER, Nina Glick; BLANC, Cristina Szanton. Op. cit. p. 155.

<sup>1645</sup> AUDEBERT, Cédric. Op. cit. p. 22.

<sup>1646</sup> BASCH, Linda Green ; SCHILLER, Nina Glick; BLANC, Cristina Szanton. Op. cit. p. 155.

<sup>1647</sup> PIERRE-LOUIS, François. Earthquakes, Nongovernmental Organizations, and Governance in Haiti. *Journal of Black Studies*, v. 42,



numa escala sem precedentes, composta por membros de todas as classes sociais e orientada, pela primeira vez, para os países da América do Norte<sup>1648</sup>.

Finalmente o Estado haitiano dispôs de uma estrutura suficientemente forte para fazer chegar a sua influência, não apenas às cidades, mas também a todo o território; fazia-o, no entanto, através do medo e da violência. Marcada por um contexto de volatilidade nas bases, em função de interesses imediatos e conjunturas momentâneas, a política haitiana inviabilizava a existência de programas a longo termo, o que reforçou a instabilidade e os receios de uma população sujeita à repressão durante o século XX. Explica-se assim o constante recurso de sucessivos governos ao exército,

*(...) pour rétablir l'“ordre” et supprimer toute opposition en instaurant un climat de terreur. L'armée elle-même a toujours attaché une importance fondamentale à la politique intérieure beaucoup plus qu'à la défense contre une puissance extérieure, le budget de l'État ayant servi en grande partie au fonctionnement de l'appareil militaire. On avait coutume de dire à ce propos que “qui contrôlait l'armée contrôlait l'État”<sup>1649</sup>.*

---

2, 2011, p. 189.

<sup>1648</sup> AUDEBERT, Cédric. Op. cit. p. 24.

<sup>1649</sup> BASCH, Linda Green ; SCHILLER, Nina Glick; BLANC, Cristina Szanton. Op. cit. p. 155. (“[...] para restaurar a ‘ordem’ e suprimir qualquer oposição, instaurando um clima de terror. O próprio exército sempre atribuiu uma maior importância à política interna que à defesa contra uma potência externa, tendo o orçamento do Estado servido em grande parte o funcionamento do aparelho militar. A este propósito costumamos dizer que ‘quem controlava o exército, controlava o Estado’”). (tradução livre).

A fim de estabelecer um poder pessoal mais absoluto, Duvalier recorreu ainda a outra força, criando uma milícia que lhe era totalmente devota e conseguiu, assim, relativizar a intervenção do exército na cena política. A milícia dos *tontons macoutes*<sup>1650</sup> mergulhou o país rapidamente num clima de terror e suspeição, direcionando a sua ação violenta primeiramente contra a elite mulata e posteriormente contra o campesinato. A este último extorquiu e expropriou tudo o que desejava com total impunidade, justificando a sua atitude apenas com a necessidade de manter a ordem.

François Duvalier autoproclamou-se “presidente vitalício” e tornou-se chefe do poder religioso ao associar-se aos *hougan* (os sacerdotes do vodu), utilizando também a religião para aterrorizar a população através da sua autoridade sobrenatural. Conjuntamente, a opressão política e a perda de esperança num futuro melhor tornaram a emigração a única alternativa para os camponeses que ainda tinham os meios para isso e para quem a liberdade não tinha preço<sup>1651</sup>.

Jean-Claude Duvalier (Baby Doc) recebeu o poder, em 1971, após a morte do seu pai. Com a sua chegada, uma onda de esperança cresceu no seio da população, ansiosa por uma melhoria de vida e por maiores liberdades políticas. O novo líder, decidido a liberalizar a economia nacional, abriu o país ao investimento de empresas multinacionais e à ajuda internacional – que por esta altura deixou de ser entregue diretamente aos governos do Estado e passou a ser administrada por ONG’s, como forma

<sup>1650</sup> Designação em crioulo haitiano do “bicho papão”.

<sup>1651</sup> AUDEBERT, Cédric. Op. cit. p. 27 e 28.

de combate à corrupção<sup>1652</sup>. Com o apoio condicionado de Washington, Baby Doc viu-se forçado a permitir alguma abertura no plano da liberdade de expressão em Port-au-Prince e a autorizar o regresso dos exilados políticos<sup>1653</sup>.

Impulsionados por programas humanitários como o *Food for Work* (Comida por Trabalho) da ONG norte americana *Cooperative for American Relief Everywhere* (CARE), os haitianos abandonaram a agricultura de subsistência para trabalharem em fábricas de montagem na capital do país ou na construção de estradas, pois dessa forma poderiam comprar a preços ainda mais baixos a comida excedentária que chegava da América do Norte. Quando o programa deixou de dar emprego a todos aqueles que o procuravam, os terrenos no noroeste do país estavam desertificados e os que não conseguiam chegar a Port-au-Prince saíram do país causando a crise de refugiados a que se assistiu no início dos anos 80<sup>1654</sup>.

## 5. A primeira vaga de boat people e a “geografia da culpa”

Apesar de uma aparente caminhada para a democratização do regime, Duvalier foi obrigado a reaproximar-se da ala mais conservadora – composta pelos *macoutes* e pelos grandes proprietários fiéis ao período do seu pai – e endureceu o regime, censurando a imprensa e recorrendo a detenções sumárias. A brutal repressão de 1980 tomou proporções semelhantes àquelas do período de Papa Doc<sup>1655</sup>. À

---

<sup>1652</sup> PIERRE-LOUIS, François. p. 189 e 190.

<sup>1653</sup> AUDEBERT, Cédric. Op. cit. p. 28.

<sup>1654</sup> PIERRE-LOUIS, François. p. 196.

<sup>1655</sup> AUDEBERT, Cédric. Op. cit. p. 29.

época, o fluxo de pessoas originárias das classes mais desfavorecidas que fugiam da opressão política e da pobreza no Haiti em direção à Florida, nos EUA, ficou conhecido como *boat people*, pois arriscavam a vida numa travessia de 600 milhas em embarcações precárias<sup>1656</sup>. Os resultados do liberalismo político e económico, chamado “desenvolvimentismo” ou “*jean-claudisme*”, fizeram com que indivíduos de origens sociais diversas optassem por emigrar<sup>1657</sup>.

Embora muitos dos emigrantes entrassem legalmente no país por avião (ultrapassando posteriormente os prazos dos vistos e permanecendo ilegais), estima-se que entre 35.000 e 45.000 pessoas entraram nos EUA entre 1971 e 1980 por barco. Concluindo que a imigração ilegal de haitianos estaria fora de controle, o governo de Reagan tentou desencorajá-la, inclusive através do patrulhamento da costa haitiana por barcos americanos ou da intercepção das embarcações em águas internacionais, afundando-as e detendo os ocupantes que posteriormente seriam repatriados<sup>1658</sup>. Além disso, a partir desse momento, os imigrantes que conseguiam chegar à Florida permaneciam detidos enquanto aguardavam as audiências processuais, por vezes durante meses, em consequência do volume de processos em espera<sup>1659</sup>.

Em 1982, o antropólogo americano Steven Nachman realizou um trabalho etnográfico num centro de detenção para imigrantes ilegais do *Immigration Naturalization Service* (INS)

<sup>1656</sup> NACHMAN, Steven R. Tuberculosis and Other Health Risks of Being Haitian in a U. S. Detention Camp. *Medical Anthropology Quarterly*, New Series, v. 7, 1993, p. 228.

<sup>1657</sup> AUDEBERT, Cédric. Op. cit. p. 29.

<sup>1658</sup> BASCH, Linda Green ; SCHILLER, Nina Glick; BLANC, Cristina Szanton. Op. cit. p. 160.

<sup>1659</sup> NACHMAN, Steven R. Op. cit., p. 231.

em Miami, onde se encontravam 576 nacionais do Haiti. Para Nachman, o campo de Krome, que se convertia naquela altura num campo de detenção para imigrantes, equiparava-se efetivamente a uma prisão de média segurança, pois existiam elementos de três forças policiais, e toda a estrutura e funcionamento do campo seguiam essa orientação<sup>1660</sup>.

Inicialmente, o propósito do trabalho de Nachman era observar a forma como os haitianos afligidos pela tuberculose reagiam ao diagnóstico e ao tratamento com quimioterapia; após a visita ao centro de detenção de Krome, onde os imigrantes infectados recebiam tratamento compulsório, o autor decidiu que o foco da sua pesquisa deveria englobar a totalidade da sua experiência no campo. Nachman deparou-se com um quadro de desolação e miséria humana, em que os indivíduos viam a sua experiência migratória reduzida à “vida nua”<sup>1661</sup> – a mera sobrevivência do corpo.

Devido à alta prevalência de casos de tuberculose entre a população haitiana<sup>1662</sup>, os meios de comunicação locais deram eco aos receios da população americana, contribuindo para o seu exagero<sup>1663</sup>. O surgimento de um “pâ-

---

<sup>1660</sup> Ibid, p. 232.

<sup>1661</sup> Conceito de Giorgio Agamben, cf. AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o Poder Soberano e a Vida Nua*. Lisboa: Editorial Presença, 1998.

<sup>1662</sup> Em 1981, o condado de Dade, que inclui Miami, tinha a taxa mais alta de incidência de tuberculose dos EUA, sendo que 37% dos casos desse ano eram haitianos – embora apenas 2 a 3% da população do County Dade fosse de origem haitiana. Além disso, verificou-se que por vezes os pacientes haitianos não respondiam à quimioterapia, então utilizada. Cf. NACHMAN, Steven R. *Op. cit.*, p. 228.

<sup>1663</sup> Nachman apurou que, em larga parte, estes receios eram exagerados resultado da ignorância quanto ao modo de transmissão da doença e ainda do desconhecimento acerca da eficácia dos tratamentos mais modernos. Ibid, p. 229.

nico moral”<sup>1664</sup> em torno da diáspora haitiana acompanhada até a atualidade. Conforme descreve Nachman,

*As in the case of the public outcry following reports of AIDS among Haitians several years later (Farmer 1992:208-228; Nachman and Dreyfuss 1986), fears of tubercular Haitians also reflected widespread prejudices about Haitians as unclean and disease ridden (...) some Haitian leaders saw in the adverse publicity over tuberculosis a plot by an unfriendly press, and even by the U.S. government, to justify excluding Haitians from this country*<sup>1665</sup>.

Importa recordar, no que toca ao aparecimento do HIV, que os haitianos foram acusados da propagação do vírus no início dos anos 1980 nos EUA, no momento em que se verificou que esta não mais se restringia aos chamados “grupos de risco”. Desta forma, ao permitir colocar a culpa nos “outros” e encontrar um bode expiatório, a atribuição desta responsabilidade aos imigrantes originários do Haiti – por coincidência, a mesma ilha de onde os marinheiros de Colombo teriam levado a sífilis para a

---

<sup>1664</sup> A noção de “pânico moral” foi desenvolvida por Stanley Cohen, em 1972, a propósito do confronto entre dois grupos juvenis rivais – os Mods e os Rockers – na Inglaterra. Cohen concebeu um modelo processual da gênese do pânico: a partir de um problema social ao qual um grupo desviante responde com uma determinada ação, sucede-se uma reação social que, alimentada pela mídia e outros grupos de interesse, dramatiza o problema e polariza as posições ocupadas pelos atores. Cf. COHEN, Stanley. *Folk Devils and Moral Panics*. 3. ed. Oxford: Blackwell Publishers, 1987.

<sup>1665</sup> NACHMAN, Steven R. Op. cit., p. 229. (“Tal como no caso do clamor público após relatos de AIDS entre os haitianos, vários anos mais tarde (Farmer 1992:208-228; Nachman and Dreyfuss 1986), o medo dos haitianos tuberculosos também refletia os preconceitos generalizados sobre os haitianos sujos e doentes (...) alguns líderes haitianos viram na publicidade adversa sobre a tuberculose, uma trama tecida por uma imprensa hostil, e mesmo pelo próprio governo dos EUA, para justificar a exclusão dos haitianos deste país”). (tradução livre).

Europa<sup>1666</sup> –, terá reforçado a imagética sombria associada aos haitianos desde a fundação do país.

Não se pode descurar também o poder evocativo do vodu em toda esta cadeia de associações, uma vez que proliferavam à época as descrições de orgias e devassidão em ritos secretos, envolvendo sangue e sacrifício de animais, espíritos e morte. Os trabalhos de campo e dados científicos comprovados do médico e antropólogo americano Paul Farmer, explicitam o racismo e o etnocentrismo impregnados na acusação feita contra os haitianos:

*Historical study shows that Haiti has long been depicted as a strange and hopelessly diseased country remarkable chiefly for its extreme isolation from the rest of the civilized world. This erroneous depiction fuels the parallel process of "exotification" by which Haiti is rendered weird. (...) What gradually became known about the syndrome in Haiti seemed to have far less impact on popular and professional "AIDS discourse" than did preexisting conceptions of the place. The link between AIDS and Haiti seemed reminiscent of a North American folk model of Haitians<sup>1667</sup>.*

---

<sup>1666</sup> VELOSO, A. J. Barros. Da sífilis à sida. *Medicina Interna*, v. 8, n. 1, 2001, p. 57.

<sup>1667</sup> FARMER, Paul. *AIDS and Accusation: Haiti and the Geography of Blame*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1992. p. 4. ("O estudo da História demonstra que o Haiti é há muito descrito como um país estranho e irremediavelmente doente, reconhecido principalmente pelo isolamento completo do resto do mundo civilizado. Esta representação errônea alimenta o processo de 'exotização' através do qual o Haiti se torna estranho. [...] Aquilo que se foi conhecendo sobre a síndrome no Haiti pareceu ter menor impacto no 'discurso sobre AIDS' no âmbito popular e profissional do que as concepções preexistentes sobre o território em si. A ligação entre AIDS e Haiti parecia remanescente de um modelo popular norte americano dos haitianos"). (tradução livre).

Vítimas de discriminação, os haitianos eram despejados das suas casas e perdiam os seus empregos sem justa causa. O Haiti parecia estar constantemente na “geografia da culpa”<sup>1668</sup> – estigma esse que persistiu –, apesar de se ter verificado a tese contrária<sup>1669</sup>.

Durante as décadas de 1970 e 1980, aumentou largamente a dependência económica haitiana em relação aos EUA; para além de empréstimos e investimentos diretos, o Haiti captou o interesse de organizações filantrópicas norte-americanas<sup>1670</sup> movidas pelas imagens de haitianos extremamente pobres, chegando em barcos que mal conseguiam navegar<sup>1671</sup>. No entanto, um valor equivalente ao

---

<sup>1668</sup> Em 1992, Paul Farmer publicou o livro *AIDS and Accusation: Haiti and the Geography of Blame*, no qual revelou a inexistência de provas que suportassem a teoria abundantemente disseminada de que a epidemia de AIDS nos EUA teria origem no Haiti. A expressão “geografia da culpa”, que faz parte do título do livro de Farmer, refere-se à forma como o Ocidente se empenhou em atribuir esta responsabilidade ao Terceiro Mundo, no caso, a África ou ao Haiti. Tal como Farmer descreve nesta obra, de um ponto de vista histórico, o Haiti tem sido profundamente afetado pelo racismo há muito embutido na política externa norte-americana, encontrando-se sistematicamente entre os países visados por este tipo de acusações. Cf. *Ibid.*

<sup>1669</sup> De acordo com Veloso, “Port-au-Prince era, há algum tempo, um centro de “turismo sexual” muito procurado por pedófilos americanos e europeus. Os jovens haitianos entregavam-se às práticas homossexuais, não por gosto mas por dinheiro e, no meio social a que pertenciam, continuavam a ter relações heterossexuais e a transmitir a doença que outros tinham trazido para a sua ilha. (...) Homossexuais, heroinómanos, hemofílicos e haitianos passaram a formar aquilo a que os epidemiologistas americanos chamavam o “grupo dos quatro H” e a que alguns, mais tarde, acrescentaram mais um H, o de *hookers* (puta)” VELOSO, A. J. Barros. Op. cit., p. 59.

<sup>1670</sup> BASCH, Linda Green ; SCHILLER, Nina Glick; BLANC, Cristina Szanton. Op. cit. p. 161.

<sup>1671</sup> PORTES, Alejandro; STEPICK, Alex. Unwelcome Immigrants: the labor market experiences of 1980 (Mariel) Cuban and Haitian refugees in South Florida. COHEN, Robert (Ed.) *The Sociology of Migration*.



das ajudas externas ao Estado haitiano era enviado através das remessas dos imigrantes nos EUA – mais de 100 milhões de dólares por ano. O número de imigrantes haitianos nos anos 80 era calculado entre 500.000 e um milhão de descendentes nos EUA<sup>1672</sup>.

Apesar da chegada dos *boat people* haitianos<sup>1673</sup> ter despertado alguma solidariedade, Portes e Stepick, autores que analisaram a inserção destes migrantes no mercado laboral da Florida, referem que o Estado americano recusou aos haitianos o asilo político, admitindo-os no país temporariamente com “estatuto indeterminado”<sup>1674</sup>. Esta postura não é de todo incongruente, repetindo-se por diversas vezes ao longo da História, dado que um Estado com interesses económicos no Haiti – e que simultaneamente se pretendia arauto da democracia nas Américas – dificilmente reconheceria a ausência dos princípios democráticos naquela nação.

## 6. Aristide, o transnacionalismo haitiano e o vazio de poder

Em 1986, a instabilidade social e política culminaram com a fuga de Baby Doc para a França. Apesar de

---

Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 1996. p. 196.

<sup>1672</sup> BASCH, Linda Green ; SCHILLER, Nina Glick; BLANC, Cristina Szanton. Op. cit. p. 162.

<sup>1673</sup> Em simultâneo verificou-se a chegada de milhares de refugiados cubanos, também em barcos, naquele que ficou conhecido como o êxodo de Mariel – nome de uma destas embarcações. O estado cubano pretendia libertar-se dos traidores ao seu regime fomentando esta migração, despachando nestes mesmos barcos doentes mentais, criminosos e outros “desviantes”, que embora não ultrapassassem 5% dos indivíduos, captaram a atenção mediática que difundiu imagens negativas que vieram a agravar a integração dos migrantes. Cf. Portes e Stepick, Op. cit., p. 195.

<sup>1674</sup> PORTES, ALEJANDRO; STEPICK, ALEX. OP. CIT., P. 196.

se manter o padrão de dependência e deterioração econômica – e conseqüentemente de migração –, os laços entre a população no Haiti e a sua diáspora tornaram-se mais fortes. Quando Jean Bertrand Aristide foi eleito presidente em 1990 – o primeiro eleito democraticamente no país – o transnacionalismo<sup>1675</sup> tornou-se uma parte reconhecida das práticas políticas haitianas e foi incorporado no projeto de construção nacional<sup>1676</sup>.

A mobilização ocorrida fora do país, que contribuiu para a eleição de Aristide – e também para o seu regresso, após o golpe – terá sido um dos primeiros momentos de verdadeiro envolvimento dos haitianos no processo político desde a fundação do país<sup>1677</sup>. Esta participação materializou aquilo a que Nina Glick Schiller e Georges Fouron chamaram de “nacionalismo de longa distância”: a adesão de residentes nos mais variados Estados à identificação com um território ancestral e o seu governo – um “estado-nação transnacional” e uma “cidadania transfronteiriça”<sup>1678</sup>.

Jean Bertrand Aristide designou a diáspora haitiana de *Dizyém Depatman an* – o décimo departamento ad-

---

<sup>1675</sup> As autoras de *Nations Unbound* definiram transnacionalismo como o processo através do qual os imigrantes constituem e mantêm relações sociais que conectam as sociedades de origem – às quais se referem como *home*, embora construam um lar noutra país – e as sociedades de destino – que no termo inglês se designam por *host societies* –; aos indivíduos que constituem os campos sociais transnacionais, mantendo múltiplas relações familiares, religiosas, económicas, sociais e políticas, chamam as autoras “transmigrantes”. Basch, *et al.* Op. cit., p. 5.

<sup>1676</sup> BASCH, Linda Green ; SCHILLER, Nina Glick; BLANC, Cristina Szanton. Op. cit. p. 162.

<sup>1677</sup> *Ibid.* p. 163.

<sup>1678</sup> SCHILLER, Nina Glick; FOURON, Georges Eugene. *Georges Woke Up Laughing*. Durham: Duke University Press, 2001. p. 20.

ministrativo do Estado. Com este e outros incentivos, os imigrantes foram encorajados a investir os seus ganhos na sua terra de origem e até a exercer algum poder político através de câmaras de comércio ou da participação em delegações dos partidos políticos nacionais, contribuindo para o processo de construção da nação haitiana. A importância dos transmigrantes no seu país de origem depende diretamente da sua incorporação na economia nacional e nos processos políticos do país em que se estabelecem<sup>1679</sup>.

Durante os anos 1990, 90% dos imigrantes haitianos nos EUA enviavam dinheiro e bens para o Haiti – chegando a importância destas remessas a ultrapassar o valor alcançado pelas exportações do Haiti – contribuindo para a manutenção da economia do país<sup>1680</sup>. Estudos realizados na última década focam a relação entre a recepção de remessas de emigrantes e o investimento na educação das crianças nos domicílios receptores, concluindo que as remessas reforçam a probabilidade de aumento da escolaridade e de acumulação de capital humano num contexto de extrema pobreza<sup>1681</sup>.

O fim do duvalierismo deixou um vazio de poder que abriu espaço para a polarização crescente entre progressistas (cada vez mais divididos) e neo-duvalieristas (conservadores), o que permitiu a continuação da arbitrariedade e da violência de Estado. Aristide foi derrubado

<sup>1679</sup> Ibid. p.3.

<sup>1680</sup> SCHILLER, Nina Glick; FOURON, Georges Eugene. Op. cit., p. 11.

<sup>1681</sup> AMUEDO-DORANTES, Catalina; GEORGES, Annie; POZO, Susan. Migration, Remittances, and Children's Schooling in Haiti. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, v. 630, 2010, p. 242.

por um golpe de Estado e, fugindo de uma tentativa de assassinato, tomou o caminho do exílio. Durante os 3 anos do golpe, os apoiantes de Aristide foram duramente castigados e muitos deles assassinados.

Agravando a situação, um embargo foi imposto pelos países da Organização dos Estados Americanos (OEA), encabeçado pelos EUA. Os norte-americanos pretendiam, com o embargo, pressionar o regime militar que se instalara e reconduzir o país à democracia. Além disso, tencionavam reduzir o êxodo dos *boat people* ou, ao menos, favorecer as condições para o restabelecimento da democracia de forma duradoura, a fim de evitar que estas pessoas pudessem se beneficiar do *status* de refugiado político no seu território. O efeito do embargo foi inverso, pois enquanto os militares se enriqueceram com o contrabando que vinha da República Dominicana, a população sofreu duramente os efeitos económicos, o que acabou por ocasionar um maior fluxo migratório com destino à Florida. Cerca de 20.000 *boat people* foram interceptados e passaram algum tempo detidos na base americana de Guantanamo, em Cuba<sup>1682</sup>.

Períodos de sucessivos vazios de poder e de violência generalizada contribuíram para o enraizamento de um sentimento de ausência de esperança e insegurança. A emigração, enquanto resposta pontual e provisória à violência de Estado durante a era Duvalier, transformou-se num dado estrutural a partir de 1986. Este quadro de instabilidade política e social permaneceu inalterado, tendo-se assistido desde então a diversos governos e sucessivos golpes de Estado, acompanhados por uma inflação incom-

---

<sup>1682</sup> AUDEBERT, Cédric.Op. cit., p. 35.

portável e pela desvalorização dos salários.

Em 2004 estabeleceu-se uma força de pacificação da Organização das Nações Unidas após o último de dois mandatos presidenciais de Aristide, a fim de controlar a violência no país. Agravando a situação, em janeiro de 2010, uma catástrofe natural deixou à vista a vulnerabilidade da população, o que resultou em mais de 230.000 mortos, inúmeros feridos e desalojados – muitos dos quais ainda hoje vivem em campos temporários – e um trauma psicológico profundo<sup>1683</sup>.

## Conclusão

Um léxico de catástrofe e desolação é repetido *ad nauseam* por meios de comunicação e por outros atores da trama mediática em que é contada e reforçada a narrativa da incapacidade do Estado haitiano e dos haitianos para se governarem a si mesmos. O ostracismo e o castigo, que se seguiram à revolução, deram lugar ao paternalismo que justificou ocupações estrangeiras, embargos comerciais, ações humanitárias desconcertadas – algumas com efeitos perversos muito superiores aos benefícios trazidos a curto prazo –, e, nos últimos dez anos, uma intervenção militar da Organização das Nações Unidas que configura um permanente estado de exceção no Haiti.

Inconformados com o lugar no qual a História insiste em querer imobilizá-los, os haitianos encontram na emigração uma estratégia por vezes complexa e prolongada que tem por objetivo o reencontro com a dignidade no trabalho e a possibilidade de apoiar a sua família e o seu país.

---

<sup>1683</sup> Ibid, p. 37, 39.

Pelo caminho, os migrantes encontram *borders and boundaries*<sup>1684</sup>: por um lado, políticas migratórias restritivas e racismo institucional, e, por outro, estigma e preconceito. Os haitianos deparam-se também com cenários de pânico moral, inclusive em países responsáveis pelas condições que os levaram a migrar para sobreviver.

Os três grandes períodos da história da migração contemporânea no Haiti – que aqui procurámos descrever – colocam em evidência uma relação particular, em cada um deles, entre o terror político e o marasmo económico, não constituindo a pobreza extrema um fator satisfatório para dar conta da complexidade de uma emigração que reduziu em mais de 20% a sua população<sup>1685</sup>. Se desejarmos entender minimamente uma forma de se ser haitiano na atualidade, cuja essência se funda no laço entre localidade e globalidade, torna-se imprescindível tentar compreender o peso e o curso da história do Haiti.

Neste sentido, é fundamental apreender a realidade das migrações forçadas por catástrofes naturais e pela ausência de condições de subsistência, a fim de se contribuir para a reforma dos instrumentos do Direito Internacional que devem assistir a todos os que necessitem de proteção.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o Poder Soberano e a Vida Nua*. Lisboa: Editorial Presença, 1998.

---

<sup>1684</sup> Fronteiras físicas e limites sociais, Cf. FASSIN, Didier. Policing Borders, Producing Boundaries. The Governmentality of Immigration in Dark Times. *The Annual Review of Anthropology*, 40, p. 213-226, 2011.

<sup>1685</sup> AUDEBERT, Cédric. Op. cit., p. 24.

AMUEDO-DORANTES, Catalina; GEORGES, Annie; POZO, Susan. Migration, Remittances, and Children's Schooling in Haiti. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, v. 630, 2010.

AUDEBERT, Cédric. *La diaspora haïtienne: territoires migratoires et réseaux transnationaux*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2012.

BASCH, Linda Green; SCHILLER, Nina Glick; BLANC, Cristina Szanton. *Nations Unbound: transnational projects, postcolonial predicaments, and deterritorialized nation-states*. Luxembourg: Gordon and Breach Science Publishers, 1995.

BAUMAN, Zygmunt, *Globalization: the human consequences*. New York: Columbia University Press, 1998.

BETTS, Alexander. Survival Migration: A New Protection Framework. *Global Governance*, special edition on International Migration, v. 16, 3, p. 361-382, 2010.

COHEN, Stanley. *Folk Devils and Moral Panics*. 3. ed. Oxford: Blackwell Publishers, 1987.

FARMER, Paul. *AIDS and Accusation: Haiti and the Geography of Blame*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1992

FASSIN, Didier. Policing Borders, Producing Boundaries. The Governmentality of Immigration in Dark Times. *The Annual Review of Anthropology*, 40, p. 213-226, 2011.

JAMES, C. R. L. *Os Jacobinos Negros- Toussaint L'Ouverture e a Revolução de São Domingos*. Trad. Afonso Teixeira Filho. São Paulo: Boitempo, 2000.

MALKKI, Liisa H. Refugees and Exile: From "Refugee Studies" to the National Order of Things. *The Annual Review of Anthropology*, v. 24, p. 495-523, 1995.

MINTZ, Sidney W. Can Haiti Change?. *Foreign Affairs*, v. 74, p. 73-86, Jan./Feb. 1995.

\_\_\_\_\_. *Whitewashing Haiti's History*, 2010.

NACHMAN, Steven R. Tuberculosis and Other Health Risks of Being Haitian in a U. S. Detention Camp. *Medical Anthropology Quarterly*, New Series, v. 7, p. 227-259, 1993.

ONG, Aihwa. *Flexible Citizenship: The Cultural Logics of Transnationality*. Durham & London: Duke University Press, 1999.

PIERRE-LOUIS, François. Earthquakes, Nongovernmental Organizations, and Governance in Haiti. *Journal of Black Studies*, v. 42, 2, p. 186-202, 2011.

PORTES, Alejandro; STEPICK, Alex. Unwelcome Immigrants: the labor market experiences of 1980 (Mariel) Cuban and Haitian refugees in South Florida. COHEN, Robert (Ed.) *The Sociology of Migration*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 1996.

PRICE-MARS, Jean. *La Republica de Haiti e y la Republica Dominicana: diversos aspectos de un problema historico, geografico y etnologico*. Puerto Príncipe, Colección del Tercer Cincuentenario de la Independencia de Haiti, 1953.

SCHILLER, Nina Glick; FOURON, Georges Eugene. *Georges Woke Up Laughing*. Durham: Duke University Press, 2001.

VELOSO, A. J. Barros. Da sífilis à sida. *Medicina Interna*, v. 8, n. 1, p. 56-61, 2001.



# A Migração de haitianos para o Brasil no contexto do terremoto de 2010

Viviane Mozine Rodrigues\*

## Introdução

Este capítulo faz uma análise recente da migração haitiana, que ganhou destaque no Brasil a partir de janeiro de 2010 devido a uma catástrofe ambiental<sup>1686</sup> – um terremoto ocorrido no Haiti. Entretanto, a migração haitiana não é uma consequência única do terremoto ocorrido no Haiti.

Tal afirmação se explica na frágil consolidação do Estado nacional haitiano, por razões de ordem política, social e econômica, onde os fluxos de pessoas para o exterior se intensificaram a partir de meados do século XX. Na década de 1930, iniciou-se uma intensa migração rural

---

\* Viviane Mozine Rodrigues é Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Vila Velha, Mestre em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Cândido Mendes e Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. É Docente do Curso de Relações Internacionais e dos Mestrados em Sociologia Política e Profissional em Segurança Pública da Universidade Vila Velha. É coordenadora do Núcleo de Apoio aos Refugiados no Espírito Santo (NUARES).

<sup>1686</sup> O significado do termo escolhido nesse artigo está relacionado a problemas ambientais, como mudanças climáticas que geram uma acirrada disputa por recursos e territórios mais seguros. Cf. FERNANDES, Cláudio Tadeu Cardoso. A segurança ambiental e os dilemas da reconstrução nos países em desenvolvimento arrasados por catástrofes naturais e conflitos: cooperação internacional ou capitalismo de desastre?. *Universitas – Relações Internacionais*, v. 4, n. 1, Jan./Jul. 2006, p. 89.

para a República Dominicana<sup>1687</sup> com objetivo de atuação como mão de obra na lavoura açucareira<sup>1688</sup>. Até o final da década de 1990, a imigração haitiana também teve como destino os Estados Unidos (EUA) e o Canadá, a Bahamas e também as áreas urbanas da República Dominicana<sup>1689</sup>.

Segundo Télémaque após o terremoto, temeu-se pela segurança interna nacional, pois a situação poderia fugir do controle das autoridades, uma vez que escassez de água e alimentos aumentava o medo de saques, com relatos de ações contínuas de gangues armadas e saqueadores<sup>1690</sup>.

Em um país com instabilidade política, pobreza e exclusão social bastante acentuadas<sup>1691</sup>, e com o terremo-

---

<sup>1687</sup> O governo dominicano tratou a migração haitiana como uma “invasão passiva”. Existe uma vasta bibliografia sobre a histórica tensão étnica, xenofobia e a construção do sentimento “antihaitianista” na República Dominicana, mas que também inclui outros países da América Latina. Cf. BALAGUER, Joaquín. *La Isla al Revés, Haití y el Destino Dominicano*. Santo Domingo: Librería Dominicano, 1984; e ROSA, Renata de Melo. *Brasil e Haiti: uma equação imperfeita? Um estudo sobre haitianos na Região Norte do Brasil*. In: ROSA, Renata de Melo; ÁVILA, Carlos Federico Domínguez (Org.). *Democracia, desenvolvimento e cidadania no Brasil: a construção de uma agenda de políticas públicas*. Curitiba: CRV, 2012. p. 197-206.

<sup>1688</sup> SILIÉ, Ruben. Aspectos socio-históricos sobre La inmigración haitiana a la República Dominicana. In: SILIÉ, Ruben et al. *La República Dominicana y Haití frente al futuro*. Santo Domingo: FLACSO, 1998. p. 1-33.

<sup>1689</sup> SILIÉ, Ruben. Aspectos y variables de las relaciones entre República Dominicana y Haití. *Revista Futuros*, n. 9, v. 3, 2005.

<sup>1690</sup> TÉLÉMAQUE, Jenny. *Imigração haitiana na mídia brasileira: Entre fatos e representações*. Monografia para conclusão de Curso apresentada à UFRJ, 2012.

<sup>1691</sup> Para uma síntese do processo de formação econômica e social do Haiti, cf. PESCHANSKI, Joao Alexandre. *Haiti*. In: SADER, Emir et al. (Orgs.). *Latinoamericana Enciclopédia Contemporânea da América Latina e*

to ocorrido em janeiro de 2010, instalou-se uma crise humanitária onde os sobreviventes perderam o pouco que tinham. Assim, um dos motivos da migração de haitianos após a catástrofe ambiental, segundo Milesi tem sido a falta de emprego, a falta de moradia e de comida suficiente no país. Esse quadro de completa desesperança pós-terremoto fez com que muitos haitianos deixassem o país com destino, principalmente para o Canadá, os Estados Unidos, a França, as Antilhas Francesas, a República Dominicana e o Brasil<sup>1692</sup>.

Como ressalta Cotinguiba e Pimentel a entrada dos haitianos no Brasil não se deu de maneira aleatória, mas está relacionada com uma gama ampla de acontecimentos históricos provocados por diversos fatores expulsivos como a falta de empregos, a frágil situação econômica e a política interna que vivencia o povo haitiano, a busca por melhores condições de vida e a presença das Forças Armadas brasileiras no Haiti<sup>1693</sup> - liderando a Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH)<sup>1694</sup>.

---

Caribe. Rio de Janeiro: LPP/UERJ; Boitempo Editorial, 2006. p. 657-665

<sup>1692</sup> MILESI, Rosita. Brasil e os desafios da lei de migrações: Entrevista especial com Rosita Milesi. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/entrevistas/505828-entrevista-especial-com-rosita-milesi->>. Acesso em: 26 Set. 2012.

<sup>1693</sup> COTINGUIBA, Geraldo C.; PIMENTEL, Marília Lima. Relato sobre imigração na Amazônia ocidental brasileira: haitianos em Porto Velho. Revista do Memorial da América Latina, v. 3, p. 24 - 26. 2013.

<sup>1694</sup> A MINUSTAH foi criada por Resolução do Conselho de Segurança da ONU, em fevereiro 2004, para restabelecer a segurança e normalidade institucional do país após sucessivos episódios de turbulência política e violência. Cf.: <<http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/missoes-de-paz/o-brasil-na-minustah-haiti>>. Acesso em: 26 Set.2016.

Segundo Silva o motivo para a escolha do Brasil, é o fato do país, figurar como um “novo Eldorado”<sup>1695</sup>, devido à ascensão econômica brasileira no cenário internacional. Ou seja, pela sua intensidade e diversificação, torna-se cada vez mais complexo determinar os motivos da migração haitiana para o Brasil. No entanto, para os haitianos, o motivo da emigração para o Brasil é a expectativa de trabalho para uma vida melhor e ajudar a família que ficou no Haiti.

O objetivo deste capítulo é analisar a trajetória recente da migração de haitianos para o Brasil pós-terremoto de 2010. Para percorrer esse caminho no decorrer do capítulo, a primeira compreensão que se faz necessária acerca da temática é de cunho conceitual, esclarecendo o conceito de migrações internacionais, migrações ambientais e refúgio. A seguir serão apresentados as rotas e os desafios da fronteira brasileira.

Finaliza-se quantificando o número de haitianos que estão reconhecidos juridicamente pelo governo brasileiro e o valor das remessas internacionais dos migrantes, contextualizando-se a questão das remessas internacionais no cenário mundial e apontando a emigração como fator de reconstrução do Haiti que com cerca de 10 milhões de habitantes, possui cerca de 3,5 milhões dos seus cidadãos morando em outros países – 35% da população de acordo com relatório do Banco Mundial<sup>1696</sup>.

<sup>1695</sup> SILVA, Sidney Antônio da. Brazil, a new Eldorado for Immigrants?: The case of Haitians and the Immigration Policy. *Urbanities*, v. 3, n. 2, p. 3-18, Nov. 2013.

<sup>1696</sup> BANCO MUNDIAL. Economic Implications of Remittances and Migrations, 2010. Disponível em: <<http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/0,,contentMDK:21121930~menuPK:3145470~pagePK:64165401~piPK:64165026~t>

Metodologicamente, o capítulo utiliza fontes primárias (legislação, comunicação via internet e documentos governamentais) e secundárias (teses, dissertações e bases de dados). A base conceitual deste capítulo é dada pelos organismos internacionais e amplamente utilizada nos meios acadêmicos. O número de haitianos reconhecidos juridicamente no Brasil é revelado com base nos registros do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), do Ministério do Trabalho, e o valor das remessas internacionais dos migrantes são os que constam no relatório *Economic Implications of Remittances and Migrations* do Banco Mundial.

## 1. Migrações Internacionais: conceitos e análise da trajetória da migração de Haitianos

Conforme Patarra, as migrações internacionais são um fenômeno de complexa conceituação científica, pois sob a expressão “migração internacional” estão envolvidos fenômenos distintos, com grupos sociais e implicações diversas<sup>1697</sup>. Se, de um lado, essa expressão é utilizada como forma de legitimar e garantir a visibilidade do tema em análise nos fóruns internacionais e nacionais, de outro, carregamos o desafio de concretizar, em termos teórico-conceituais, as diversas e complexas interligações de instâncias sociais, econômicas, culturais, jurídicas e institucionais, entre outras, que involucram os movimentos de peças que cruzam fronteiras de Estados-nação.

[heSitePK:476883,00.html](#)>. Acesso em: 14 Abr. 2014.

<sup>1697</sup> PATARRA, Neide Lopes. Migrações Internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. Estudos Avançados, 20, p.7- 24, 2006.

A definição de migração internacional, segundo Kelly<sup>1698</sup> é uma alteração da residência habitual, incluindo atravessar uma fronteira política<sup>1699</sup>. Para Kelly, as teorias estruturais do capitalismo propõem uma divisão do mundo entre as economias capitalistas (desenvolvidas) e os países pobres ou subdesenvolvidos com a existência de dependência econômica, política, ideológica dos últimos em relação ao primeiro<sup>1700</sup>.

Na periferia do capitalismo global, o caso do Haiti é emblemático porque além dos problemas socioeconômicos que se arrastam há anos no país, o terremoto de alta magnitude que acometeu o país em janeiro de 2010 reforçou, em grande medida, essa imagem de infortúnio do país, ao atingir cerca de 3 milhões de pessoas, provocar aproximadamente 220 mil mortes e desabrigar perto de 1,6 milhão dos seus habitantes<sup>1701</sup>. Assim, a migração de haitianos para o Brasil circunda as relações entre políticas migratórias, segurança institucional e acumulação capitalista.

Mas o Haiti é também um caso paradigmático de degradação ambiental crônica que amplificou a situação dramática

---

<sup>1698</sup> KEELY, C., *Demography and International Migration. Migration Theory - Talking across Disciplines*. London: Routledge, 2000.

<sup>1699</sup> *Ibid.*

<sup>1700</sup> *Ibid.*

<sup>1701</sup> MOZINE, Augusto et al. *Migrações ambientais e direitos humanos: o discurso da mídia de massa e os haitianos na Amazônia*. VII Encontro Anual da Andhep (UFPR), 2012. p. 1 - 26. Cf. também: THOMAS, Omar Ribeiro; NASCIMENTO, Sebastião. *Nem na lua os haitianos estão a salvo: a difusão do anti-haitianismo no continente americano*. *Semana da Antropologia – Seminário internacional “Deslocamentos, Desigualdades e Direitos Humanos”*, 2012.

de 2010<sup>1702</sup>. Valler Filho lembra de que a situação ambiental haitiana é gravíssima, uma vez que o índice de desmatamento é de 98%<sup>1703</sup>. O terremoto foi apenas um elemento potencial que levou muitos haitianos a migrar. Assim,

O migrante é toda a pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum para outro lugar, região ou país. É um termo frequentemente usado para definir as migrações em geral, tanto de entrada quanto de saída de um país, região ou lugar, não obstante existam termos específicos para a entrada de migrantes – Imigração – e para a saída – Emigração. É comum, também, falar em “migrações internas”, referindo-se aos migrantes que se movem dentro do país, e “migrações internacionais”, referindo-se aos movimentos de migrantes entre países, além de suas fronteiras<sup>1704</sup>.

Há outras motivações para a migração de haitianos, seja em busca de novas oportunidades e melhoria de vida. Associada a essas motivações e pós-terremoto, a causa imediata da migração haitiana foi por questões ambientais, onde adicionalmente, podemos empregar a expressão “migrantes ambientais”, definida pela Organização Internacional para as Migrações como:

Pessoas ou grupos de pessoas que, por motivos de mudanças bruscas ou

---

<sup>1702</sup> DOLISCA, Frito et al. Land tenure, population pressure, and deforestation in Haiti: The case of Forêt des Pins Reserve. *Journal of Forest Economics*, v. 13, 4, p. 277-289, 2007.

<sup>1703</sup> VALLER FILHO, W. O Brasil e a crise haitiana: A cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática. Brasília: FUNAG, 2007. p. 159.

<sup>1704</sup> INSTITUTO DE MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. Disponível em: <<http://www.migrante.org.br>>. Acesso em: 26 set. 2012.

progressiva no ambiente que afetam negativamente as suas vidas ou condições de vida, são obrigados a ter que deixar suas casas habituais, ou optar por fazê-lo, temporária ou permanentemente, e que se deslocam, quer no seu território ou no estrangeiro<sup>1705</sup>.

Já o refúgio é um instrumento jurídico que protege pessoas que têm um fundado temor de perseguição e que precisam de proteção internacional. Cabe aqui então definir o que é um refugiado, de acordo com a *Convenção Relativa ao Status dos Refugiados* de 1951 (Convenção de 51), que estabelece em caráter universal o conceito de refugiado:

Refugiado é aquele que, possuído de um temor bem-fundado de ser perseguido por razões de raça, religião, nacionalidade, de ser integrante de um grupo social específico ou por suas opiniões políticas, encontra-se fora do país de sua nacionalidade, e está incapacitado ou possuído por tal temor, por não poder receber a proteção daquele país; ou quem, não tendo nacionalidade e estando fora do país de sua habitual residência, está incapacitado, ou possuído por tal temor, não tem a possibilidade de voltar para ele<sup>1706</sup>.

Entretanto, como se pode observar, a Convenção de 51, que define quem são refugiados, não previu mecanismos de proteção para o deslocamento por razões ambientais. Somente na década de 1970, a primeira definição da

---

<sup>1705</sup> Disponível em: <<http://www.iom.int/jahia/Jahia/definitional-issues>>. Acesso em: 30 Abr. 2012.

<sup>1706</sup> Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/>>. Acesso em: 10 Abr. 2012.



expressão “refugiado ambiental” foi cunhada por Lester Brown<sup>1707</sup>, do *World Watch Institute*, mas só foi popularizada com a publicação, em 1985, por Essam El- Hinnawi, professor do *Egyptian National Research Centre*, Cairo<sup>1708</sup>.

Refere-se a pessoas que fugiram de suas casas por causa de mudanças ambientais que tornaram suas vidas ameaçadas ou insustentáveis. Em alguns casos, estas pessoas encontraram novos lugares para viver em seus próprios países. Em outros casos, elas devem mudar de um país para outro buscando refúgio<sup>1709</sup>.

Entretanto, a categoria “refugiado ambiental” não é reconhecida pelos Estados e nem mesmo pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), pois não está prevista na Convenção de 51<sup>1710</sup>.

Outra definição utilizada e adotada pelo ACNUR é dos deslocados internos, pessoas deslocadas dentro de seu próprio país, e que

---

<sup>1707</sup> WORLDWATCH. Disponível em: <<http://www.worldwatch.org/mission>>. Acesso em 26 Set.2016.

<sup>1708</sup> Ibid.

<sup>1709</sup> DERANI, Cristiane. Refugiados ambientais. In: ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO. Dicionário de Direitos Humanos, Refugiados Ambientais. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php?page=Refugiado+Ambiental>>. Acesso em: 20 Set. 2016.

<sup>1710</sup> Alguns autores criticam alguns instrumentos internacionais, como a Convenção de 51, por não oferecerem respostas a alguns problemas contemporâneos como violência generalizada, migrações massivas e desastres naturais, defendendo, assim, haver uma “perseguição meio ambiental”, pois, para o Direito Internacional, o termo “refugiado ambiental” não existe, conforme definição da Convenção de 51. Cf. KOLMANNSSKOG, Vikram Odedra. ¿Persecución por motivos climáticos?. *Forced Migration Review*, 31, p. 39, Nov. 2008.

muitas vezes são erroneamente chamadas de refugiadas. Ao contrário dos refugiados, os deslocados internos não atravessaram uma fronteira internacional para encontrar segurança, mas, permaneceram em seu país natal. Mesmo se fugiram por razões semelhantes às dos refugiados (conflito armado, violência generalizada, violações de direitos humanos), legalmente os deslocados internos permanecem sob a proteção de seu próprio governo, ainda que este governo possa ser a causa da fuga. Como cidadãos, elas mantêm todos os seus direitos e são protegidos pelo direito dos direitos humanos e o direito internacional humanitário<sup>1711</sup>.

O ACNUR reconheceu no primeiro momento a situação de deslocamento interno no Haiti em relatório elaborado 8 meses depois da catástrofe, que contabilizou cerca de 1,3 milhões de pessoas deslocadas internamente vivendo em condições precárias nos 1.354 acampamentos e assentamentos na capital e seu entorno. Cerca de 60% da infraestrutura governamental, administrativa e econômica foi destruída. Mais de 180.000 casas desabaram ou foram danificadas e 105.000 foram completamente destruídas. Por volta de 23% de todas as escolas no Haiti foram afetadas pelo terremoto (4992 escolas), 80% das escolas em Porto Príncipe e 60% das escolas nos Estados do Sul e Oeste foram destruídas ou danificadas<sup>1712</sup>.

Vale destacar, ainda, que vários autores se debruçaram sobre a questão da relação entre a mudança ambiental

---

<sup>1711</sup> Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/>>. Acesso em: 10 Abr. 2012.

<sup>1712</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Haiti: Eight Months After the Earthquake, 2010.

e potenciais crises humanitárias. Mesmo com esse esforço acadêmico permanece a indefinição relativa às interações entre mudança ambiental e sistemas ecológicos, vulnerabilidade socioeconômica resultante e potenciais consequências em termos de movimento de populações ou migrações induzidas por mudanças ambientais.

Estas interações têm sido pobremente conceituadas com falta de investigação sistemática e por vezes se reduzem a explicações causais simplistas<sup>1713</sup>, negando o complexo processo com diversas variáveis (econômicas, sociais, ambientais) que é a causa da migração e/ou conflito induzido por mudanças ambientais. Para Keohane as mudanças climáticas têm alterado o fluxo e refluxo de populações humanas por milhares de anos<sup>1714</sup>.

Os migrantes haitianos pós-terremoto foram acolhidos em território brasileiro pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80)<sup>1715</sup>, já obsoleto, e recentemente substituído pela nova Lei de Migrações (Lei 13.445 de 2017, em vigor em novembro de 2017).

Entretanto, antes eles tentaram obter o reconhecimento da condição de refugiado, mas, tiveram sua solicitação negada, pois, conforme exposto anteriormente, não são considerados refugiados por não se incluírem nos re-

---

<sup>1713</sup> WARNER K, Hamza M. et al. Climate change, environmental degradation and migration. *Natural Hazards*, 55, p. 689 e ss., 2010.

<sup>1714</sup> KEOHANE, Robert O. *Power and governance in a partially globalized world*. Londres: Taylor & Francis, 2004. p. 1-13.

<sup>1715</sup> O Estatuto do Estrangeiro de 1980, assinada pelo presidente João Baptista Figueiredo, era baseado na lei de segurança nacional - e portanto discricionário. Mostrou-se obsoleto, por exemplo, no caso dos haitianos onde o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) teve que criar um "visto humanitário" para sua recepção.

quisitos da Convenção de 51 e também da Lei brasileira do Refúgio (Lei 9.474/97), muito embora o inciso III da lei brasileira considere que “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país” dando interpretação ampla, na qual os haitianos poderiam ser reconhecidos como refugiados pelo governo brasileiro.

Foi proposta inclusive, ação civil pública movida pelo Ministério Público Federal<sup>1716</sup> sobre essa questão. Porém, o juiz federal confirmou a decisão do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), mantendo em sua decisão uma interpretação restritiva no sentido de não reconhece-los como refugiados<sup>1717</sup>. Segundo Jubilut e Apolinário há, normalmente, carência e insuficiência de regulamentos para solucionar incongruências entre normas de várias esferas<sup>1718</sup>.

Quando o CONARE nega a solicitação de refúgio por entender que o solicitante não preenche os requisitos de elegibilidade previstos na Convenção de 51 e na Lei 9.474/97, mas subsistem preocupações humanitárias em torno do pedido do solicitante, o migrante pode ainda conseguir um visto de residência permanente por razões humanitárias, que é concedido pelo CNIg.

<sup>1716</sup> Vale ressaltar que, no Acre, uma Ação Civil Pública (ACP), conforme o inquérito civil n. 1.10.00.000134/2011-90, do Ministério Público Federal e da Procuradoria da República do Acre (2012), solicita o reconhecimento da condição de refugiado aos haitianos no Brasil.

<sup>1717</sup> Disponível em: <<http://www.prac.mpf.mp.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos>> Acesso em 26 Set. 2016.

<sup>1718</sup> JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. Revista Direito GV, v. 6, n. 1, p. 275- 294, 2010.

Art. 1º Recomenda ao Comitê Nacional para os Refugiados - CONARE (...), o encaminhamento ao Conselho Nacional de Imigração - CNIg, dos pedidos de refúgio que não sejam passíveis de concessão, mas que, a critério do CONARE, possam os estrangeiros permanecer no país por razões humanitárias.

Trata-se de um mecanismo de proteção excepcional, que passou a ser utilizado apenas recentemente - no caso dos haitianos que deixaram os locais afetados pelo terremoto ocorrido em janeiro de 2010. Tal mecanismo preenchia uma lacuna do obsoleto Estatuto do Estrangeiro, que burocratizava e dificultava o acesso de estrangeiros no país.

O CNIg que é um órgão colegiado, criado pela Lei 6.815/80, vinculado ao Ministério do Trabalho, e que desde a sua criação supriu as deficiências do revogado Estatuto do Estrangeiro, regulando, através de Resoluções Normativas, inúmeras situações<sup>1719</sup> que marcam a sociedade de hoje e as necessidades da vida dos migrantes da atualidade<sup>1720</sup>.

Assim, coube ao CONARE remeter os pedidos de refúgio dos haitianos ao CNIg<sup>1721</sup> que, após ampla reflexão e análise da situação do Haiti e das graves consequências que o terremoto de janeiro de 2010 causou na população e em toda a estrutura social e governamental, decidiu conceder residência permanente por razões humanitárias, com base na Resolução n. 27/98, que trata dos casos omissos e especiais, que - foi o respaldo legal para a solução migra-

<sup>1719</sup> Como os vistos humanitários para Haitianos e Sírios.

<sup>1720</sup> MILESI, Rosita. Op. cit.

<sup>1721</sup> O CONARE julga somente casos de refúgio, mas, pode encaminhar para o CNIg demandas atuais e específicas para resoluções (Cf. Lei 9.474/97, artigo 1º).

tória de caráter humanitário para os haitianos beneficiando-os com residência permanente.

Na aplicação da Resolução Normativa 27/98, o CNIg tem considerado como “especiais” os casos que sejam “humanitários”, isto é, aqueles em que a saída compulsória do migrante do território nacional possa implicar claros prejuízos à proteção de seus direitos humanos e sociais fundamentais<sup>1722</sup>.

Ainda, de acordo com a resolução do CNIg, todos os imigrantes haitianos que já estão em terras brasileiras terão permissão para permanecer aqui por até 5 anos<sup>1723</sup>. Findo esse prazo, poderá continuar no Brasil, solicitando a permanência definitiva, desde que comprove que esteja trabalhando regularmente.

## 2. Rotas para chegada ao Brasil e desafios na fronteira

O ingresso no Brasil se dá pelos mais variados meios. A escolha da entrada no Brasil pela região norte tem rela-

---

<sup>1722</sup> BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. Extrato do voto aprovado pelo CNIg em reunião de 13/03/2011. Documento online. Disponível em: <[http:// portal.mte.gov.br/ data/ files/ 8A7C8 12D308E21660130D7CE9FAD1DD9/ ata\\_ cnig\\_ 20110316. pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D308E21660130D7CE9FAD1DD9/ata_cnig_20110316.pdf)>. Acesso em: 26 Set. 2012.

<sup>1723</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Resolução Normativa 97/2012: “Art. 1º Ao nacional do Haiti poderá ser concedido o visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de Ago. de 1980, por razões humanitárias, condicionado ao prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 18 da mesma Lei, circunstância que constará da Cédula de Identidade do Estrangeiro.

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

ção direta com a facilidade de ingressar no país em razão da extensa fronteira, onde o controle de fiscalização por parte do Estado brasileiro é insuficiente.

Segundo Télémaque, a maioria dos haitianos chega ao país por rotas não vigiadas<sup>1724</sup>. Por isso, não é fácil a viagem até o Brasil, cujo trajeto dura até 3 meses pela América do Sul, antes de entrar pela fronteira norte do país, normalmente por trajetos fluviais ou terrestres.

Os países pelos quais os haitianos passam para chegarem ao Brasil têm início na República Dominicana e têm como destino o Equador ou o Peru. A partir desses países, por trajeto terrestre ou fluvial, chegam à fronteira do Brasil em diferentes pontos. Tabatinga, Assis Brasil e Brasiléia são os principais pontos de entrada<sup>1725</sup>.

Em outra rota, identificada por Louidor, os haitianos partem geralmente de Porto Príncipe seguindo por via terrestre para a República Dominicana<sup>1726</sup>. De lá vão por via aérea para o Panamá e para o Equador, seguindo viagem de ônibus até Peru ou Bolívia. Após adentrarem nos países vizinhos ao Brasil, seguem viagem de barco ou caminhando pela floresta até as cidades de Tabatinga, no Amazonas, ou Brasiléia e Epitaciolândia, no Acre. Esse percurso até as cidades acreanas foi realizado, segundo a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Estado do Acre, por cer-

---

<sup>1724</sup> TÉLÉMAQUE, J. Op. cit.

<sup>1725</sup> Disponível em: <<http://www.migrante.org.br>>. Acesso em: 26 Set. 2012.

<sup>1726</sup> LOUIDOR, Wooldy Edson. Os haitianos em Tabatinga: relato de uma peregrinação, 2011. Documento Online. Disponível em: <<http://elouidor.blog.fr/2011/08/12/os-haitianos-em-tabatinga-relato-de-uma-peregrinacao-11657224/>>. Acesso em 2 de Fev. 2014.

ca de 500 haitianos somente no período entre Natal e Ano Novo de 2011<sup>1727</sup>.

Outra rota identificada por Cotinguiba e Pimentel<sup>1728</sup> ocorre de ônibus do Haiti até a República Dominicana, de avião até o Equador, e, com escala no Panamá, os haitianos passam pelo Peru e Bolívia. Alguns entram pelo Equador, onde permanecem alguns dias ou meses, trabalham, recebem uma remuneração e seguem adiante<sup>1729</sup>. O motivo de não ficarem em Quito, capital equatoriana, conforme muitos nos relataram<sup>1730</sup>, é o frio muito rígido em relação ao clima do Haiti. De lá, saem de ônibus e vão até Lima, no Peru; se têm dinheiro suficiente continuam a viagem, caso contrário, ficam trabalhando por diárias até conseguirem o dinheiro necessário para o custo da viagem até a cidade de *Iñapari*, divisa com o Brasil, num percurso de até 8 dias de viagem pelas serras peruanas<sup>1731</sup>.

Em outra pesquisa etnográfica, Cotinguiba e Pimentel relatam que as cidades por onde os haitianos entraram fica numa área conhecida como tríplice fronteira. No Acre (Assis Brasil), a fronteira é entre Brasil, Peru e Bolívia e no Amazonas (Tabatinga), entre Brasil, Peru e Colômbia. Nos dois lugares a entrada foi, em geral, por pontes que ligam os dois países<sup>1732</sup>.

---

<sup>1727</sup> Ibid.

<sup>1728</sup> COTINGUIBA, Geraldo C.; PIMENTEL, Marília Lima. Op. cit.

<sup>1729</sup> Ibid.

<sup>1730</sup> Ibid.

<sup>1731</sup> Ibid.

<sup>1732</sup> Como na denominada “ponte da integração”, que liga o Brasil ao Peru - construída sobre o rio Acre, no transcurso da rodovia interoceânica. Cf. PAULA, E. A de. Entre desastres e transgressões.



A viagem, em geral, acontece de avião entre o Haiti ou República Dominicana, com ponte aérea no Panamá até o Equador, de onde seguem para o Peru, de ônibus, e, mais uma vez de ônibus, cruzam o Peru até a fronteira com o Brasil, onde entram a pé ou em táxi boliviano ou peruano, dependendo da rota que é feita, a um preço que pode chegar até 100 dólares por pessoa, em viagens com uma média de 6 passageiros por veículo. A viagem total custa em média 3 mil dólares<sup>1733</sup>.

Segundo Contingui e Pimentel, no caminho, especialmente no Peru, muitos relataram na pesquisa de campo que foram extorquidos por policiais, assim também aconteceu na Bolívia<sup>1734</sup>. Há relatos de estupros e assassinatos nesses países. Uma vez no Brasil, afora algumas dificuldades, os imigrantes narram que não sofreram violência como aconteceu no trajeto realizado. Além das cidades da região amazônica, de acordo com nossa pesquisa etnográfica realizada em Porto Velho, há presença de haitianos nas cidades de Belo Horizonte – MG, Florianópolis, Itajaí e Navegantes – SC, Cuiabá e Rondonópolis – MT, Campo Grande – MS, Curitiba, Londrina e Pato Branco – PR, Goiânia – GO, Porto Alegre – RS, Rio de Janeiro – RJ, e São Paulo – SP<sup>1735</sup>.

---

A chegada dos imigrantes haitianos no “Reino deste mundo Amazônico”. *Novos Cadernos NAEA*, v. 16, n. 2, p. 187-206, 2013.

<sup>1733</sup> COTINGUIBA, Geraldo C.; PIMENTEL, Marília Lima. Elementos etnográficos sobre imigração na Amazônia brasileira: linguagem e inserção social de haitianos em Porto Velho. IV Reunião Equatorial de Antropologia e XIII Reunião de Antropólogos do Norte e Nordeste, 2013.

<sup>1734</sup> *Ibid.*

<sup>1735</sup> *Ibid.*

No processo de formação social da Amazônia Ocidental, em particular do atual Estado do Acre, o fluxo migratório de trabalhadores sempre exerceu papel fundamental<sup>1736</sup>. No contexto atual da Amazônia acreana, a problemática se refere à intensa migração internacional de trabalhadores, notadamente de haitianos, que chegam até a região principalmente pela Estrada do Pacífico, também denominada Rodovia Transoceânica e, entre os peruanos, conhecida como Carretera Interoceânica. Os primeiros registros da chegada deles pela Interoceânica, feitos nas cidades brasileiras de Assis Brasil, Brasiléia e Epitaciolândia, no Acre, são de dezembro de 2010, antes mesmo de a rodovia ter sido oficialmente inaugurada<sup>1737</sup>.

O discurso securitário do governo brasileiro é no sentido do aumento do patrulhamento nas áreas de fronteiras. A Polícia Federal e a Agência Brasileira de Inteligência já foram acionadas para ampliar a vigilância das áreas limítrofes. Sobre essa questão, as fronteiras amazônicas apresentam um particular desafio, uma vez que o controle do Estado sobre elas é incipiente, assim como a integração da região com o resto do país. Há outros desafios cuja magnitude torna tal tarefa ainda mais complicada: conflitos indígenas e fundiários, tráfico internacional de drogas, degradação ambiental em larga escala, pobreza e violência, fazendo da Amazônia um complexo mosaico

---

<sup>1736</sup> MAMED, Letícia Helena; LIMA, E Eurenice Oliveira de. Trabalho e Migração Internacional: O Caso Dos Haitianos Na Amazônia Ocidental. S/d. Documento online.

<sup>1737</sup> Ibid.

geopolítico<sup>1738</sup>, assim como uma ‘fronteira discursiva’<sup>1739</sup> em que se jogam as representações nacionais e nacionalistas sobre este imenso espaço de soberania brasileira.

É sabido que faz parte das atribuições do Estado estabelecer regras para a entrada e a residência de não nacionais no próprio território (as assim chamadas políticas de admissão e de estada)<sup>1740</sup>. No entanto, é importante que o controle das fronteiras não se transforme num fechamento das mesmas, tampouco em caminho de criminalização de quem entra e reside no território em situação de irregularidade administrativa<sup>1741</sup>.

### 3. Imigração e desenvolvimento

De acordo com o relatório do Índice de Desenvolvimento Humano de 2011, o Haiti ocupa a 158ª posição entre 182 Estados<sup>1742</sup>. Ainda, segundo o *World Factbook* da Agência de Inteligência dos EUA<sup>1743</sup>, 80% da população do Haiti vive abaixo da linha da pobreza e 54% na extrema

---

<sup>1738</sup> HALL, Anthony. *Developing Amazonia: deforestation and social conflict in Brazil's Carajás programme*. Manchester: Manchester University Press, 1989. Cf. também: HECHT, Susanna; COCKBURN, Alexanter. *The fate of the forest: developers, destroyers and defenders of the Amazon*. London: Verso, 1989.

<sup>1739</sup> Entende-se que as representações discursivas estão repletas de enunciados que podem expressar os mais variados tipos de sentimentos.

<sup>1740</sup> MILESI, Rosita. Op. cit.

<sup>1741</sup> Ibid.

<sup>1742</sup> ORGANIZAÇÃO NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Desenvolvimento Humano- Sustentabilidade e equidade: Um futuro melhor para todos*, 2011.

<sup>1743</sup> UNITED STATES OF AMERICA. *CENRAL INTELLIGENCE AGENCY. The World Factbook: Haiti*, 2016.

pobreza, ou seja, com menos de 1,25 dólares por dia; sendo 52.9% da sua população analfabeta; a expectativa de vida é de 62.51 anos; com o desemprego alcançando 40,6% de sua população economicamente ativa<sup>1744</sup>.

Conforme Godoy, estimou-se que:

(...) em 2009 por volta de 58% da população não tinha acesso à água limpa e em 40% dos lares faltava alimentação adequada. Mais de meio milhão de crianças entre as idades de 6 a 12 anos não frequentavam a escola e 38% da população acima de 15 anos era completamente analfabeta. Por volta de 173 mil crianças foram submetidas à exploração como trabalhadoras domésticas e pelo menos 2.000 eram traficadas anualmente pela e para a República Dominicana<sup>1745</sup>.

Nesse contexto, as saídas de cidadãos haitianos do país intensificaram-se após o terremoto de 2010 e, mais uma vez, o principal destino foi a República Dominicana<sup>1746</sup>. Porém, o caráter precário da situação no Haiti fez com que esse fluxo se estendesse para outros países vizinhos, tais como Guiana Francesa, Venezuela, Equador, Colômbia, Peru, Bolívia, Chile, Argentina e Brasil<sup>1747</sup>.

---

<sup>1744</sup> PACIFICO, Andréa Pacheco; PINHEIRO, Thaís Kerly. O Status do Imigrante no Brasil após o Terremoto de 2010 sob a Perspectiva do Pós-Estruturalismo. Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional, 1, p. 107-125, 2013.

<sup>1745</sup> GODOY, Gabriel Gualano. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto, ALMEIDA, Guilherme de Assis (Orgs.). 60 anos de ACNUR - Perspectivas de Futuro. São Paulo: Editora CL-A, 2011. p. 45-68.

<sup>1746</sup> Ibid.

<sup>1747</sup> Ibid.

A migração haitiana foi um dos maiores movimentos migratórios já recebidos pelos EUA nos anos recentes<sup>1748</sup>. Em 2008, foram registrados aproximadamente 535 mil haitianos nascidos no país descendentes dos milhares de refugiados<sup>1749</sup>.

No Brasil, em 2010 somente 4 haitianos foram reconhecidos juridicamente através de residência permanente. Em 2011, foram 709, no entanto, em 2012, foram 4.856 e em 2013, foram 2072 concessões de residência permanente<sup>1750</sup>.

Tabela 1 – Autorizações de residência permanente de haitianos no Brasil (2010- 2013).

	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>Haiti</b>	<b>4</b>	<b>709</b>	<b>4856</b>	<b>2072</b>

Fonte: Dados obtidos em em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br>>. Acesso em: 2014.

De acordo com a informação da Tabela 1, até 2013 um total de 7.641 haitianos foram reconhecidos juridicamente pelo governo brasileiro através da residência permanente e, estimativas indicam que exista mais 6.500 haitianos indocumentados (os dados são controversos – não há um número oficial justamente por causa da irregularidade) após o terremoto ocorrido em janeiro de 2010.

Entretanto,

O Brasil nunca foi e segue não sendo destino preferencial de uma migração cuja dinâmica

---

<sup>1748</sup> Disponível em: <<http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=770>>. Acesso em 2012

<sup>1749</sup> Ibid.

<sup>1750</sup> Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br>>. Acesso em 2014.

o Itamaraty e outros ministérios insistem em ignorar. Há por volta de 3,5 milhões de haitianos espalhados por dezenas de países em três continentes, todos abrigando comunidades consideravelmente maiores e infinitamente mais bem acolhidas que no Brasil<sup>1751</sup>.

O Haiti é um país que tem um histórico de intervenções desde a década de 1990, no período de 1990 a 2000, foram 6 missões de paz distintas aprovadas pelo conselho de segurança da ONU. A partir de 2012, um efetivo de 200 homens faz parte de uma retirada gradual das tropas brasileiras no Haiti, processo que deverá durar até 2016<sup>1752</sup>.

Nos círculos políticos, a intervenção mais discutida sobre os haitianos veio de um conservador que trabalhou com Ronald Reagan e George W. Bush: Elliot Abrams. Sua tese é a de que a migração é uma forma mais eficaz de ajudar o Haiti e os países deveriam se abrir para receber refugiados haitianos. Ele argumenta que um terço do orçamento haitiano é financiado pelos imigrantes. Mas cerca dos US\$ 1,9 bilhões que enviam ainda está abaixo do que mandam para seus países dominicanos e hondurenhos, que enviam, respectivamente, US\$ 3 bilhões e US\$ 2,7 bilhões em remessas<sup>1753</sup>.

Segundo Gabeira, o argumento de Elliot, rechaçado pelos conservadores e apoiado pela esquerda, principalmente a revista *Mother Jones*, é simples: a ajuda internacio-

<sup>1751</sup> VENTURA, Deisy. Qual a política migratória do Brasil?. *Le Monde Diplomatique*, 7 de Mar. de 2012.

<sup>1752</sup> Cf.: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/Dilma-vai-ao-Haiti-mas-antes-fecha-fronteira-para-imigrantes-ilegais/6/18326>>.

<sup>1753</sup> GABEIRA, Fernando. A parte brasileira da diáspora haitiana. *Estadão*, 17 de Abr. de 2011.

nal ao Haiti é de US\$ 900 milhões, metade do que enviam os próprios haitianos. Nesse ritmo, argumenta, a reconstrução seria mais rápida com o aumento da diáspora. Por via das dúvidas, os EUA colocaram Bill Clinton como representante da ONU para a reconstrução do Haiti. Sua missão é acionar os organismos internacionais e também levar a indústria para o país. Os EUA têm a soberania sobre a costa haitiana para garantir também a repressão ao movimento de *boat people*<sup>1754</sup>.

O melhor redutor de pobreza no Haiti tem sido a emigração. Há cerca de meio milhão de haitianos nos Estados Unidos, e suas remessas para os parentes em casa ajudam bastante a economia. Pesquisadores têm sugerido que a melhor maneira de auxiliar o desenvolvimento haitiano é criar programas de vistos de trabalho, mesmo que temporários<sup>1755</sup>. Tais indicações foram feitas pensando nos Estados Unidos, mas aplicam-se também ao Brasil<sup>1756</sup>.

O Relatório da Comissão Global sobre Migração Internacional da Organização das Nações Unidas<sup>1757</sup> (GCIM/UN), e o relatório anual do Banco Mundial intitulado *Economic Implications of Remittances and Migrations*<sup>1758</sup> – trazem as recomendações que acabam por configurar os

---

<sup>1754</sup> Ibid.

<sup>1755</sup> Cf. em: <<http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1425540/>>.

<sup>1756</sup> SANTORO, Mauricio. *Haiti e Brasil: imigração e desenvolvimento*. S/d. Documento online. Disponível em: <<http://todososfogos.blogspot.pt/2012/01/haiti-e-brasil-imigracao-e.html>>. Acesso em: 26 Set. 2012.

<sup>1757</sup> Cf. em: *Summary of the Report of the Global Commission on International Migration*. Disponível em: <[http://www.un.org/esa/population/meetings/fourthcoord2005/P09\\_GCIM.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/fourthcoord2005/P09_GCIM.pdf)> Acesso em: 23 Out. 2006.

<sup>1758</sup> Cf. em: BANCO MUNDIAL. Op. cit.

dois eixos norteadores de um debate atual: políticas migratórias ancoradas em direitos humanos e remessas dos emigrados como instrumento de combate à pobreza dos países de origem.

Segundo o Banco Mundial<sup>1759</sup>, 5 países (a Guiana, o Haiti, a Jamaica, Granada e a República Dominicana) figuram entre os 30 países que lideram a classificação mundial dos países destinatários em valor relativo. Para efeito comparativo do peso e importância das remessas internacionais para a economia haitiana, ver a Tabela 2:

Tabela 2- Remessas oficiais de migrantes para o Haiti (2003-2010) em US\$ Milhões<sup>1760</sup>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Remessa de trabalhadores	811	932	986	1,063	1,222	1,370	1,376	1,499

Atualizando as remessas internacionais para a economia haitiana, em 2012, depois do terremoto, estas alcançaram cerca de US\$ 1,9 bilhões<sup>1761</sup>. Os haitianos que moram fora do país enviaram remessas que, em 2012, corresponderam a 22% do Produto Interno Bruto (PIB) anual do Haiti, segundo dados da CIA. Antes do terremoto de 2010 o impacto das remessas no PIB não chegava a 16%<sup>1762</sup>.

Mais de 1 milhão de haitianos recebem dinheiro proveniente de remessas daqueles que residem principalmen-

---

<sup>1759</sup> Ibid.

<sup>1760</sup> Ibid.

<sup>1761</sup> Ibid.

<sup>1762</sup> Cf. em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/10/imigracao-ilegal-ao-brasil-movimenta-economia-haitiana-pos-terremoto.html>>. Acesso em: 26 Out. 2013.?



te nos Estados Unidos. Este fluxo de remessas representa um enorme potencial para o investimento estrangeiro com vistas à recuperação do país e seu desenvolvimento<sup>1763</sup>.

Há iniciativas importantes que são tomadas, quer seja para favorecer o desenvolvimento das comunidades através da partilha das remessas, como nas *hometown associations* criadas por migrantes haitianos nos Estados Unidos, ou pelo desenvolvimento de infraestruturas locais, como na África Ocidental, no vale do rio Senegal que percorre a Guiné, o Mali, a Mauritânia e o Senegal<sup>1764</sup>.

## Conclusão

Concordamos com Patarra e Baeninger que a importância do fenômeno migratório internacional reside hoje muito mais em suas especificidades, em suas diferentes intensidades e espacialidades e em seus impactos diferenciados (particularmente em nível local) do que no volume de imigrantes envolvidos em deslocamentos populacionais<sup>1765</sup>.

Talvez o maior mito sobre a migração haitiana seja o terremoto, que foi de fato um ponto de ruptura, mas não podemos esquecer que a causa da migração haitiana há muito tempo envolve questões ambientais, econômicas, humanitárias e sociopolíticas. Ou seja, sucessivas crises tornam a saída de seus nacionais algo bastante comum.

<sup>1763</sup> Cf. em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/12/internacional/1389561892\\_699704.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2014/01/12/internacional/1389561892_699704.html)>. Acesso em: 23 Jan. 2014.

<sup>1764</sup> Cf. BAKEWELL, Oliver. *South-South Migration and Human Development: Reflections on African Experiences*. UNDP, 2009.

<sup>1765</sup> PATARRA, Neide Lopes; BAENINGER, Rosana. Mobilidade espacial da população do Mercosul, metrópoles e fronteira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 83-181, 2006.

O Brasil ainda precisa se preparar diante das crescentes migrações internacionais, particularmente as latino-americanas. A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), expressa preocupação pela falta de proteção dos emigrantes, em especial com relação aos haitianos. São necessárias ações, como a realização de acordos entre o Brasil e a República Dominicana, o Equador, o Peru e a Bolívia, que são países da rota migratória até o território brasileiro<sup>1766</sup>.

Os haitianos continuam a entrar de forma indocumentada pelas fronteiras brasileiras, porém, o Brasil não se encontra frente a uma presença exagerada de migrantes haitianos. A questão é que o Brasil também é um país de muitas contradições (políticas, sociais e econômicas) e o caminho para a regularização revelou a falta de uma política migratória consistente.

No contexto mundial, o valor das remessas internacionais dos migrantes haitianos tem ganhado significativa importância, superando em muito o crescimento da ajuda pública ao desenvolvimento do Haiti. O'Neil entende que as remessas influenciam, sim, no setor financeiro, político e social, bem como reforça a importância do debate em torno dos temas de *brain drain*, *brain gain*, *brain waste* e *brain circulation*<sup>1767</sup>. As remessas enviadas pelos emigrantes são, portanto, um reforço financeiro importante para o desenvolvimento do Haiti e os trabalhadores haitianos residentes no Brasil estão em plenas condições de contribuir para esse desenvolvimento.

---

<sup>1766</sup> Cf. em: <<http://www.eclac.cl>>.

<sup>1767</sup> O'NEIL, Kevin. *Using Remittances and Circular Migration to Drive Development*. Migration Policy Institute, 2003. Documento online. Disponível em: <<http://www.migrationpolicy.org/article/using-remittances-and-circular-migration-drive-development>> Acesso em: 18 Abr. 2014.

## Referências

AMORIM, Sérgio Gonçalves de. Contextualização do debate brasileiro acerca das migrações internacionais – Uma análise a partir do caso haitiano. *XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP*, 2012.

BAKEWELL, Oliver. *South-South Migration and Human Development: Reflections on African Experiences*. UNDP, 2009.

BALAGUER, Joaquín. *La Isla al Revés, Haití y el Destino Dominicano*. Santo Domingo: Librería Dominicana, 1984.

BANCO MUNDIAL *Economic Implications of Remittances and Migrations*, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Extrato do voto aprovado pelo CNIg em reunião de 13/03/2011*. Documento online.

\_\_\_\_\_. *Base estatística de haitianos com residência permanente no Brasil (2010-2013)*. Documento online.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Resolução Normativa 97/2012.

COTINGUIBA, Geraldo C.; PIMENTEL, Marília Lima. Relato sobre imigração na Amazônia ocidental brasileira: haitianos em Porto Velho. *Revista do Memorial da América Latina*, v. 3, p. 24 – 26. 2013.

\_\_\_\_\_. Elementos etnográficos sobre imigração na Amazônia brasileira: linguagem e inserção social de haitianos em Porto Velho. *IV Reunião Equatorial de Antropologia e XIII Reunião de Antropólogos do Norte e Nordeste*, 2013.

DOLISCA, Frito et al. Land tenure, population pressure, and deforestation in Haiti: The case of Forêt des Pins Reserve. *Journal of Forest Economics*, v. 13, 4, p. 277-289, 2007.

[ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO.](#)  
*Dicionário de Direitos Humanos, Refugiados Ambientais.* S/d.  
Documento online.

FERNANDES, Cláudio Tadeu Cardoso. A segurança ambiental e os dilemas da reconstrução nos países em desenvolvimento arrasados por catástrofes naturais e conflitos: cooperação internacional ou capitalismo de desastre?. *Universitas – Relações Internacionais*, v. 4, n. 1, Jan./Jul. 2006.

GABEIRA, Fernando. A parte brasileira da diáspora haitiana. *Estadão*, 17 Abr. 2011.

GODOY, Gabriel Gualano. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: RAMOS, André de Carvalho, RODRIGUES, Gilberto, ALMEIDA, Guilherme de Assis (Orgs.). *60 anos de ACNUR – Perspectivas de Futuro*. São Paulo: Editora CL-A, 2011. p. 45-68.

HALL, Anthony. *Developing Amazonia: deforestation and social conflict in Brazil's Carajás programme*. Manchester: Manchester University Press, 1989.

HECHT, Susanna; COCKBURN, Alexanter. *The fate of the forest: developers, destroyers and defenders of the Amazon*. London: Verso, 1989.

JUBILUT, Liliana Lyra. *O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A necessidade de proteção internacional no âmbito da migração. *Revista Direito GV*, v. 6, n. 1, p. 275- 294, 2010.

KEELY, C., *Demography and International Migration. Migration Theory - Talking across Disciplines*. London: Routledge, 2000.

KEOHANE, Robert O. *Power and governance in a partially globalized world*. UK: Taylor & Francis e-Library, 2004.

KOLMANNSSKOG, Vikram Odedra. ¿Persecución por motivos climáticos?. *Forced Migration Review*, 31, p. 39, Nov. 2008.

LOUDOR, Wooldy Edson. *Os haitianos em Tabatinga: relato de uma peregrinação*, 2011. Documento Online.

MAMED, Leticia Helena; LIMA, E Eurenice Oliveira de. *Trabalho e Migração Internacional: O Caso Dos Haitianos Na Amazônia Ocidental*. S/d. Documento online.

MILESI, Rosita. *Brasil e os desafios da lei de migrações: Entrevista especial com Rosita Milesi*. S/d. Documento online.

MOZINE, Augusto et al. Migrações ambientais e direitos humanos: o discurso da mídia de massa e os haitianos na Amazônia. *VII Encontro Anual da Andhep (UFPR)*, 2012. p. 1-26.

ORGANIZAÇÃO NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Desenvolvimento Humano- Sustentabilidade e equidade: Um futuro melhor para todos*, 2011.

O'NEIL, Kevin. *Using Remittances and Circular Migration to Drive Development*. Migration Policy Institute, 2003. Documento online.

PACIFICO, Andréa Pacheco; PINHEIRO, Thaís Kerly. *O Status do Imigrante no Brasil após o Terremoto de 2010 sob a Perspectiva do Pós-Estruturalismo*. *Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional*, 1, p. 107-125, 2013.

PATARRA, Neide Lopes. Migrações Internacionais: teorias, políticas e movimentos sociais. *Estudos Avançados*, 20, p. 7-24, 2006.

PATARRA, Neide Lopes; BAENINGER, Rosana. Mobilidade espacial da população do Mercosul, metrópoles e fronteira. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 60, p. 83-181. 2006.

PAULA, Elder Andrade de. Entre desastres e transgressões. A chegada dos imigrantes haitianos no “Reino deste mundo Amazônico”. *Novos Cadernos NAEA*, v. 16, n. 2, p. 187-206, 2013.

PESCHANSKI, Joao Alexandre. Haiti. In: SADER, Emir et al. (Orgs.). *Latinoamericana Enciclopédia Contemporânea da América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro: LPP/UERJ; Boitempo Editorial, 2006. p. 657-665.

ROSA, Renata de Melo. Brasil e Haiti: uma equação imperfeita? Um estudo sobre haitianos na Região Norte do Brasil. In: ROSA, Renata de Melo; ÁVILA, Carlos Federico Domínguez (Org.). *Democracia, desenvolvimento e cidadania no Brasil: a construção de uma agenda de políticas públicas*. Curitiba: CRV, 2012. p. 197-206.

SANTORO, Mauricio. *Haiti e Brasil: imigração e desenvolvimento*. S/d. Documento online.

SILIÉ, Ruben. Aspectos socio-historicos sobre La inmigracion hatiana a la Republica Dominicana. In: SILIÉ, Ruben et al. *La Republica Dominicana y Haití frente al futuro*. Santo Domingo: FLACSO, 1998. p. 1-33.

\_\_\_\_\_. Aspectos y variables de las relaciones entre República Dominicana y Haití. *Revista Futuros*, n. 9, v. 3, 2005. Documento online.

SILVA, Sidney Antonio da. Brazil, a new Eldorado for Immigrants?: The case of Haitians and the Immigration Policy. *Urbanities*, v. 3, n. 2, p. 3-18, Nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Aqui começa o Brasil: Haitianos na Tríplice Fronteira e Manaus. In. SILVA, Sidney Antônio da (Org.) *Migrações na Pan-Amazônia: fluxos, fronteiras e processos socioculturais*. Manaus: Fapeam, 2012. p. 300-322.

TÉLÉMAQUE, Jenny. *Imigração haitiana na mídia brasileira: Entre fatos e representações*. Monografia para conclusão de Curso apresentada à UFRJ, 2012.

THOMAS, Omar Ribeiro; NASCIMENTO, Sebastião. Nem na lua os haitianos estão a salvo: a difusão do anti-haitianismo no continente americano. *Semana da Antropologia – Seminário internacional “Deslocamentos, Desigualdades e Direitos Humanos”*, 2012.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *Haiti: Eight Months After the Earthquake*, 2010.

UNITED STATES OF AMERICA. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook: Haiti*, 2016.

VENTURA, Deisy. Qual a política migratória do Brasil?. *Le Monde Diplomatique*, 7 de Mar. de 2012.

VALLERFILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana: A cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007.

WARNER K, Hamza M. et al. *Climate change, environmental degradation and migration. Natural Hazards*, 55, p. 689 e ss., 2010.

# **Imigração Haitiana para o Brasil após o Terremoto de Janeiro de 2010 e a Resposta Humanitária: Breve Reflexão acerca do Discurso do Governo Brasileiro**

Fabiano Lourenço de Menezes\*

## **Introdução**

Este capítulo refere-se à afluência irregular de imigrantes haitianos que chegaram ao Brasil após o terremoto de 12 de janeiro de 2010. O governo brasileiro, por uma exceção, optou por não deportar os haitianos para o seu Estado de origem. O discurso governamental sugere que o que motivou essa decisão foi a situação humanitária dos haitianos.

A proposta teórica deste capítulo é refletir sobre a decisão do governo brasileiro respondendo uma questão central: o que pode ter influenciado a resposta brasileira para o caso haitiano? A hipótese a ser considerada é que o humanitarismo sozinho pode ter sido insuficiente para o governo brasileiro chegar à sua decisão final. O objetivo é examinar outros interesses (alheios aos humanitários) que podem ter influenciado o governo brasileiro.

A presente análise será dividida em três seções. As duas primeiras examinarão o cenário haitiano após o terremoto e a resposta do governo brasileiro. Na última seção, consideraremos 4 alternativas para analisar a decisão

---

\*Fabiano Lourenço de Menezes é Coordenador do curso de Relações Internacionais, Professor do Programa de Mestrado em Direito e Membro do Grupo de Pesquisa “Direitos Humanos e Vulnerabilidades” da Universidade Católica de Santos.



brasileira: 1) a política comparada; 2) a questão normativa; 3) o ambiente doméstico; e 4) a política externa. A conclusão sugere que a opção humanitária pode ter sido um fator menos importante dentre diversos outros interesses domésticos e externos que contribuíram à decisão positiva do governo brasileiro.

## 1. O cenário haitiano após o terremoto

Em 2011, o relatório da Organização Pan-americana de Saúde, demonstrou que o terremoto de 12 de janeiro de 2010 no Haiti afetou diretamente: (i) 1,3 milhão de pessoas, as quais passaram a viver em abrigos após o desastre; (ii) 600 mil pessoas foram forçadas a se deslocarem internamente para outras regiões dentro do país; (iii) 300 mil pessoas ficaram feridas; e (iv) 220 mil pessoas morreram<sup>1768</sup>. Em 2013, a *Human Rights Watch* reforçou a precariedade política e as dificuldades do governo haitiano em lidar com problemas de direitos humanos, como violência contra mulher e crianças, impunidade e precariedade nas condições das prisões<sup>1769</sup>. Esse relatório apontou também que, em junho de 2012, 400 mil pessoas ainda viviam em campos de deslocados internos; 65 mil foram expulsas desses campos; e 80 mil estavam prestes a serem expulsas<sup>1770</sup>. Por fim, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento considera que o Índice de Desenvolvimento

<sup>1768</sup> ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. Health response to the earthquake in Haiti in January 2010: lessons to be learned for the next massive sudden-onset disaster, 2011

<sup>1769</sup> HUMAN RIGHTS WATCH. Haiti report, 2013.

<sup>1770</sup> Ibid, p. 237.

to Humano (IDH) do Haiti é baixo (posição nº 161 de um total de 186 Estados)<sup>1771</sup>.

É preciso lembrar também que apesar de o terremoto de 2010 ter afetado o cenário humanitário no Haiti, ele pode ser considerado um dos Estados mais pobres e desiguais do mundo, somados com a corrupção, a falta de governabilidade e a violência urbana que sempre assolou essa ilha caribenha<sup>1772</sup>.

Como evidência da fragilidade haitiana, desde 2004 o Haiti conta com a presença da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH), criada pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Inicialmente, o mandato da MINUSTAH tinha o objetivo de: garantir um ambiente seguro e estável; apoiar um processo político institucional e democrático; e promover a proteção dos direitos humanos<sup>1773</sup>. Com o impacto do terremoto, a MINUSTAH expandiu as suas forças e esforços para lidar com o processo de reconstrução do Haiti<sup>1774</sup>. Atualmente, o mandato da MINUSTAH é

---

<sup>1771</sup> PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Human development Report 2013 - The rise of the south: human progress in a diverse world, 2013.

<sup>1772</sup> DUBOIS, Laurent. Haiti: the aftershocks of history. Nova York: Metropolitan Books, 2012.

<sup>1773</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. Resolução 1542, de 30 de Abr. de 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004))>. Acesso em: 31 Jan. 2017.

<sup>1774</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. Resolução 1908, de 19 de Jan. de 2014 e Resolução 1927, de 4 de Jun. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Haiti%20SRES%201908.pdf>>. Acesso em: 30 Jan. 2017.

regulado pela Resolução 2313, de 13 de outubro de 2016, a qual estabelece seu mandato até 15 de abril de 2017<sup>1775</sup>.

## 2. A resposta do governo brasileiro

Após o terremoto de 12 de janeiro de 2010, o Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), órgão brasileiro de deliberação coletiva, vinculado ao Ministério da Justiça, instituído pela lei brasileira de refugiados (Lei 9.474/97), passou a registrar solicitações de refúgio de nacionais originários do Haiti. A competência do CONARE é analisar as solicitações de refúgio e declarar, em primeira instância, o reconhecimento da condição do refugiado. Em linhas gerais, a normatização brasileira sobre refugiados tem duas características principais para considerar uma pessoa na condição de refugiado: sofrer ou o temor de sofrer “perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas” no seu Estado de origem (Lei 9.474/97, artigo 1º, I); e “devido a grave e generalizada violação de direitos humanos” no seu Estado de origem (Lei 9.474/97, artigo 1º, III).

A Resolução Normativa 13/2007 do CONARE criou uma “terceira possibilidade”. Ela é direcionada para os casos relacionados à *questão humanitária*. Tal resolução estabelece que quando uma solicitação de refúgio não atender os requisitos da lei de refugiados (*perseguição* ou *generalizada violação de direitos humanos*), o CONARE, admitindo

---

<sup>1775</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. CONSELHO DE SEGURANÇA. Resolução 2313, de 13 de Out. de 2016. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/2313\(2016\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2313(2016))>. Acesso em: 30 Jan. 2017.

que uma situação possa ser de natureza humanitária, poderá encaminhá-la à apreciação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg).

Nessa escolha, o CONARE não precisa definir se o caso se enquadra nas duas opções normativas, tampouco realizar entrevistas com os solicitantes de refúgio, ele apenas encaminha o caso para o CNIg sem tomar uma decisão final. O CNIg é um órgão colegiado vinculado ao Ministério do Trabalho, criado pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei 6.815/80) e com competência para definir a questão encaminhada pelo CONARE: autorizar ou não a permanência no Brasil. Portanto, o CONARE tinha duas opções para o caso haitiano: analisar as solicitações de refúgio dos haitianos pelo olhar normativo ou pela questão humanitária.

O CONARE, com base na sua Resolução Normativa 13/2007, optou pelo viés humanitário, encaminhando o caso haitiano à apreciação do CNIg. Em reunião de 22 de junho de 2011, o CNIg decidiu pela aprovação dos primeiros casos remetidos pelo CONARE. Nessa primeira decisão, 237 haitianos receberam a autorização para permanecer no Brasil<sup>1776</sup>. Em 12 de janeiro de 2012, o CNIg, para estruturar a situação futura do caso haitiano, aprovou a Resolução Normativa 97<sup>1777</sup>. Ela estabeleceu inicialmente que:

---

<sup>1776</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. CNIg concede autorização de permanência no Brasil para 237 haitianos. Pedidos foram encaminhados ao CNIg pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), 22 de Jun. de 2011. Questão humanitária foi levada em conta. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/imprensa/cnig-concede-autorizacao-de-permanencia-no-brasil-para-237-haitianos.htm>>. Acesso em: 22 Mar. 14.

<sup>1777</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de Ago. de 1980, a nacionais do Haiti. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135687F345B412D/RESOLU%C3%87%C3%83O%20NORMATIVA%20N%C2%BA%2097.pdf>>. Acesso em 25 Mar. 2014.

- a) A possibilidade do nacional do Haiti adquirir o visto permanente, por razões humanitárias, em virtude “do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010”, pelo prazo de 5 (cinco) anos (artigo 1º e parágrafo único);
- b) Que a natureza do visto permanente por razões humanitárias é especial e deve ser solicitado na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe (artigo 2º). O limite estipulado é de até 1,2 (um mil e duzentos) vistos por ano, a uma média de cem (100) por mês (parágrafo único, artigo 2º).

No final de dezembro de 2012, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) apontou que 5,022 haitianos já haviam conseguido a proteção complementar no Brasil<sup>1778</sup>. Em seguida, em 26 de abril de 2013, o CNIg aprova a Resolução Normativa 102<sup>1779</sup>, alterando a redação do artigo 2º e revogando o seu parágrafo único da Resolução Normativa 97. A nova redação do artigo 2º ficou da seguinte maneira: “o visto disciplinado por esta Resolução Normativa tem caráter especial e será concedido pelo Ministério das Relações Exteriores”. A nova Resolução Normativa acaba, portanto, com o limite de vistos para os haitianos.

---

<sup>1778</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. UNHCR global trends 2012: displacement, the new 21st century challenge, 2013.

<sup>1779</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Altera o art. 2º da Resolução Normativa 97, de 12 de Jan. 2012. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3DCADFC3013E654069C31B65/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20N%C2%B0%20102,%20de%2026-04-2013.pdf>>. Acesso em: 22 Mar. 14.

Em 2014, uma pesquisa apontou que os principais motivos para os haitianos virem para o Brasil foram: trabalhar e estudar, melhorar a qualidade de vida, ajudar a família que permaneceu no Haiti e o do cenário permanente de instabilidade no Haiti<sup>1780</sup>. Com sucessivas prorrogações, atualmente, a Resolução Normativa 97 está com prazo de vigência até o final de outubro de 2017. Estima-se que 80 mil haitianos conseguiram o visto permanente, por razões humanitárias<sup>1781</sup>.

### 3.1. Influências na decisão brasileira

Nesta seção, apesar da consideração humanitária estar presente na Resolução Normativa 97 do CNIg, examinaremos 4 outros fatores que podem ter contribuído à tomada de decisão do governo brasileiro: 1) a política comparada; 2) a questão normativa; 3) o ambiente doméstico; e 4) a política externa.

#### 3.1.1 A política comparada

A decisão do governo brasileiro de conceder o visto permanente por razões humanitárias aos haitianos enquadra-se na terminologia que tem sido definida como proteção complementar. Tal conceito tem sido utilizado pelos

<sup>1780</sup> DUVAL, Fernandes; CASTRO, Maria Consolação G. de. Projeto: estudo sobre a imigração haitiana ao Brasil e diálogo bilateral. Belo Horizonte: Ministério do Trabalho e Emprego/Organização Internacional para Migrações/PUC-MINAS/Grupo de Estudos Distribuição Espacial da População, 2014. p. 59.

<sup>1781</sup> PORTAL BRASIL. Governo prorroga visto humanitário para haitianos, 14 Set.2016.

Estados como forma de reconhecer algumas pessoas fora do elemento internacional caracterizador do refúgio (perseguição). Os conceitos que vem sendo utilizados variam e, alguns deles podem ser: proteção complementar, proteção temporária, proteção subsidiária, proteção humanitária, etc. A literatura sugere que os Estados podem ter em comum as seguintes considerações quando utilizam os conceitos complementares: morais e políticas em relação a pessoas em necessidades humanitárias em virtude de conflitos; desastres naturais; problemas de saúde; casos envolvendo tortura; etc<sup>1782</sup>. Por outro lado, estudos mostram que os novos mecanismos de proteção complementar são rótulos criados pelos Estados para reconhecer menos refugiados em seus territórios<sup>1783</sup>.

Em uma perspectiva comparada, é possível encontrar o uso da proteção complementar nos Estados Unidos (EUA), Canadá e Europa. Por exemplo, nos EUA, o Secretário de Segurança Nacional pode considerar um Estado ou parte dele em uma condição de proteção temporária. Entre as circunstâncias para a aplicação dessa alternativa estão: conflito armado em curso; e desastre natural. Já no Canadá, a Lei de Proteção de Refugiados e Imigração de 2002, possibilita que pessoas fiquem isentas dos requisitos normativos (perseguição) e obtenham a residência per-

---

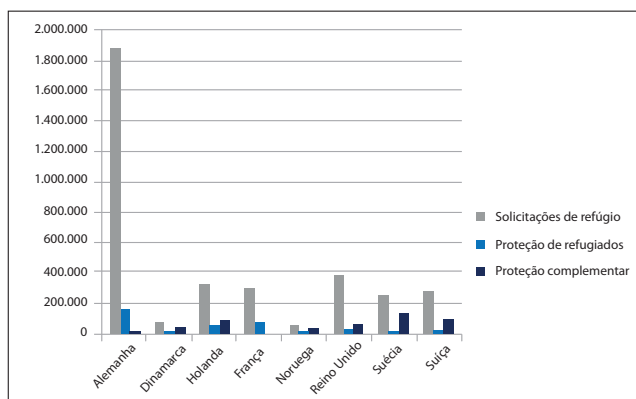
<sup>1782</sup> Cf. MCDAM, Jane. *The complementary protection in international refugee law*. Oxford: Oxford University Press, 2007. Cf. também, MANDAL, Ruma. MANDAL, Ruma. *Protection Mechanisms outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection")*. UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, n. 9, PPLA/2005/02, Jun. 2005.

<sup>1783</sup> ZETTER, Roger. *More labels, fewer refugees: remaking refugee label in an era of globalization*. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, p. 172-192, 2007.

manente no país com base em questões humanitárias. Na Europa, entre os Estados que reconhecem outras formas de proteção complementar estão Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Reino Unido, Suécia, etc<sup>1784</sup>.

Uma análise do cenário europeu de proteção complementar corrobora com o uso distorcido desse conceito. A partir da década de 1990, nota-se a tendência de um uso maior da proteção complementar por alguns Estados de asilo europeus. A seguir (gráfico 1), podemos observar o uso maior da proteção complementar na comparação com a proteção dos refugiados em 6 dos 8 principais Estados de asilo europeus.

Gráfico 1 - Proteção de refugiados e proteção complementar na Europa durante a década de 1990



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do ACNUR<sup>1785</sup>

<sup>1784</sup> INTERGOVERNMENTAL CONSULTATIONS ON MIGRATION, ASYLUM AND REFUGEES. Asylum procedures: report on policies and practices in IGC participating states. Genebra: IGC, 2009.

<sup>1785</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. UNHCR global report 1999. Genebra: ACNUR, 2000, p. 321-324.



Duas explicações possíveis surgem desse cenário diferenciado de admissibilidade de proteção na Europa – seja como refugiado ou como proteção complementar: 1) se a proteção complementar é utilizada pelo Estado de asilo como forma de complementar a proteção da *Convenção Relativa ao Status dos Refugiados*; ou 2) se a proteção complementar é utilizada pelo Estado de asilo como forma de diminuir a sua obrigação. A Diretiva do Conselho Europeu da União Europeia (2004/83) corrobora com a segunda explicação, tendo em vista que quem obtém a proteção complementar no âmbito da União Europeia tem menos benefícios, comparando com a proteção dos refugiados<sup>1786</sup>.

No Brasil a criação do visto permanente, por razões humanitárias, para a população haitiana foi para conceder direitos – diferente de alguns Estados europeus que utilizam essa opção complementar para excluir direitos.

### 3.1.2 A questão normativa

O primeiro fator influenciador da resposta brasileira pode ter sido o normativo. Apesar de a lei de refúgio

---

<sup>1786</sup> Cf., por exemplo, a Diretiva do Conselho Europeu 2004/83 que “Estabelece normas mínimas relativas à proteção internacional”, de 29 Abr. 2004. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:PT:HTML>>. Acesso em: 27 Fev. 2014. Por exemplo, de acordo com essa regulação, a permanência de quem obtém a proteção complementar é de apenas um ano (para o refugiado é de três anos) (artigo 24, parágrafo 2); com relação ao acesso ao mercado de trabalho, quem obtém a proteção complementar tem restrição (reserva de mercado e treinamento para qualificação), já para o refugiado há isenção de reserva de mercado e possibilidade de treinamento nas mesmas condições dos nacionais (artigo 26, parágrafo 3 e 4). Portanto, a proteção complementar pode estar sendo utilizada em razão de ela possibilitar conceder menos benefícios do que seria concedido a quem obtém a proteção dos refugiados.

não ter sido a base normativa, foi por meio dela e da sua estrutura institucional (CONARE) que a solução humanitária foi encontrada. Como observamos, o CONARE desconsiderou as duas opções normativas da lei de refúgio brasileira: perseguição e situação de generalizada violação de direitos humanos. Todavia, pelo que analisamos nos relatórios anteriores, em tese, os haitianos poderiam ser reconhecidos com base na segunda opção normativa. Não obstante, caso o CONARE optasse por tal medida poderia gerar um precedente para que futuros deslocados em razão de catástrofes naturais conseguissem a proteção no território brasileiro.

Ainda, considerando uma decisão negativa do CONARE (caso optasse analisar o caso haitiano pela opção normativa), o solicitante de refúgio haitiano poderia ingressar com um recurso ao Ministro da Justiça, obtendo a prorrogação da sua documentação provisória para permanecer no território brasileiro até que esse recurso fosse examinado. Após o fim de todos os prazos, os haitianos permaneceriam no Brasil, mas na condição de ilegais e com vínculos sociais já estabelecidos. A situação ficaria incontrollável para o governo brasileiro, podendo ser resolvida apenas por meio de uma anistia, como tem sido a prática nacional para lidar com a população estrangeira em situação irregular.

A opção humanitária na decisão do CONARE em remeter o caso haitiano para o CNIg pode ser um indício da sua não predisposição em tomar uma decisão na direção de reconhecer futuros “refugiados ambientais”, como de-

fendem alguns autores<sup>1787</sup>. Ao contrário, tal decisão mostra a dificuldade na caracterização do conceito de “refugiados ambientais”<sup>1788</sup>. Em 22 de junho de 2011, o CNIg concedeu o visto permanente por razões humanitárias aos primeiros 237 haitianos que haviam sido encaminhados pelo CONARE. Para o CNIg, “a questão humanitária foi levada em conta”<sup>1789</sup>. Tal decisão, por sua vez, controlou a situação e evitou a criação de um problema futuro para ao governo brasileiro. Em seguida, através da Resolução Normativa 97, o CNIg estabeleceu um limite de cotas para vistos humanitários e que tal visto deveria ser solicitado na Embaixada do Brasil em Porto Príncipe – evitando que os haitianos ingressem irregularmente no país e continuem a utilizar o mecanismo de refúgio para obter o visto permanente por razões humanitárias.

Por outro lado, o CNIg desconsiderou um fator adicional: a possibilidade de afluência irregular de imigrantes haitianos continuar. Por exemplo, em setembro de 2012, 8 meses após a decisão do CNIg, uma reportagem do jornal O Estado de São Paulo mostrou que no primeiro semestre de 2012: 583 solicitações de refúgio de haitianos foram encaminhadas para o CONARE pela Caritas Arqui-

<sup>1787</sup> RAMOS, Érika Pires. Refugiados ambientais: em busca pelo reconhecimento do direito internacional. Tese de doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, 2011.

<sup>1788</sup> MENEZES, Fabiano L. de. Contribuição crítica ao debate sobre a caracterização do conceito de refugiado ambiental. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 8, p. 97-109, Out. de 2010.

<sup>1789</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. [CNIg concede autorização de permanência no Brasil para 237 haitianos. Pedidos foram encaminhados ao CNIg pelo Comitê Nacional para Refugiados \(CONARE\), 22 de Jun. de 2011. Questão humanitária foi levada em conta.](#) Op. cit.

diocesana de São Paulo. Nessa época, diariamente, a Caritas Arquidiocesana de São Paulo atendia 20 novos casos de haitianos no seu escritório no centro de São Paulo. O Ministério da Justiça, de acordo com a reportagem, sinalizava que “a intenção é regularizar todos”<sup>1790</sup>. Ou seja, a decisão do CNIg não freou a afluência irregular de imigrantes haitianos, o que parecia ser o seu objetivo. Como não há um mecanismo apropriado para a proteção complementar, a solicitação de refúgio, portanto, continuou sendo utilizada pelos haitianos que ingressavam de forma irregular para garantir a permanência no Brasil. Por fim, o CNIg revogou o limite de cotas para os vistos presente na Resolução Normativa 97, sinalizando a preocupação com a regularização da população haitiana.

### 3.1.3 O ambiente doméstico

Para a teoria liberal, o ambiente doméstico pode criar o cenário favorável à cooperação interestatal<sup>1791</sup>. Nesse contexto, havendo vontade política doméstica (interesses estratégicos) o Estado pode ser incentivado a cooperar em uma determinada área.

No caso haitiano, o fator de empregabilidade presente na econômica brasileira pode ter uma associação direta com o caso haitiano. Por exemplo, na primeira de-

---

<sup>1790</sup> RODRIGUES, Arthur; COSTA; Nataly. Em 6 meses, n.º de haitianos cresce 4 vezes na cidade: atraídos pela promessa de melhores empregos e salários, pelo menos 6 mil deles já cruzaram o país com destino a São Paulo. *O Estado de S. Paulo*, p. c-6, 2 de Set. de 2012.

<sup>1791</sup> MORAVCSIK, Andrew. Taking preference seriously: a liberal theory of international politics. *International Organization*, v.51, 4, p. 513-553, 1997.

cisão do CNIg sobre o caso haitiano, apesar de ela fazer relação com a questão humanitária, é possível constatar o interesse econômico no discurso da posição brasileira como consequência à decisão humanitária. O Ministro do Trabalho e Emprego da época, Carlos Lupi, reconheceu primeiro que: “a questão humanitária é forte no caso dos haitianos”. Em seguida, o Ministro Carlos Lupi declarou: “O Brasil desfruta de uma posição positiva em relação a mercado de trabalho e produtividade, o que nos possibilita receber estes cidadãos” (Haitianos)<sup>1792</sup>.

Nessa decisão, Paulo Sérgio de Almeida (então presidente do CNIg) declarou que: “praticamente todos os haitianos declararam possuir alguma profissão”. Em seguida, ele conclui: “este fator (profissão) é que faz com que muitos já estejam empregados no Brasil, mesmo com a barreira do idioma, como os que estão em Manaus, quase todos já empregados”.

O CNIg constatou que a maioria dos haitianos é homem, com idade entre 20 e 30 anos e grau de escolaridade equivalente ao ensino médio incompleto. E a maioria declarou o desejo de permanecer e trabalhar no território brasileiro<sup>1793</sup>. Nessa linha, em 2012, foi criado o “guia de informação sobre trabalho aos haitianos”<sup>1794</sup>. O objetivo

---

<sup>1792</sup> CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. CNIg concede autorização de permanência no Brasil para 237 haitianos. Pedidos foram encaminhados ao CNIg pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), 22 de Jun. de 2011. Questão humanitária foi levada em conta. Op. cit.

<sup>1793</sup> Ibid.

<sup>1794</sup> MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, CNIg, INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS E COMPANHIA DE JESUS. *Guia de informação sobre trabalho aos haitianos*, 2012.

desse guia é divulgar informações sobre questões trabalhistas brasileiras à população haitiana.

Portanto, a decisão do CNIg, apesar de fazer referência ao fator humanitário, reconhece como fundamento principal o fator econômico doméstico como uma influência decisiva na sua decisão. Assim, a motivação haitiana e a situação econômica brasileira podem ser fatores decisivos tanto à afluência dos haitianos como à decisão do CNIg. Por outro lado, alguns consideram que o fator motivador para o governo brasileiro tomar a decisão humanitária no caso haitiano foram os “princípios do direito internacional e da legislação interna brasileira”<sup>1795</sup>. Nessa linha, consideram que a resposta do governo brasileiro pode ser um modelo: “em direção ao reconhecimento de direitos de pessoas vítimas de desastres naturais e se trata de solução criativa e complementar de um regime de proteção integral em construção”<sup>1796</sup>.

Por outro lado, apesar do cenário econômico favorável do início do período da afluência de imigrantes haitianos no Brasil, a situação atual de desemprego vem alterando o cenário da imigração haitiana no país. Os últimos dados mostram que a taxa de desemprego no país atingiu 12%, o que mostra que 12,3 milhões de pessoas estão desempregadas<sup>1797</sup>. Como resultado, a Polícia Federal regis-

---

<sup>1795</sup> GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In. RAMOS, André de Carvalho; RÓDRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. (Orgs.). *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 56.

<sup>1796</sup> *Ibid.*, p. 67.

<sup>1797</sup> SALES, Robson. Desemprego no Brasil atinge a maior taxa desde 2012. Valor Econômico, 31 de Jan. de 2017.

trou entre janeiro a abril de 2016, 3.234 saídas de haitianos do Brasil. No mesmo período de 2015 foram 1.372. O principal destino tem sido o Chile, que conta com uma taxa de desemprego de 5,9%<sup>1798</sup>. Ainda, a saída de haitianos do Brasil em direção aos EUA tem criado crises migratórias nas fronteiras da Costa Rica<sup>1799</sup> e do México<sup>1800</sup>.

Neste momento, a questão a saber é se o governo brasileiro continuará prorrogando a concessão do visto permanente, por razões humanitárias, para os haitianos diante do atual cenário econômico, lembrando que tal concessão se encerrará ao final de outubro de 2017, mas que a nova Lei de Migrações (Lei 13.445/2017<sup>1801</sup>) permite a concessão de vistos humanitários (artigo 14, I, c).

### 3.1.4 A política externa

Na primeira decisão do CNIg sobre o caso haitiano, Paulo Sérgio de Almeida já indicava a força do fator externo do caso haitiano. O então presidente do CNIg declarou que: “reforçará medidas de cooperação com o Haiti e pretende aprofundar o diálogo com o país, por meio do Ministério das Relações Exteriores, com foco no tema da imigração”<sup>1802</sup>. No entanto, é preciso levar em considera-

---

<sup>1798</sup> SANTANNA, Emílio; PRADO, Avenir. Para fugir da crise, haitianos trocam o Brasil pelo Chile. Folha de S. Paulo, 8 de Mai. de 2016.

<sup>1799</sup> MCDONALD, Michael. Haitianos deixam o Brasil e geram crise migratória na Costa Rica. UOL Economia, 26 de Ago. de 2016.

<sup>1800</sup> REUTERS. Onda de haitianos que deixou o Brasil chega na fronteira entre EUA e México. Portal G1, 16 de Set. de 2016.

<sup>1801</sup> Em vigor em novembro de 2017.

<sup>1802</sup> Conselho Nacional de Imigração. CNIg concede autorização de permanência no Brasil para 237 haitianos. Pedidos foram encaminhados ao CNIg pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), 22 de Jun. de 2011. Questão humanitária foi levada em conta. Op. cit..

ção o que pode ser o primeiro fator externo para esse caso. Ele pode estar relacionado com a política externa brasileira na manutenção da paz no Haiti, onde o Brasil exerce a liderança da MINUSTAH desde o seu início. O general brasileiro Ajax Porto Ribeiro é atualmente o Comandante da MINUSTAH. Em princípio, o mandato da MINUSTAH encerra-se em 15 de abril de 2017, conforme definido pela Resolução n. 2313 de 2016.

A literatura reconhece que a compensação brasileira pelo investimento na MINUSTAH é conseguir uma vaga no Conselho de Segurança da ONU<sup>1803</sup>, bem como reforçar o prestígio (político e econômico) do Brasil nos âmbitos regional e internacional<sup>1804</sup>. A resposta positiva do governo brasileiro no caso haitiano não aumentou o seu prestígio internacional ou regional. No entanto, uma resposta negativa aos imigrantes haitianos poderia prejudicar a imagem brasileira no Haiti, somados com uma repercussão negativa na mídia internacional, podendo impactar suas aspirações e prestígios futuros. Esse fator externo, portanto, pode estar também associado com os interesses do governo brasileiro e a sua decisão em relação ao caso haitiano examinado neste estudo.

Além do fator da MINUSTAH poder estar associado com as ambições da política externa brasileira, benefícios privados têm sido obtidos para empresas brasileiras devido a esse envolvimento. De acordo com um levanta-

---

<sup>1803</sup> ARRAES, Virgílio. Haiti e a política externa de Lula: realmente há algo de inovador. Boletim Meridiano 47, n. 49, p. 2-3, 2004.

<sup>1804</sup> BRACEY, Djuan. O Brasil e as operações de manutenção de paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti. Contexto Internacional, v. 33, n. 2, p. 315-331, 2011.



mento sobre os o tema da doação internacional, os Estados doadores exigem que o mesmo valor do dinheiro doado seja repassado (em contratos de prestações de serviços), às empresas e organizações não governamentais dos seus respectivos Estados<sup>1805</sup>. Alguns exemplos associados com essa prática envolve o Brasil, que recebeu a maioria dos contratos de prestações de serviços da ONU no Haiti (onde ele é o responsável pela missão de paz). Tais contratos foram destinados a empresas e Organizações Não Governamentais brasileiras<sup>1806</sup>.

Por fim, o fator externo presente no caso haitiano corrobora com mais um elemento presente na decisão brasileira. Por outro lado, o atual cenário econômico e político doméstico pode também afetar as ambições brasileiras internacionais. Somado com a estimativa para o fim do mandato da MINUSTAH para 2017\*, a questão a saber e se o fator externo continuará tendo um peso para o Brasil tomar uma decisão para prorrogar o visto permanente, por razões humanitárias, para os haitianos.

## Conclusão

Em resposta a questão central, a presente análise mostrou evidências que associam diversos fatores (internos e externos) atrelados a decisão brasileira de permitir a regularização de haitianos que chegaram de forma irregular no território brasileiro. O que corrobora com a hipótese

---

<sup>1805</sup> CHADE, Jamil. Governos cobiçam contratos com a ONU. O Estado de S. Paulo, 8 de Jan. de 2013, p. A15.

<sup>1806</sup> Ibid.

\* N.O. A MINUSTAH foi encerrada em 15 de outubro de 2017.

que o humanitarismo sozinho pode ter sido insuficiente para o governo brasileiro chegar à sua decisão final.

A opção da retórica humanitária pôde ser considerada uma alternativa para o governo brasileiro porque os fatores estratégicos, em especial os econômicos e os externos, estavam também presentes. Caso contrário, se este caso haitiano estivesse atrelado apenas ao fator humanitário de forma isolada dificilmente o governo brasileiro tomaria a mesma decisão. A decisão brasileira contribuiu para que cerca de 80 mil haitianos conseguissem o visto permanente por razões humanitárias. O atual cenário econômico brasileiro já vem contribuindo para que uma parcela dessa população procure trabalho em outros países da região com melhores perspectivas econômicas. Passados aproximadamente 5 anos, os fatores que motivaram tanto os haitianos a virem para o Brasil quanto o governo brasileiro a adotar o visto permanente por razões humanitárias estão enfraquecidos no atual contexto econômico e político-institucional.

## Referências

ARRAES, Virgílio. Haiti e a política externa de Lula: realmente há algo de inovador. *Boletim Meridiano* 47, n. 49, p. 2-3, 2004.

BRACEY, Djuan. O Brasil e as operações de manutenção de paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 2, p. 315-331, 2011.

CHADE, Jamil. Governos cobiçam contratos com a ONU. *O Estado de S. Paulo*, p. A15, 8 de Jan. de 2013.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. CNIg concede autorização de permanência no Brasil para 237 haitianos. Pedidos foram encaminhados ao CNIg pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), 22 de Jun. de 2011. Questão humanitária foi levada em conta. Documento online.

\_\_\_\_\_. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. Documento online.

\_\_\_\_\_. Altera o art. 2º da Resolução Normativa 97, de 12 de Jan. 2012. Documento online.

\_\_\_\_\_. CNIg concede autorização de permanência no Brasil para 237 haitianos. Pedidos foram encaminhados ao CNIg pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), 22 de Jun. de 2011. Questão humanitária foi levada em conta. Documento online.

DUVAL, Fernandes; CONSOLAÇÃO, Maria G. de Castro. *Projeto: estudo sobre a imigração haitiana ao Brasil e diálogo bilateral*. Belo Horizonte: Ministério do Trabalho e Emprego/Organização Internacional para Migrações/PUC-MINAS/Grupo de Estudos Distribuição Espacial da População, 2014.

DUBOIS, Laurent. *Haiti: the aftershocks of history*. Nova York: Metropolitan Books, 2012.

GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In. RAMOS, André de Carvalho; RODRIGUES, Gilberto; ALMEIDA, Guilherme de Assis. (Orgs.). *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 45-68.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Haiti report*, 2013.

INTERGOVERNMENTAL CONSULTATIONS ON MIGRATION, ASYLUM AND REFUGEES. *Asylum procedures: report on policies and practices in IGC participating states*. Genebra: IGC, 2009.

MANDAL, Ruma. Protection Mechanisms outside of the 1951 Convention (“Complementary Protection”). *UNHCR Legal and Protection Policy Research Series*, n. 9, PPLA/2005/02, Jun. 2005.

MCADAM, Jane. *The complementary protection in international refugee law*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

MCDONALD, Michael. Haitianos deixam o Brasil e geram crise migratória na Costa Rica. *UOL Economia*, 26 de Ago. de 2016.

MENEZES, Fabiano L. de. Contribuição crítica ao debate sobre a caracterização do conceito de refugiado ambiental. *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, n. 8, p. 97-109, Out. 2010.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, CNIG, INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS E COMPANHIA DE JESUS. *Guia de informação sobre trabalho aos haitianos*, 2012.

MORAVCSIK, Andrew. Taking preference seriously: a liberal theory of international politics. *International Organization*, v. 51, 4, p. 513-553, 1997.

ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DE SAÚDE. *Health response to the earthquake in Haiti in January 2010: lessons to be learned for the next massive sudden-onset disaster*, 2011.

PORTAL BRASIL. *Governo prorroga visto humanitário para haitianos*, 14 Set.2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Human development Report 2013 - The rise of the south: human progress in a diverse world*, 2013.

RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca pelo reconhecimento do direito internacional*. Tese de doutorado apresentada à Universidade de São Paulo, 2011.

REUTERS. Onda de haitianos que deixou o Brasil chega na fronteira entre EUA e México. *Portal G1*, 16 Set. 2016.

RODRIGUES, Arthur; COSTA; Nataly. Em 6 meses, n.º de haitianos cresce 4 vezes na cidade: atraídos pela promessa de melhores empregos e salários, pelo menos 6 mil deles já cruzaram o país com destino a São Paulo. *O Estado de S. Paulo*, p. c-6, 2 Set. 2012.

SALES, Robson. Desemprego no Brasil atinge a maior taxa desde 2012. *Valor Econômico*, 31 de Jan. de 2017.

SANTANNA, Emílio; PRADO, Avener. Para fugir da crise, haitianos trocam o Brasil pelo Chile. *Folha de S. Paulo*, 8 de Mai. de 2016.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. *UNHCR global trends 2012: displacement, the new 21st century challenge*, 2013.

\_\_\_\_\_. *UNHCR global report 1999*. Genebra: ACNUR, 2000.

ZETTER, Roger. More labels, fewers refugees: remaking refugee label in an era of globalization. *Journal of Refugee Studies*, v. 20, p. 172-192, 2007.

# Os Aspectos Jurídicos da Migração Haitiana para o Brasil

Andrea Cristina Godoy Zamur\*  
Camila Sombra Muiños de Andrade\*\*

## Introdução

A chegada de nacionais do Haiti ao Brasil após o terremoto que devastou o país em 2010 ocasionou um importante debate a respeito de seu *status* jurídico, e sobre a incapacidade dos instrumentos jurídicos nacionais existentes em garantir uma resposta efetiva à regularização

---

\* Andrea Cristina Godoy Zamur é Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo e Mestre em Direito pela Harvard Law School. É Assistente de pesquisa do projeto Brazil's Rise to the Global Stage (BraGS): Humanitarianism, Peacekeeping and the Quest for Great Powerhood, do Peace Research Institute Oslo (PRIO), e Membro do grupo de pesquisa "Direitos Humanos e Vulnerabilidades" da Universidade Católica de Santos. Foi advogada do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, e atualmente é Coordenadora da Coordenação de Políticas para Migrantes da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) da Prefeitura Municipal de São Paulo. As opiniões expressas neste documento são da autora e não refletem necessariamente as da SMDHC e as da Prefeitura Municipal de São Paulo.

\*\* Camila Sombra Muiños de Andrade é Doutoranda e Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo. É Bacharel em Direito pela Universidade Federal da Bahia. É Assistente de pesquisa do projeto Brazil's Rise to the Global Stage (BraGS): Humanitarianism, Peacekeeping and the Quest for Great Powerhood, do Peace Research Institute Oslo (PRIO). Foi advogada do Centro de Referência para Refugiados da Caritas Arquidiocesana de São Paulo, e atualmente é Assistente de Soluções Duradouras do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados no Brasil (ACNUR). As opiniões expressas neste documento são da autora e não refletem necessariamente as do ACNUR e as da Organização das Nações Unidas.

migratória e à proteção de migrantes que não se encaixam nas categorias estanques estabelecidas pela legislação.

O objeto do presente trabalho é apresentar os desafios postos por esse movimento migratório e as soluções jurídicas adotadas pelo governo brasileiro tendo em vista a necessidade de criação de políticas que abarquem a diversidade de migrantes que têm como destino o território nacional.

Na primeira parte do capítulo busca-se situar a questão da chegada dos haitianos e da insuficiência do regime jurídico nacional para lidar com tal realidade. Em seguida, detalha-se o processo de desenvolvimento de uma resposta jurídica remedial liderada pelo Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Por fim, destaca-se de que maneira a discussão iniciada com os haitianos indicou possíveis caminhos para a atenção a outros fluxos migratórios sob a ótica dos direitos humanos.

## 1. Contextualização da questão

Em 2013, os haitianos passaram a representar a nacionalidade de imigrantes com maior presença no mercado de trabalho formal brasileiro, uma realidade que se manteve nos anos subsequentes, de acordo com pesquisa do Observatório das Migrações Internacionais. Se, em 2011, havia 508 trabalhadores haitianos no mercado formal, em 2015 este número passou para 33.154 pessoas. Assim, os haitianos ultrapassaram os trabalhadores portugueses, que até então ocupavam a liderança<sup>1807</sup>. Este dado reflete

<sup>1807</sup> CAVALCANTI; OLIVEIRA. A caminho da conclusão: meia década de novos fluxos imigratórios no Brasil. In: CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; ARAÚJO, Dina (Orgs.) A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro. *Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais*, 2016, p. 144-145.

dois aspectos, um de ordem fática e outro de ordem jurídica. No plano fático, trata-se de uma consequência da realidade do Brasil enquanto crescente destino deste novo movimento migratório vindo do Haiti. Por outro lado, da perspectiva jurídica, simboliza o esforço de uma busca de solução para a regularização migratória destas pessoas.

Com efeito, o antigo marco jurídico geral das migrações no Brasil, a Lei 6.815 de 1980<sup>1808</sup> (Estatuto do Estrangeiro), datada do período da ditadura, tinha como fundamento uma perspectiva de segurança nacional<sup>1809</sup>, prevendo inúmeros entraves à regularização dos imigrantes no país. Neste sentido, esta legislação proíbe, por exemplo, a “legalização da estada de clandestino e de irregular, e a transformação em permanente, dos vistos de trânsito, de turista, temporário (artigo 37)”, o que impõe a muitos imigrantes graves vulnerabilidades associadas à residência irregular no país.

A este regime geral, adicionam-se regramentos específicos, voltados para determinados grupos de migrantes, como a Lei 9.474 de 1997<sup>1810</sup> sobre a proteção dos solicitantes de refúgio e refugiados. Esta legislação implementa no ordenamento jurídico nacional a *Convenção Relativa ao Status dos Refugiados* de 1951 (Convenção de 51), concedendo

<sup>1808</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm)>. Acesso em: 9 Jan. 2017.

<sup>1809</sup> De acordo com esta perspectiva de segurança nacional que orienta a lei, o imigrante é tratado como um “potencial criminoso”, conforme observação de Sprandel. In: SPRANDEL, M. A. Migração e crime: a Lei no 6.815, de 1980. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 23, n. 45, p. 146.

<sup>1810</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9474.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9474.htm)>. Acesso em: 7 Jan. 2017.



àqueles assim reconhecidos a garantia de *non-refoulement* (não-devolução) ao país de origem ou residência, dentre outros direitos<sup>1811</sup>.

A imigração de haitianos para o Brasil, contudo, não encontrou amparo legal em nenhum destes regimes jurídicos. Isto porque, em regra, não atendia aos requisitos postos pelo Estatuto do Estrangeiro para a regularização migratória. Em 2010, quando o fluxo migratório em decorrência do terremoto que atingiu o Haiti estabeleceu-se, os migrantes ingressavam em solo nacional predominantemente de maneira irregular. O caminho percorrido em geral incluía rotas que passavam primeiramente por outros países da América Latina como República Dominicana, Equador e Peru<sup>1812</sup>, havendo, em um segundo momento, o cruzamento da fronteira com o Brasil por trajetos terres-

---

<sup>1811</sup> De acordo com a Lei 9.474/97, artigo 1º, será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

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

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

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

<sup>1812</sup> Países que, ao contrário do Brasil, não exigiam visto para a entrada de haitianos em seu território. A partir de 2012, em virtude de pressão do governo brasileiro, o Peru começou a exigir visto dos nacionais do Haiti. Cf. FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação Gomes de. A migração haitiana para o Brasil: resultado da pesquisa no destino. In: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. OFICINA REGIONAL PARA AMERICA DEL SUR. La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos. *Cuadernos Migratorios*, n. 6, p. 51-66, 2014.

tres ou fluviais<sup>1813</sup>. Ao mesmo tempo, estes migrantes tampouco foram considerados como titulares do reconhecimento da condição de refugiados pelo órgão competente, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), o que lhes conferiria proteção jurídica especial da Lei 9.474/97.

Como regra, antes de 2010, os migrantes neste contexto eram confrontados com a inevitável situação de indocumentação no país. Isto porque, esta realidade tinha apenas respostas esparsas do governo, como as anistias<sup>1814</sup> concedidas a cada 10 anos, em média, a partir dos anos 1980. De fato, o Estatuto do Estrangeiro adotou a primeira grande anistia aos imigrantes. A esta seguiu-se a anistia de 1988, prevista na Lei 7.685; aquela de 1998, por meio da Lei 9.675 e, por fim, em 2009, via a Lei 11.961<sup>1815</sup>. Uma vez que começaram a chegar ao Brasil logo após esta úl-

---

<sup>1813</sup> FERNANDES, Duval; MILESI, Rosita; FARIAS, Andressa. Do Haiti para Brasil: o novo fluxo migratório. *Refúgio, Migrações e Cidadania - Cadernos de Debates*, n. 6, 2011, p. 80.

<sup>1814</sup> Na definição do Glossário do Instituto Migrações e Direitos Humanos, “[e]ntende-se, por anistia, o perdão e/ou a definição por parte do Estado de uma ação jurídica que possibilite a regularização migratória, sem penalidades, aos estrangeiros que residem no país de forma irregular. A possibilidade de concessão de uma anistia aos estrangeiros é sempre vista pelos imigrantes como uma esperança de sair da condição de indocumentados ou da clandestinidade, livrando-se da exploração a que ficam sujeitos quando vivem sem a necessária documentação”. Cf. <<http://www.migrante.org.br/index.php/glossario>>. Acesso em: 7 Jan. 2017.

<sup>1815</sup> Embora tenham vocação universal, no sentido de alcançar os migrantes indocumentados no país, e não uma determinada nacionalidade, os requisitos exigidos nas anistias não puderam ser satisfeitos por todos. Como lembra Sidney Antônio da Silva, na última anistia aos migrantes, ano de 2009, entre 45 mil solicitações de residência, apenas 18 mil foram deferidas. As outras pessoas não conseguiram comprovar vínculos de trabalho no Brasil. Cf. SILVA, Sidney Antonio da. Brazil, a new Eldorado for Immigrants? The Case of Haitians and the Brazilian Immigration Policy. *Urbanities*, v. 3, n. 2 Nov. 2013, p. 11.

tima anistia, a experiência histórica indica que, não fosse a adoção de uma medida especial de proteção jurídica, os haitianos poderiam ter que esperar cerca de 10 anos para terem acesso a documentos no país.

Deste modo, considerando a necessidade de uma rápida resposta legal humanitária ao recente e intenso movimento migratório haitiano, construiu-se um sistema protetivo amparado em resoluções normativas do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), órgão colegiado vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, criado pelo Estatuto do Estrangeiro. De acordo com o seu regimento interno, o CNIg tem, entre as suas competências, a capacidade para a formulação da política migratória, inclusive a partir da solução de casos omissos<sup>1816</sup>.

Assim, na ausência de uma alternativa legal disponível, coube a este órgão a proposição de uma solução jurídica à migração de haitianos no Brasil, que se deu na forma de proteção complementar com fins humanitários. E, ao fazê-lo, na mesma medida em que avança na garantia de direitos dos migrantes com fundamento nos direitos humanos, expõe a fragilidade da proteção conferida a estas pessoas pelo regramento jurídico atual.

## 2. Soluções apresentadas pelo governo brasileiro para lidar com o fluxo migratório de Haitianos

Determinar o *status* jurídico dos migrantes haitianos mostrou-se um grande desafio para o governo brasilei-

---

<sup>1816</sup> CNIg. Regimento interno. Portaria 634, de 21 de Jun. de 1996. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812B21345B012B2B58AB844C45/regimentointerno.pdf>>. Acesso em: 7 Set. 2017.

ro. Como meio de regularizar sua situação migratória, ao chegarem em solo nacional, os migrantes haitianos realizavam solicitação de refúgio na Polícia Federal. No Brasil, a solicitação de refúgio garante a emissão do protocolo, documento que autoriza a permanência do estrangeiro em território nacional até o julgamento e finalização de seu processo de refúgio, bem como possibilita a expedição de carteira de trabalho provisória<sup>1817</sup>.

À medida que as solicitações foram alcançando o CONARE, órgão responsável pelo reconhecimento da condição de refugiado em primeira instância, iniciaram-se, no âmbito do Comitê, debates acerca da viabilidade jurídica do reconhecimento dos haitianos como refugiados. Por fim, o CONARE entendeu que a situação dos haitianos não se enquadrava na definição de refugiado como estabelecida na Convenção de 51, tampouco em seu sentido ampliado, nos termos da *Declaração de Cartagena* de 1984, adotado pela Lei 9.474/97<sup>1818</sup>.

Se no início de 2010 a chegada dos migrantes haitianos ainda era tímida, ao final do ano já se admitia seu progressivo recrudescimento. Em novembro daquele ano, havia 400 casos de solicitação de refúgio feitas por haitia-

---

<sup>1817</sup> Lei 9.474/97, artigo 21.

<sup>1818</sup> GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: Carvalho Ramos, André de; Almeida, Guilherme Assis de; Rodrigues, Gilberto (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 62-63. Importa ainda salientar que não há unanimidade doutrinária a respeito do reconhecimento dos “refugiados ambientais”. A respeito, cf. RAMOS, Érika Pires. *Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional*. Tese de Doutorado apresentada à USP, 2011.

nos tramitando no CONARE<sup>1819</sup>. Com base na Resolução Normativa 13/2007 do CONARE<sup>1820</sup> e na Resolução Recomendada 8/2006 do CNIg<sup>1821</sup>, o CONARE decidiu encaminhar tais processos ao CNIg, para que fossem analisados sob a ótica de permanência por razões humanitárias. Essa hipótese seria válida em razão da Resolução Normativa 27/1998 do CNIg<sup>1822</sup>, que prevê a competência do Conselho para apreciar situações especiais ou casos omissos, ou seja, aqueles não determinados previamente por resoluções do órgão. No mesmo mês, criou-se, dentro do CNIg, um grupo de trabalho destinado a coletar subsídios para melhor compreender a questão dos haitianos no Brasil.<sup>1823</sup>

Em março de 2011, os primeiros processos encaminhados pelo CONARE chegaram ao CNIg. A entidade determinou que, em virtude da devastadora situação em que se encontrava o Haiti, seria inviável, do ponto de vista humanitário, enviar os migrantes haitianos de volta a seu

---

<sup>1819</sup> CNIg. *Ata da IX Reunião de 2010*. 10 de Nov. de 2010. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080812D0A02C0012D0DFCAABC53E5/Ata%20de%20Reunião%20do%20Conselho%20Nacional%20de%20Imigração%2010%20de%20Novembro%20de%202010.pdf>>. Acesso em: 7 Jan. 2017.

<sup>1820</sup> CONARE. Resolução Normativa 13/2007. Disponível em: <[http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei\\_947\\_97\\_e\\_Coletanea\\_de\\_Instrumentos\\_de\\_Protecao\\_Internacional\\_de\\_Refugiados\\_e\\_Apatridas.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2012/Lei_947_97_e_Coletanea_de_Instrumentos_de_Protecao_Internacional_de_Refugiados_e_Apatridas.pdf)>. Acesso em: 7 de Jan. de 2017.

<sup>1821</sup> CNIg. Resolução Recomendada 08/2006. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/legislacao/resolucao-recomendada-n-08-de-19-12-2006.htm>>. Acesso em: 7 de Jan. 2017.

<sup>1822</sup> CNIg. Resolução Normativa 27/1998. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/legislacao/resolucao-normativa-n-27-de-25-11-1998.htm>>. Acesso em: 7 Jan. 2017.

<sup>1823</sup> CNIg. *Ata da IX Reunião de 2010*. Op. cit.

país de origem<sup>1824</sup>. Os processos foram então analisados coletivamente, e 197, dos 199 enviados pelo CONARE, foram aprovados para a concessão de permanência<sup>1825</sup>.

Durante 2011, centenas de novos processos de haitianos foram encaminhados ao CNIg. Ao longo do ano, os membros do Conselho discutiram profundamente as possibilidades para se lidar com a nova realidade migratória que se impunha ao Brasil. Estudou-se a ideia de fortalecer a cooperação entre o Brasil e o Haiti, com o fim de auxiliar na reconstrução do último e de coibir o fluxo migratório para o primeiro, mas, após consultas ao Itamaraty, chegou-se à conclusão de que essa ação não seria capaz de atingir os objetivos previstos<sup>1826</sup>. Considerou-se também a criação de um canal formal de migração, que possibilitasse conter o número de chegadas de imigrantes irregulares e diminuir a atuação dos “coiotes” que facilitavam seu deslocamento, na maioria das vezes enfrentando condições perigosas para a realização de tais travessias. No entanto, havia preocupação se esse ato seria entendido pelos hai-

---

<sup>1824</sup> CNIg. *Ata da II Reunião de 2011*. 16 de Mar. de 2011. Disponível em: <[http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D308E21660130D7CE9FAD1DD9/ata\\_cnig\\_20110316.pdf](http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D308E21660130D7CE9FAD1DD9/ata_cnig_20110316.pdf)>. Acesso em: 7 Jan. 2017.

<sup>1825</sup> Segundo o CNIg, nos outros dois processos, “as alegações dos requerentes não se enquadravam diretamente nas hipóteses então consideradas». CNIg. *Ata da III Reunião Ordinária de 2011*. 13 de Abr. de 2011. Disponível em: <[http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D308E21660130D7D1B6E724F6/ata\\_cnig\\_20110413.pdf](http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D308E21660130D7D1B6E724F6/ata_cnig_20110413.pdf)>. Acesso em: 7 Jan. 2017.

<sup>1826</sup> CNIg. *Ata da VI Reunião Ordinária de 2011*. 10 de Ago. de 2011. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A33EF459901341D9B022B652B/ATA%20de%20AGOSTO.pdf>>. Acesso em: 7 Jan. 2017.

tianos como um “convite” por parte do governo brasileiro para migrarem para o Brasil<sup>1827</sup>.

Em novembro, o CONARE deliberou que passaria a indeferir automaticamente os pedidos de refúgio registrados por haitianos a partir de 1º de janeiro de 2012<sup>1828</sup>. Isso significaria que, a partir dessa data, os migrantes irregulares que atravessassem a fronteira brasileira não teriam uma maneira de regularizar sua situação migratória, como era feito previamente através da solicitação de refúgio.

Em vista disso, decidiu-se pela elaboração de um regime específico para regular a entrada dos migrantes haitianos no Brasil, objetivando uma maior previsibilidade no número de chegadas. Com esta medida, a concentração de haitianos nas cidades fronteiriças da região norte do país, com estrutura insuficiente para recebê-los, poderia diminuir e se estabelecer em centros urbanos maiores. Esperava-se que, assim, seriam desonerados os serviços públicos naquelas localidades, propiciando um melhor atendimento às demandas básicas de moradia, saúde e obtenção de empregos formais. Foi autorizada, também, a concessão de permissão de residência a todos os pedidos de haitianos que já se encontravam no CNIg, independentemente de terem como fundamento o terremoto de 2010<sup>1829</sup>.

---

<sup>1827</sup> CNIg. *Ata da IX Reunião Ordinária de 2011*. 23 de Nov. de 2011. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135EE7AD12B4000/ATA%20DE%20NOVEMBRO%20versão%20paulo.pdf>>. Acesso em: 7 Jan. 2017.

<sup>1828</sup> CNIg. *Ata da IX Reunião Ordinária de 2011*. Op. cit.

<sup>1829</sup> CNIg. *Ata da X Reunião Ordinária de 2011*. 14 de Dez. de 2011. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A350AC8820135EE7E60B153F6/ATA%20DEZEMBRO%20v6.pdf>>. Acesso em: 7 Jan. 2017.

Assim nasceu a Resolução Normativa 97/2012<sup>1830</sup> (RN 97/2012), inicialmente concebida para operar de maneira “circular”: seria concedido aos haitianos o visto permanente por razões humanitárias estabelecido no artigo 16 da Lei 6.815/80, autorizando-os a vir para o Brasil legalmente para trabalhar e estudar, devendo, no futuro, retornar a seu país de origem<sup>1831</sup>. Havia sido vislumbrada também a hipótese de concessão de visto de trabalho, mas foi rechaçada em razão da necessidade de vinculação do visto com um contrato de trabalho<sup>1832</sup>.

Os termos da RN 97/2012 determinavam que os vistos aos haitianos seriam concedidos na proporção máxima de 1.200 ao ano, a uma média de 100 vistos por mês, e somente emitidos pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Embaixada do Brasil em Porto Príncipe. O visto teria validade de 5 anos, devendo o migrante comprovar sua situação laboral antes do esgotamento do prazo.

Segundo os debates realizados no CNIg na data de sua publicação, houve críticas quanto a essa restrição numérica por parte de alguns setores do governo federal, tendo sido sugerido, subsidiariamente, que esse número fosse calculado com base no volume de migrantes haitianos que

---

<sup>1830</sup> CNIg. Resolução Normativa 97/2012. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814F05451F014F413CB5A61180/RN%2097%20-%20consolidada%20pelas%20RNs%20102%20-%20106%20-%20113%20%20e%20117.pdf>>. Acesso em: 7 Jan. 2017.

<sup>1831</sup> CNIg. *Ata da IX Reunião Ordinária de 2011*. Op. cit.

<sup>1832</sup> CNIg. *Ata da Reunião Extraordinária de 2012*. 12 de Jan. de 2012. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A36A27C140137E0DAB22838B5/Ata%20Reunião%20Extraordinária%20janeiro-2012%20v2.pdf>>. Acesso em: 7 Jan. 2017.



entraram no Brasil até aquele momento<sup>1833</sup>. Conforme dados do CNIg, o fluxo migratório havia se estabilizado em aproximadamente 200 pessoas por mês<sup>1834</sup>. Nesse sentido, observou-se que a indicação de um número máximo de vistos objetivava conter uma possível “diáspora haitiana”, que poderia advir caso este número fosse ilimitado. Além disso, afirmou-se que essa quantidade havia sido determinada com base na “capacidade operacional da Embaixada do Brasil no Haiti e a capacidade do mercado de trabalho brasileiro de absorver essa mão de obra sem prejuízo das vagas para trabalhadores nacionais”<sup>1835</sup>.

Surgiram também preocupações a respeito dos haitianos que continuassem a entrar de modo irregular no território nacional, incluindo aqueles que já estivessem em trânsito entre o Haiti e o Brasil, ao que o CNIg respondeu que, a princípio, deveriam ser tratados como outros migrantes irregulares de qualquer nacionalidade<sup>1836</sup>. Houve sugestão para que fosse criado um período de transição entre a publicação da resolução e a determinação do retorno dos migrantes irregulares que eventualmente chegassem ao Brasil, mas não foi acatada<sup>1837</sup>.

Pouco após a publicação da RN 97/2012, o Ministério Público Federal (MPF) do Acre ajuizou Ação Civil Pública (ACP) contra a União sobre a migração haitiana para

---

<sup>1833</sup> *Ibid.*

<sup>1834</sup> CNIg. *Ata da VI Reunião Ordinária de 2011*. Op. cit.

<sup>1835</sup> CNIg. *Ata da Reunião Extraordinária de 2012*. Op. cit.

<sup>1836</sup> *Ibid.*

<sup>1837</sup> *Ibid.*

o Brasil (Processo 723-55.2012.4.01.3000/1<sup>a</sup> vara)<sup>1838</sup>. Na petição, o MPF expôs que, a partir do momento em que se autorizou a concessão (limitada) de vistos na Embaixada brasileira de Porto Príncipe, a entrada no Brasil por solo passou a sofrer inúmeras restrições. Assim, o MPF afirmou haver uma discriminação entre aqueles que lograram chegar ao país até janeiro de 2012, mês da edição da referida resolução, e os que chegaram ao Brasil após esta data, quando já em vigor as medidas restritivas à migração irregular. Neste sentido, solicitou a cessação das medidas que impediam o acesso dos haitianos ao território brasileiro e o fim das medidas de deportação destes nacionais. A ação enfatizou o caráter humanitário desta imigração e também denunciou a omissão do governo federal no fornecimento de políticas públicas essenciais a estes migrantes. Por fim, solicitou o reconhecimento deste grupo como refugiados com fundamento na Lei 9.474/97, artigo 1º, III (deslocamento forçado em razão de “grave e generalizada violação de direitos humanos”)<sup>1839</sup>.

Comprovando a realidade exposta na mencionada ACP, diversos migrantes que já estavam a caminho do Brasil

---

1838 Ministério Público Federal (Acre). Ação Civil Pública 723-55.2012.4.01.3000/1<sup>a</sup> vara. Disponível em: <<http://www.prac.mpf.mp.br/atos-do-mpf/acp/acphaitianos>>. Acesso em: 8 Jan. 2017.

1839 A sentença da Justiça Federal do Acre julgou improcedentes os pedidos do MPF. A decisão não admitiu o reconhecimento dos haitianos enquanto refugiados nos termos do inciso III da Lei 9474/97 e afirmou não haver desrespeito pelo Estado brasileiro do princípio de *non-refoulement*, posto que, em sua análise, o devido processo legal era garantido pelo Brasil. O MPF apelou da decisão e, atualmente, o processo se encontra pendente de julgamento de segunda instância, de acordo com consulta online no site <<http://processual.trf1.jus.br>> em 9 Jan. 2017.

foram impedidos de ingressar em território nacional, tendo permanecido em países vizinho<sup>1840</sup>. Contraditoriamente, outros migrantes irregulares conseguiam cruzar as fronteiras brasileiras, aproveitando-se de falhas no controle fronteiriço, ainda que em um fluxo reduzido. Aqueles que conseguiam entrar no Brasil, porém sem o visto emitido com base na RN 97/2012, não tinham nenhuma maneira de regularizar sua situação migratória, uma vez que o CONARE não estava mais aceitando solicitações de refúgio de haitianos.

Durante o ano de 2012, o CNIg avaliou a situação de tais migrantes haitianos irregulares à medida que esses casos lhe eram enviados. De um modo geral, a eles foi concedida a autorização para sua permanência no Brasil, nos moldes do que era feito no início do fluxo migratório. Primeiro estabeleceu-se um corte temporal, autorizando-se a permanência de todos que estivessem no Brasil e houvessem deixado o Haiti até 25 de janeiro de 2012, quando o Peru<sup>1841</sup> passou a exigir visto a haitianos que desejassem

---

<sup>1840</sup> Caso dos quase 300 haitianos que, impedidos de cruzar a fronteira com o Brasil, ficaram retidos em Iñapari, no Peru. Cf. FELLET, João. Procuradora cobra no Senado solução para haitianos presos na fronteira, *BBC Brasil*, 30 de Mar. de 2012. Em um momento posterior, sua entrada progressiva no país foi autorizada, desde que em grupos pequenos de 30 ou 40 pessoas. Cf. CNIg. *Ata da III Reunião Ordinária de 2012*. 11 de Abr. de 2012. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A36A27C140137E0D679F51CFE/ata%20abril%20versão%20final.pdf>>. Acesso em: 7 Jan. 2017. Cf. também: PUFF, Jefferson. Imigrantes haitianos entram no Brasil após três meses de espera, *BBC Brasil*, 10 de Abr. de 2012.

<sup>1841</sup> Em janeiro de 2012, integrantes do CNIg observaram a redução de pedidos de visto para o Brasil com base na RN 97/2012. Ao mesmo tempo, foi chamada a atenção para a situação de haitianos em situação migratória não regular na fronteira do Brasil e Peru, sobretudo as cidades de Tabatinga e Iñapari, respectivamente (CNIg, *Ata da I Reunião Ordinária de 2012*. 8 de Fev. de 2012). Sobre esta situação, a Organização Internacional para as Migrações (OIM) informou que, naquele momento, estimava-se o seguinte número de pessoas em situação irregular por cidade: 20 em Brasileia, 350 em Tabatinga, no Brasil, e 245 em Iñapari (CNIg. *Ata da II Reunião Ordinária de 2012*. 14 de Mar. de 2012).

entrar em seu território<sup>1842</sup>. Posteriormente, com a entrada de mais migrantes haitianos irregulares, a análise era realizada com base em pedidos de permanência contemporâneos e com argumentação semelhantes<sup>1843</sup>.

Em maio de 2012, um núcleo de haitianos que havia se instalado em Brasileia, no Acre, deu início a uma greve de fome, em razão da demora para a regularização de seu *status* migratório. Como resposta, o CONARE deliberou que passaria a aceitar novamente pedidos de refúgio de haitianos<sup>1844</sup>, resolvendo, ainda que paliativamente, o persistente problema de indocumentação.

Acreditava-se que a criação de um mecanismo formal para a migração dos haitianos seria suficiente para fazer diminuir seu fluxo migratório irregular. Essa convicção parecia ter sido confirmada no início de 2012, quando houve uma queda abrupta no número de chegadas pela fronteira norte do país<sup>1845</sup>. No entanto, a redução de entradas não se manteve consistente nos meses que se sucederam. O que se pensava ser apenas um fluxo residual de migrantes irregulares, na verdade compreendia outra face do movimento migratório de haitianos para o Brasil. A rota dos migrantes passou a atravessar cada vez mais a

---

<sup>1842</sup> CNIg. *Ata da II Reunião Ordinária de 2012*. Op. cit.

<sup>1843</sup> CNIg. *Ata da VII Reunião Ordinária de 2012*. 12 de Set. de 2012. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3BAA1A77013BB9DA0F72367F/Ata%20CNIg%2012-09-12%203.pdf>>. Acesso em: 7 Jan. 2017.

<sup>1844</sup> CNIg. *Ata da IV Reunião Ordinária de 2012*. 29 de Mai. de 2012. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D36A280000138809CA67715B6/Ata%20IV%20reunião%20Ordinária%202012%20-%20maio%20v3.pdf>>. Acesso em: 7 Jan. 2017.

<sup>1845</sup> CNIg. *Ata da I Reunião Ordinária de 2012*. Op. cit.

Bolívia, ao invés do Peru, sendo muitos deles provenientes da República Dominicana, onde não poderiam solicitar visto com fulcro na RN 97/2012<sup>1846</sup>. Em janeiro de 2013, encontravam-se em Brasileia por volta de 600 haitianos que haviam chegado de maneira irregular no Brasil<sup>1847</sup>.

Paralelamente à questão da entrada de migrantes haitianos irregulares pela fronteira norte do país, ainda em 2012, o número de pedidos de visto de haitianos para o Brasil na embaixada de Porto Príncipe cresceu a cada mês. Em agosto de 2012, foi cogitada pela primeira vez a possibilidade de supressão do teto anual de vistos emitidos para haitianos com base na RN 97/2012<sup>1848</sup>. Até 31 de agosto de 2012, haviam sido emitidos 832 vistos para haitianos em Porto Príncipe, o que já indicava que essa cota deveria ser revista para o ano de 2013<sup>1849</sup>. Em novembro de 2012, teve-se notícia de que os agendamentos na embaixada de Porto Príncipe haviam sido suspensos, pois já tinha sido alcançado o número de vistos permitidos pela RN 97/2012 até o início de 2014, quando seu prazo

---

<sup>1846</sup> CNIg. *Ata da VIII Reunião Ordinária de 2012*. 17 de Out. de 2012. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3BAA1A77013BB9D9EF8035D3/Ata%20CNIg%2017-10-2012.pdf>>. Acesso em: 10 Jan. 2017.

<sup>1847</sup> CNIg. *Ata da I Reunião Ordinária de 2013*. 19 de Fev. de 2013. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A36A27C140137E0D99DCB30EF/Ata%2008-02-12%20%20v2.pdf>>. Acesso em: 10 Jan. 2017.

<sup>1848</sup> CNIg. *Ata da VI Reunião Ordinária de 2012*. 15 de Ago. de 2012. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3BAA1A77013BB9D95BDD3365/Ata%20VI%20reuni%C3%A3o%20-%2015-08-2012%20-%20CNIg%20vers%C3%A3o%20final.pdf>>. Acesso em: 10 Jan. 2017.

<sup>1849</sup> CNIg. *Ata da VII Reunião Ordinária de 2012*. Op. cit.



de vistos humanitários para haitianos deveria ser mantida, uma vez que a situação do Haiti já seria diversa daquela em que o país se encontrava nos primeiros meses após o terremoto<sup>1855</sup>. Outro ponto importante dizia respeito às outras nacionalidades, notadamente senegaleses, que também passaram a utilizar a mesma rota migratória utilizada pelos haitianos. Esses migrantes geralmente realizavam a solicitação de refúgio perante o CONARE, e, por vezes, tinham seu pedido negado, sem que seus casos fossem encaminhados ao CNIg<sup>1856</sup>. Isso gerava uma assimetria entre o tratamento dispensado a nacionais de diferentes países, e, ainda que a situação do Haiti fosse de especial gravidade, a questão merecia ser avaliada com atenção.

Em abril do mesmo ano, foi aprovada a Resolução Normativa 102/2013<sup>1857</sup> (RN 102/2013), que modificava a RN 97/2012. O limite de 1200 vistos humanitários para haitianos por ano foi eliminado, e a emissão dos vistos não seria mais exclusividade da Embaixada de Porto Príncipe<sup>1858</sup>. Todavia, no período que sucedeu a publicação da RN 102/2013, não houve diminuição do fluxo irregular de migrantes. Em outubro de 2013, já estavam sendo expedidos vistos nas Embaixadas brasileiras de São Domingos,

<sup>1855</sup> CNIg. *Ata da II Reunião Ordinária de 2013*. Op. cit.

<sup>1856</sup> CNIg. *Ata da VI Reunião Ordinária de 2013*. 14 de Mai. de 2013. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814295F16D01429A6B99160F03/VI%20Reuni%C3%A3o%20Ordin%C3%A1ria.pdf>>. Acesso em: 10 Jan. 2017.

<sup>1857</sup> Artigos 1º e 2º, Resolução Normativa 102/2013. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3DCADFC3013E654069C31B65/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Normativa%20N%C2%BA102,%20de%2026-04-2013.pdf>>. Acesso em: 5 Fev. 2015.

<sup>1858</sup> CNIg. *Ata da III Reunião Ordinária de 2013*.

Quito e Lima<sup>1859, 1860</sup>. Neste mês também foi publicada a Resolução Normativa 106/2013<sup>1861</sup>, que prorrogava o prazo da RN 97/2012 até janeiro de 2015<sup>1862</sup>.

Até julho de 2015, haviam sido concedidos aproximadamente 26 mil vistos permanentes humanitários para haitianos, dos quais 20 mil foram emitidos em Porto Príncipe e 6 mil em Quito<sup>1863</sup>. Estimava-se que, em setembro de 2016 haveria 80 mil haitianos vivendo no Brasil, incluídos tanto os que ingressaram no território com visto, quanto de modo irregular<sup>1864</sup>. Em setembro de 2016, a RN

---

<sup>1859</sup> CNIg. *Ata da VIII Reunião Ordinária de 2013*. 22 de Out. de 2013. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A4295EFDF01431F8FEE1A0209/ATA%20MTE%20Cnig%2022-10-2013%20-%20SITE.PDF>>. Acesso em: 10 Jan. 2017.

<sup>1860</sup> A partir de 29 de setembro de 2015, os vistos humanitários concedidos aos nacionais do Haiti em Porto Príncipe passaram a ser emitidos pelo *Brazilian Visa Application Center* – BVAC, administrado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), por meio de convênio firmado entre a Organização e o Ministério de Relações Exteriores do Brasil para a prestação de serviços pré-consulares. Cf. <[http://portoprincipe.itamaraty.gov.br/fr/viza\\_permanan\\_imanite\\_pou\\_ayisyen\\_-\\_visa\\_permanent\\_humanitaire\\_pour\\_haitiens.xml](http://portoprincipe.itamaraty.gov.br/fr/viza_permanan_imanite_pou_ayisyen_-_visa_permanent_humanitaire_pour_haitiens.xml)>. Acesso em: 9 Jan. 2017.

<sup>1861</sup> Resolução Normativa 106/2013, Artigo 1º. Disponível em <<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF808081419E9C900141F0140AA718A4/RESOLUÇÃO%20NORMATIVA%20106.pdf>>. Acesso em: 5 Fev. 2015.

<sup>1862</sup> CNIg. *Ata da IX Reunião Ordinária de 2013*. 12 de Nov. de 2013. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/8A7C816A43DF98FC014497A28DB262BE/ATA%20MTE%20IX%20Cnig%2012-11-2013%20%20-%20VERS%C3%83O%20REVISADA.pdf>>. Acesso em: 10 Jan. 2017.

<sup>1863</sup> Cf. <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2015/08/concessao-de-visto-humanitario-para-haitianos-e-prorrogada>>.

<sup>1864</sup> Cf. <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2016/09/governo-prorroga-visto-humanitario-para-haitianos>>.



97/2012 foi prorrogada pela quarta vez, passando a valer até outubro de 2017<sup>1865</sup>.

O desenvolvimento de uma solução jurídica para a situação migratória dos haitianos que chegaram ao Brasil a partir de 2010 constituiu, assim, um processo gradativo e dinâmico, uma vez que foi pensado a partir de desafios concretos que se apresentaram nos diversos momentos do contínuo movimento dos migrantes para o território nacional.

Com seus avanços capitaneados por órgãos como o CNIg e o CONARE, o que, se por um lado, demonstra a necessidade de criação de políticas migratórias centralizadas mais efetivas e um aprimoramento da legislação existente, por outro, evidencia o esforço do governo brasileiro para encontrar uma solução positiva para a questão e seu potencial como ator internacional na resposta a crises humanitárias.

Ainda que de caráter remedial, beneficiando apenas migrantes de uma única nacionalidade, foi uma medida inovadora que iniciou um debate de extrema relevância no cenário nacional e acarretou importantes desdobramentos, como se verá a seguir.

### 3. Os novos movimentos migratórios e a expansão do debate iniciado com a chegada dos Haitianos

As soluções migratórias apresentadas até então aos imigrantes haitianos aprofundaram o debate sobre outros movimentos migratórios que têm o Brasil como destino e que não são amparados pela legislação vigente, por não se enquadrarem nos critérios de regularização migratória

---

<sup>1865</sup> Ibid.

previstas no Estatuto do Estrangeiro e tampouco satisfazerem os critérios legislativos e convencionais para serem reconhecidos como refugiados, segundo a análise do CONARE. São migrantes cuja situação recai sobre um vácuo legislativo e que, na ausência de ações políticas direcionadas a remediar tal circunstância, estariam fadados à condição vulnerável de pessoas sem documentos. Abriu-se, assim, no CNIg, o “debate sobre estrangeiros indocumentados no Brasil”.

Neste sentido, em reunião plenária de 12 de novembro de 2013, foi exposta a situação de mais de 4.000 solicitantes de refúgio que provavelmente não seriam reconhecidos como refugiados pelo CONARE. Em nota veiculada no portal de notícias do Ministério da Justiça, a justificativa para o indeferimento estaria relacionada ao fato de que os referidos solicitantes teriam migrado ao Brasil por “razões econômicas”<sup>1866</sup>. Amparados pela solicitação de refúgio, estes migrantes, nacionais de países como Bangladesh e Senegal, encontravam-se, temporariamente, em situação migratória regular, tendo acesso a documentos como carteira de trabalho, que possibilitam as proteções do trabalho formal. Entretanto, tão logo estas solicitações de refúgio fossem indeferidas pelo CONARE, passariam a estar no país em condições irregulares, estando suscetíveis à deportação e a uma série de violações de direitos humanos, além de precisarem recorrer, necessariamente, ao mercado informal de trabalho, na ausência da documentação.

---

<sup>1866</sup> Cf. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. *Brasil anuncia a regularização de 4.482 trabalhadores estrangeiros*. 19 Dez. 2013.

De fato, como já observado, o Estatuto do Estrangeiro não admitia a regularização migratória da pessoa que chega ao Brasil sem a documentação adequada, nem sequer na hipótese daqueles que já possuem vínculo empregatício formal. Deste modo, ao passarem a ser regidos pela lei geral do Estatuto do Estrangeiro, e não mais pela lei de refúgio, estas pessoas não encontrariam amparo jurídico à situação de regularidade, posição similar à dos haitianos, no momento anterior à regulamentação proposta pelo CNIg.

Os membros do Conselho observaram que, normalmente, esta situação das pessoas migrantes indocumentadas no país era resolvida por meio das anistias, ocorridas apenas a cada 10 anos. Entretanto, concluíram que esperar por uma nova anistia não seria uma solução adequada, sendo necessária uma política que contemplasse estes migrantes. Sugeriu-se, então, o critério do emprego para a concessão de documentação a estes migrantes, embora se reconhecesse que não há apenas aqueles que se encontram no mercado laboral formal, mas também os que se situam no setor informal<sup>1867</sup>.

Na reunião seguinte, em 10 de dezembro de 2013, o tema seguiu sob análise, tendo sido discutida a melhor solução jurídica. Na ocasião, consolidou-se o entendimento de que o CONARE deveria enviar estes casos que seriam indeferidos ao CNIg. Ao mesmo tempo, o critério do emprego formal foi fixado como condicionante à concessão do documento, ainda que se observe que “o Conselho está no Ministério do Trabalho e Emprego, mas a sua missão é

---

<sup>1867</sup> CNIg. *Ata da IX Reunião Ordinária de 2013*. Op. cit.

maior do que a perspectiva de trabalho e emprego”<sup>1868</sup>. A esta, adicionou-se a exigência temporal, no sentido de se tratar de uma solicitação de refúgio anterior há 6 meses. Quanto à forma assumida por esta medida, a edição de resolução normativa de autorização de permanência, nos moldes da solução adotada para os haitianos, foi aventada, mas logo recusada. Para além da situação de urgência, apresentou-se a razão de que uma resolução acarretaria a “exposição indesejável do Conselho”. Assim, a fundamentação jurídica na Resolução Normativa 27/1998 do CNIg, que trata da resolução dos casos omissos, foi preferida.

A medida acordada não beneficiou apenas nacionais de Bangladesh e Senegal, mas migrantes provenientes de mais de 20 países<sup>1869</sup>, aos quais, gradativamente, foi oportunizado o acesso a documentos, desde que comprovados os requisitos exigidos<sup>1870</sup>.

Apesar de, no âmbito do CNIg, a discussão ter sido centrada majoritariamente na questão de necessidade de regularização migratória<sup>1871</sup>, sob um viés de direitos humanos esta pauta-se também na necessidade de proteção jurídica aos migrantes. Mesmo rotulados como parte de um processo de migração por motivos econômicos, não se descarta que ao menos uma parcela dos estrangeiros contemplados pela medida possuam vulnerabilidades outras que justifiquem a garantia de proteção internacional, sejam elas decorrentes de condições precárias de seus países

<sup>1868</sup> CNIg. *Ata da X Reunião Ordinária de 2013*. Op. cit., p. 8.

<sup>1869</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E CIDADANIA. Op. cit.

<sup>1870</sup> *Ibid.*

<sup>1871</sup> CNIg. *Ata da X Reunião Ordinária de 2013*. Op. cit., p. 8.

de origem, ou mesmo em razão de fragilidades advindas do próprio movimento migratório, como é o caso das vítimas do tráfico de pessoas<sup>1872</sup>. Nesse caso, como no dos haitianos, pode-se dizer que tal proteção dá-se por meio da chamada “proteção humanitária” ou “complementar”, na medida que complementa a proteção já assegurada pela comunidade internacional aos refugiados.

Na esteira deste debate, ao final de 2014, o CNIg começou a adotar uma postura mais abrangente no tocante à realidade dos migrantes que adentravam o território brasileiro. A problemática dos haitianos foi colocada em segundo plano, valorizando-se uma atuação governamental ampla, que fosse capaz de lidar com o fluxo cada vez mais constante de pessoas de diferentes nacionalidades, com situações similares em seus países de origem. Paulo Sérgio de Almeida, então presidente do Conselho, declarou ser “importante procurar estabelecer caminhos que ofereçam estabilidade considerando que os fluxos migratórios não têm prazo para acabar, podendo tornar-se parte da realidade migratória brasileira (...)”<sup>1873</sup>. Nesse sentido, foi proposto que o Grupo de Trabalho “Análise do ingresso de haitianos no Brasil” passasse a chamar-se Grupo de Trabalho sobre os Novos Fluxos Migratórios<sup>1874</sup>.

---

<sup>1872</sup> BETTS, Alexander. Soft Law and the Protection of Vulnerable Migrants. *Georgetown Immigration Law Journal*, v. 24, p. 538-542, 2010.

<sup>1873</sup> CNIg. *Ata da VII Reunião Ordinária de 2014*. Op. cit.

<sup>1874</sup> *Ibid.*

## Conclusão

Embora, inicialmente, tenha sido interpretado como pontual, a migração haitiana em direção ao Brasil confirmou-se como um fenômeno relevante nos anos seguintes<sup>1875</sup>.

Diante da inadequação dos instrumentos jurídicos então existentes para lidar com a chegada dos haitianos ao território nacional, seja com base no Estatuto do Estrangeiro, ou por meio do instituto do refúgio, regulamentado pela Lei 9.474/97, a edição da RN 97/2012 pelo CNIg e das resoluções seguintes a ela relacionadas pode ser considerado um passo pioneiro do governo brasileiro, uma vez que logrou privilegiar a regularização migratória com uma resposta fundada em aspirações humanitárias, afastando-se da perspectiva de segurança nacional estabelecida pelo Estatuto do Estrangeiro de 1980.

A posterior autorização de residência concedida aos mais de 4 mil migrantes que possivelmente tornar-se-iam indocumentados após a negação de seu pedido de refúgio pelo CONARE, por não preencherem os requisitos legais necessários para seu reconhecimento como refugiado, segundo a análise do órgão, expandiu o debate iniciado com

---

<sup>1875</sup> Essa realidade tem se modificado em virtude da crise econômica que assola o Brasil. Nacionais do Haiti que vieram ao país após o terremoto de 2010 têm deixado o território nacional em busca de novas oportunidades, notadamente em direção aos Estados Unidos. Cf. <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/06/internacional/1470506130\\_621443.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/08/06/internacional/1470506130_621443.html)>; <[http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/26/internacional/1477437223\\_933130.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/26/internacional/1477437223_933130.html)>; <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2016/09/onda-de-haitianos-que-deixou-brasil-chega-na-fronteira-entre-eua-e-mexico.html>>. Acesso em: 8 Jan 2017.

os haitianos, especialmente no que toca o tema da proteção complementar e humanitária, dada a diversidade dos movimentos migratórios existentes no Brasil hoje.

Em vista disso, ambas as medidas contribuíram para a construção de um consenso de que o Estatuto do Estrangeiro, diploma anterior à Constituição Federal de 1988, não traz respostas adequadas à realidade da migração no Brasil sob a perspectiva dos direitos humanos. Neste sentido, fomentaram o debate sobre propostas de uma nova Lei de Migrações.

Finalmente, em 24 de maio de 2017, uma nova lei de migração (Lei 13.445/2017, em vigor em novembro de 2017) foi sancionada pelo Presidente Michel Temer, para substituir o Estatuto do Estrangeiro. A nova lei orienta-se por princípios como a universalidade dos direitos humanos, a não criminalização do migrante e a acolhida humanitária, conforme seu artigo 3º. Assim, representa uma norma mais favorável aos imigrantes no Brasil. Dentre as inovações da norma, encontra-se a previsão de “visto temporário para a acolhida humanitária” (artigo 14, III, § 3o) a pessoas oriundas de países marcados por crises humanitárias como conflitos armados, situações de graves violações de direitos humanos e desastres ambientais. Neste sentido, a lei consolida políticas positivas como os vistos concedidos aos nacionais do Haiti. Igualmente, a norma prevê a dispensa de cobrança de taxas aos imigrantes hipossuficientes (artigo 113, II, § 3º), retirando, assim, um dos maiores entraves ao acesso à regularização migratória.

Assim, a Lei 13.445/2017 está em consonância com o processo de construção de uma política migratória inclusiva e definitiva, que tenha capacidade de enfrentar

as diversas dinâmicas migratórias que se apresentam na atualidade, sejam elas referentes a migrantes econômicos, ambientais, refugiados ou migrantes forçados oriundos de países onde existam graves crises humanitárias, tendo o respeito aos direitos humanos como principal objetivo.

## Referências

BETTS, Alexander. Soft Law and the Protection of Vulnerable Migrants. *Georgetown Immigration Law Journal*, v. 24, p. 538-542, 2010.

CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antonio Tadeu; ARAÚJO, Dina (Orgs.) *A Inserção dos Imigrantes no Mercado de Trabalho Brasileiro*. Brasília: Cadernos do Observatório das Migrações Internacionais, 2016.

CONSELHO NACIONAL DE IMIGRAÇÃO. Regimento Interno. Portaria 634, de 21 de Jun. de 1996.

\_\_\_\_\_. *Ata da IX Reunião Ordinária de 2013*. 12 de Nov. de 2013.

\_\_\_\_\_. *Ata da VIII Reunião Ordinária de 2013*. 22 de Out. de 2013.

\_\_\_\_\_. *Ata da VI Reunião Ordinária de 2013*. 14 de Mai. de 2013.

\_\_\_\_\_. *Ata III Reunião Ordinária de 2013*.

\_\_\_\_\_. *Ata da II Reunião Ordinária de 2013*. 12 de Mar. de 2013.

\_\_\_\_\_. *Ata da I Reunião Ordinária de 2013*. 19 de Fev. de 2013.

\_\_\_\_\_. *Ata da Reunião Extraordinária de 2012*. 12 de Jan. de 2012.

\_\_\_\_\_. *Ata da IX Reunião Ordinária de 2012*. 14 de Nov. de 2012.



- \_\_\_\_\_. *Ata da VIII Reunião Ordinária de 2012*. 17 de Out. de 2012.
- \_\_\_\_\_. *Ata da VII Reunião Ordinária de 2012*. 12 de Set. de 2012.
- \_\_\_\_\_. *Ata da VI Reunião Ordinária de 2012*. 15 de Ago. de 2012.
- \_\_\_\_\_. *Ata da IV Reunião Ordinária de 2012*. 29 de Mai. de 2012.
- \_\_\_\_\_. *Ata da III Reunião Ordinária de 2012*. 11 de Abr. de 2012.
- \_\_\_\_\_. *Ata da II Reunião Ordinária de 2012*. 14 de Mar. de 2012.
- \_\_\_\_\_. *Ata da I Reunião Ordinária*. 8 de Fev. de 2012.
- \_\_\_\_\_. *Ata da X Reunião Ordinária de 2011*. 14 de Dez. de 2011.
- \_\_\_\_\_. *Ata da IX Reunião de 2010*. 10 de Nov. de 2010.
- \_\_\_\_\_. *Ata da VI Reunião Ordinária de 2011*. 10 de Ago. de 2011.
- \_\_\_\_\_. *Ata da III Reunião Ordinária de 2011*. 13 de Abr. de 2011.
- \_\_\_\_\_. *Ata da II Reunião de 2011*. 16 de Mar. de 2011.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa 106/2013.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa 102/2013.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa 97/2012.
- \_\_\_\_\_. Resolução Recomendada 08/2006.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa 27/1998. FELLET, João. Procuradora cobra no Senado solução para haitianos presos na fronteira, *BBC Brasil*, 30 de Mar. de 2012.

FERNANDES, Duval; CASTRO, Maria da Consolação Gomes de. A migração haitiana para o Brasil: resultado da pesquisa no destino. In: ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. OFICINA REGIONAL PARA AMERICA DEL SUR. *La migración haitiana hacia Brasil: características, oportunidades y desafíos*. Cuadernos Migratórios, n. 6, p. 51-66, 2014.

FERNANDES, Duval; MILESI, Rosita; FARIAS, Andressa. Do Haiti para Brasil: o novo fluxo migratório. *Refúgio, Migrações e Cidadania - Cadernos de Debates*, n. 6, p. 73-98, 2011.

GODOY, Gabriel Gualano de. O caso dos haitianos no Brasil e a via da proteção humanitária complementar. In: Carvalho Ramos, André de; Almeida, Guilherme Assis de; Rodrigues, Gilberto (Orgs.). *60 anos de ACNUR: perspectivas de futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011. p. 45-68.

PUFF, Jefferson. Imigrantes haitianos entram no Brasil após três meses de espera, *BBC Brasil*, 10 de Abr. de 2012.

SILVA, Sidney Antonio da. Brazil, a new Eldorado for Immigrants?: The Case of Haitians and the Brazilian Immigration Policy. *Urbanities*, v. 3, n. 2, p. 3-18, Nov. 2013.

SPRANDEL, M. A. Migração e crime: a Lei no 6.815, de 1980. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, Brasília, v. 23, n. 45, p. 145-168, Dez. 2015.



ISBN 858288147-7



9 788582 881477