



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO

MARIA MARIA CATARINA BARROS DE SOUSA

OS REFUGIADOS AMBIENTAIS E A NECESSIDADE DE SUA INCLUSÃO NO
ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

FORTALEZA

2013

MARIA MARIA CATARINA BARROS DE SOUSA

OS REFUGIADOS AMBIENTAIS E A NECESSIDADE DE SUA INCLUSÃO NO
ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Internacional Público e Privado.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne.

FORTALEZA

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Setorial da Faculdade de Direito

-
- S725r Sousa, Maria Maria Catarina Barros de.
Os refugiados ambientais e a necessidade de sua inclusão no ordenamento jurídico internacional / Maria Maria Catarina Barros de Sousa. – 2013.
108 f. : enc. ; 30 cm.
- Monografia (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2013.
Área de Concentração: Direito Internacional Público e Privado.
Orientação: Profa. Dra. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne.
1. Refugiados. 2. Direito internacional público. 3. Desastres naturais. 4. Proteção diplomática.
I. Mont'Alverne, Tarin Cristino Frota (orient.). II. Universidade Federal do Ceará – Graduação em Direito. III. Título.

MARIA MARIA CATARINA BARROS DE SOUSA

OS REFUGIADOS AMBIENTAIS E A NECESSIDADE DE SUA INCLUSÃO NO
ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade Federal do Ceará como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito. Área de concentração: Direito Internacional Público e Privado.

Aprovada em: ___/___/_____.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Tarin Cristino Frota Mont'Alverne (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestrando Thales José Pitombeira Eduardo
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Mestranda Ana Carolina Barbosa Pereira Matos
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A Dejanira.

AGRADECIMENTOS

A minha mãe, Dejanira, que me deu todas as oportunidades para conquistar meus objetivos.

A meu pai, José, por acreditar em minha capacidade.

A meus irmãos, Ulysses e Débora, por me darem ânimo e bons conselhos.

A meus amigos Paula M., Vanessa, Paula F., Thales, Zara, Breno, Victor, Mateus e Eginaldo, por terem me apoiado e me consolado durante tempos difíceis.

A Rochelle, Júlio, Brígida, Julieta, Crhistian, Marcelo, Ana Cristina, Maria Cristina, Marlene, Dr. Fortuna e Des. Ximenes, pela maravilhosa oportunidade de engrandecimento profissional que me proporcionaram.

À professora e orientadora Tarin Cristino Frota Mont'Alverne, pelo vasto conhecimento compartilhado durante a produção deste trabalho e pela paciência empregada em seu ofício.

Aos membros de minha banca, Ana Carolina Barbosa Pereira Matos e Thales Pitombeira, pela solicitude em aceitar fazer parte da defesa desta monografia.

Ao projeto de extensão Paulo Freire, que me proporcionou, através de novas experiências, um grande crescimento pessoal.

Aos professores que fazem desta Faculdade de Direito uma instituição mais honrosa.

A Deus e Maria, por escutarem minhas preces e tornarem meus sonhos possíveis.

*“Quem habita este planeta não é o Homem,
mas os homens. A pluralidade é a lei da
Terra.”*

(Hannah Arendt)

RESUMO

O refúgio, reconhecido a nível intercontinental pela Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, de 1951, posteriormente aditado pelo Protocolo de 1967, é instituto do Direito Internacional voltado àqueles que, por motivos de raça, de religião, de nacionalidade, de pertencimento a certo grupo social ou de convicção política, sofreram ou tinha fundado temor de sofrer perseguição. Esse instrumento, no entanto, não é suficiente para proteger uma nova categoria: o refugiado ambiental. Este, por sua vez, é doutrinariamente caracterizado pela saída forçada de seu estado ou região em função de desastres ambientais, sendo esses estritamente naturais ou causados pela ação do homem. Em ambos os casos, as perdas materiais e sociais são incalculáveis, pelo que considera-se haver séria violação aos direitos humanos dessas pessoas, que são submetidas a condições extenuantes, posto que não têm qualquer tratamento diferenciado para garantir-lhes a subsistência. Até o presente momento, alguns países vêm implementando iniciativas para remediar a situação de inúmeros refugiados, mas as estatísticas ainda são alarmantes. O presente trabalho tem como finalidade analisar o referido instituto e o porquê da Convenção de 1951 não poder ser aplicada aos refugiados ambientais; averiguar quais instrumentos podem ser aplicados em prol dos refugiados ambientais; avaliar como os estados, como membros da comunidade internacional, podem agir individual e conjuntamente, procurando-se a justiça ambiental por meio das responsabilidades diferenciadas; e averiguar de que forma a falta de proteção ao refúgio ambiental pode resultar na perda da nacionalidade dos indivíduos afetados. A metodologia utilizada foi a bibliográfica, utilizando a consulta a livros, artigos e teses para se avaliar o impacto do tema na atualidade.

Palavras-chave: Direito Internacional Público e Privado. Refúgio. Desastres ambientais.

ABSTRACT

Refuge, acknowledged on an intercontinental level by the 1951 Refugee Status Convention and then added on by the 1967 Protocol, is ground of International Law dedicated to those who, by reason of race, religion, nationality, ethnicity, or political view, suffer or have fears of suffering persecution. This tool is not, however, sufficient to protect a new category: the environmental refugee. This, in turn, is said to be characterized by the forced exodus from his state or region due to environmental disasters, be they natural or consequence of human action. In both cases, material and social loss is unaccountable, by which those people's human rights are considered to be in severe violation, being submitted to strenuous conditions, position that gives them no special treatment to guarantee their subsistence. So far, a few countries have implemented initiatives aimed at remedying the situation of countless refugees, but the statistics as still alarming. The present work has as end the analysis of legal ground and the reason behind the 1951 Convention not applying to environmental refugees; looking deeper into the tools that can be applied in favor of such refugees; investigating how states, as members of the international community, can act individually and together, seeking environmental justice by means of differentiated responsibilities, and looking into how disregarding the protection of environmental refuge might result in the loss of nationality of the affected individuals. The applied methodology was bibliographic, resorting to research on books, articles and thesis to rate the impact of the theme in recent times

Keywords: International Law. Refuge. Environmental disasters.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------|---|
| ACNUR | Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados |
| CIDH | Corte Internacional de Direitos Humanos |
| CIJ | Corte Internacional de Justiça |
| CONARE | Comitê Nacional para os Refugiados |
| EJF | Environmental Justice Foundation |
| OEA | Organização dos Estados Americanos |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| OUA | Organização da Unidade Africana |
| PAC | Pacific Access Category |
| PNUD | Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento |
| PNUMA | Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente |
| UA | União Africana |
| UNICEF | United Nations Children's Fund |
| UA | União Africana |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 12 |
| 2 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PESSOA HUMANA E O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DISPOSITIVOS. UMA NOVA CATEGORIA DE REFUGIADOS | 14 |
| 2.1 A Proteção Internacional da Pessoa Humana e suas vertentes | 14 |
| 2.2 O Direito Internacional do Refugiado | 16 |
| 2.2.1 Surgimento e propagação do refugiado | 16 |
| 2.2.2 A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 | 19 |
| 2.2.3 Outros instrumentos de proteção ao refugiado | 21 |
| 2.3 O Refugiado Ambiental: uma nova espécie de refugiado | 22 |
| 2.3.1 O papel do Meio Ambiente na produção de refugiados | 22 |
| 2.3.2 Definição de refugiado ambiental segundo o PNUMA | 24 |
| 2.3.3 Casos de calamidades geradoras de refugiados ambientais..... | 26 |
| 3 AS PERSPECTIVAS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS AMBIENTAIS..... | 28 |
| 3.1 A Justiça Ambiental e a atribuição de responsabilidades diferenciadas aos Estados | 28 |
| 3.2 A Iniciativa Nansen | 35 |
| 3.3 A necessidade da criação de uma convenção sobre refugiados ambientais | 36 |
| 3.4 Os projetos de convenção sobre refugiados ambientais..... | 37 |
| 4 A APATRIDIA COMO CONSEQUÊNCIA DA FALTA DE AMPARO NORMATIVO DO REFUGIADO AMBIENTAL | 40 |
| 4.1 A nacionalidade | 40 |
| 4.2 O desaparecimento do estado por motivos ambientais e a apatridia | 42 |
| 4.3 O deslocamento das populações de ilhas ameaçadas e a prevenção dos casos de apatridia | 45 |
| 5 CONCLUSÃO..... | 47 |
| REFERÊNCIAS | 49 |
| ANEXO A – PROJET DE CONVENTION RELATIVE AU STATUT INTERNATIONAL DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX..... | 55 |

1 INTRODUÇÃO

Diante da atual conjuntura, tem-se que a humanidade está cada vez mais vulnerável a desastres ambientais. No entanto, há povos que, devido a seu estado já delicado de pobreza e desnutrição, não têm condições de se manter onde estão, principalmente após uma catástrofe ambiental, como ocorreu no Haiti em 2010.

Esse país sofreu com um forte terremoto, que destruiu grande parte de sua capital, Porto Príncipe, forçando a população que lá residia a procurar abrigo e proteção em outras localidades. No entanto, o próprio Haiti, país cuja maioria de habitantes se encontra abaixo do nível da pobreza, não possui meios de auxiliar adequadamente as pessoas afetadas, as quais procuram outros países onde possam se instalar.

Esse é apenas um dos vários exemplos de populações vulneráveis que são afetadas por desastres ambientais, que podem ser estritamente naturais ou combinados com a ação humana.

Cruzando as fronteiras de seus países, essas pessoas, fugidas da situação de calamidade em que se encontram seus estados de origem, possuem pouco ou nenhum resguardo normativo, tendo em vista a ausência de regulamentação de seu *status*, internacionalmente desconhecido.

Nesse contexto, nem mesmo o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) possui legitimidade para lidar com o acolhimento daqueles que a doutrina internacional vem chamando de refugiados ambientais, dado que as atribuições daquele órgão são direcionadas somente aos refugiados caracterizados pela Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1961 e pelo Protocolo referente à Convenção, de 1967.

Assim, encontrando-se em países estrangeiros, essas pessoas são tratadas, muitas vezes, como meros imigrantes, carecendo de um tratamento específico à luz do Direito Internacional que proporcione alguma garantia de seus direitos e de uma vida equilibrada.

Ademais, caso a comunidade internacional continue a relegar esse problema para trata-lo posteriormente, milhões de pessoas irão sofrer não somente com a falta de um lar, mas também com as condições subumanas a que são submetidas.

Deve-se considerar, também, que o aquecimento global traz como consequência o aumento dos níveis do mar, o que ameaça a existência de várias ilhas. A perspectiva é de que muitas desapareçam nos próximos cem anos devido à total submersão e que isso ocasione o desaparecimento do estado e, conseqüentemente, da nacionalidade dele advinda, o que poderia resultar na apatridia de seus atuais habitantes.

Até o momento, não há convenção ou tratado acerca da matéria, apenas algumas iniciativas regionais para combater os efeitos negativos do deslocamento e realocar a população afetada, garantindo-lhe um mínimo de direitos.

O presente trabalho procura analisar o estatuto do refúgio, expressando os motivos pelos quais a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 não podem ser aplicados ao refugiado ambiental.

Pretende-se, também, discutir as iniciativas recentemente criadas em favor dos refugiados ambientais, em que se pretende oferecer-lhes tratamento diferenciado no ordenamento jurídico internacional, partindo-se de algumas premissas do Direito Ambiental Internacional.

Por fim, propõe analisar a apatridia como possível consequência da inércia da comunidade internacional sobre o assunto, apostando, também, maneiras de evitá-la.

Dessa forma, os principais questionamentos trazidos são: quem são os refugiados ambientais? Por que não são assistidos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967? Que medidas podem ser tomadas em relação a essas pessoas? Como podem ser aplicadas essas medidas? Há necessidade da criação de uma convenção sobre o assunto? Existem projetos nesse sentido? O tratamento dos refugiados ambientais é de responsabilidade de seu estado de origem ou da comunidade internacional? Existe a possibilidade da população de ilhas do Pacífico se tornar apátrida? Como isso poderia ser evitado?

A metodologia empregada será, quanto ao tipo, a bibliográfica, majoritariamente pela consulta de livros, artigos e teses, mas também de legislações. Quanto à abordagem, será qualitativa, à medida que se aprofundará na compreensão das ações e relações humanas e nas condições e frequências de determinadas situações sociais. Quanto aos objetivos, será descritiva, posto que buscará descrever, explicar, classificar, esclarecer e interpretar o problema apresentado, e exploratória, objetivando aprimorar as ideias através de informações sobre o tema em foco.

Almeja-se que o presente trabalho analise as principais questões acerca do refugiado ambiental, apontando os maiores problemas que essa categoria enfrenta e algumas medidas que podem ser implementadas em âmbito internacional.

2 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DA PESSOA HUMANA E O DIREITO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS: EVOLUÇÃO HISTÓRICA E DISPOSITIVOS. UMA NOVA CATEGORIA DE REFUGIADOS.

A observância dos Direitos Humanos é preocupação crescente na comunidade internacional, constituindo o objeto de muitos estudos e diligências. Tanto o é, que, durante as mais recentes conferências da Organização das Nações Unidas (ONU), o ser humano figurou como a maior razão pela qual se busca o desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, insere-se a proteção internacional da pessoa humana, fruto do processo de internacionalização dos Direitos Humanos, e suas três vertentes, mediante as quais tal defesa se torna específica a certos casos.

2.1 A Proteção Internacional da Pessoa Humana e suas vertentes

Visando ao cumprimento de seus objetivos, a doutrina divide a proteção internacional dos Direitos Humanos em três vertentes: o Direito Internacional Humanitário, o Direito Internacional dos Direitos Humanos e o Direito Internacional do Refugiado.

O Direito Internacional Humanitário é um sistema de normas aplicadas especificamente em casos de conflitos armados, atuando de forma restritiva aos métodos utilizados durante o embate. Assim, as partes combatentes ajustam os termos de seus ataques, comprometendo-se a afastar a aplicação de meios cruéis e desnecessários. Dessa forma, o Direito Internacional Humanitário é uma forma de minimizar os prejuízos humanos causados por disputas bélicas quando sua deflagração já foi anunciada e não há como impedi-la.

Essa vertente, sem embargo do que possa ser interpretado a partir dessa explicação,

[...] não tem a pretensão de fazer da guerra uma situação humana [...], não pretende que suas regras de caráter humanitário, que regem a condução das hostilidades, sejam utilizadas pelos beligerantes como um argumento para considerar sua causa como sendo uma guerra justa, mas se propõe a impedir que as partes em um conflito armado atuem com crueldade cega e implacável, proporcionando a proteção fundamental que os mais diretamente afetados pelo conflito necessitam, sem que a guerra deixe de seguir sendo o que sempre foi: um fenômeno aterrorador.¹

Sua aplicação deve ser feita considerando-se o princípio da humanidade, pelo qual se deve buscar a manutenção da dignidade da pessoa humana, mesmo em situações aviltantes;

1 GUERRA, Sidney. **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo, Saraiva, 2011, p. 37.

o princípio da necessidade, que determina que os bens atingidos pelo conflito devem ser unicamente militares, não podendo bens civis serem objeto de agressão; e, finalmente, o princípio da proporcionalidade, que impede que os danos causados sejam superiores aos benefícios que se busca por meio do embate.

No que concerne ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, este surgiu logo após a Segunda Guerra Mundial, cenário de cruéis abusos ao ser humano, como forma de reduzir a soberania dos Estados em prol da proteção da vida, reconhecendo esta última sem distinções de raça, religião, ideologia, etc., independentemente da situação em que se encontra, podendo e devendo as forças internacionais atuarem preventivamente nesse sentido.

Essa vertente tem como principais instrumentos os tratados internacionais, que se voltam à salvaguarda do interesse público, em detrimento aos direitos dos Estados que os ratificam, os quais se comprometem, mediante obrigações objetivas, respeitar e assegurar respeito² aos Direitos Humanos de todos os indivíduos sob sua jurisdição, dispensando a isso todas as providências necessárias.

Importante representante dos instrumentos utilizados por essa corrente é a Convenção Americana de Direitos Humanos, mediante a qual os estados signatários se obrigam a respeitar e garantir os direitos nela contidos. Assim, devem estabelecer normas em seu aparato normativo regional para assegurar essas obrigações, sendo responsáveis, também, pela prevenção e repressão de toda e qualquer violação – omissiva ou comissiva - aos direitos assegurados na Convenção.

Ressalte-se que o estado também se compromete a reparar os danos ocorridos em função do descumprimento de seu dever em assegurar a proteção aos direitos humanos de seus cidadãos, quer o dano tenha sido cometido por agentes do estado, por instituições pública ou por particulares.

Apesar dessa divisão, sustenta-se a comunhão e a complementação normativa e operacional entre essas linhas, que, *lato sensu*, têm o mesmo propósito: o respeito à vida humana. Assim sustenta a doutrina:

Nem o direito internacional humanitário, nem o direito internacional dos refugiados, excluem a aplicação concomitante das normas básicas do direito internacional dos direitos humanos. As aproximações e convergências entre estas três vertentes ampliam e fortalecem as vias de proteção da pessoa humana. Na II Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, junho de 1993), tanto o ACNUR [Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados] como o CICV [Comitê

2 TRINTADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências.** Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/dih/didh.html>>. Acesso em 05 de maio de 2013.

Internacional da Cruz Vermelha] buscaram, e lograram, que a Conferência considerasse os vínculos entre as três vertentes de proteção, de modo a promover uma consciência maior da matéria em benefício dos que necessitam de proteção. O reconhecimento, pela Conferência Mundial, da legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com a observância dos direitos humanos em toda parte e a todo momento constitui um passo decisivo rumo à consagração de obrigações *erga omnes* em matéria de direitos humanos.³

A seguir, tratar-se-á, com mais profundidade, do Direito Internacional do Refugiado, terceira vertente da Proteção Internacional da Pessoa Humana.

2.2 O Direito Internacional do Refugiado

Os inúmeros e constantes movimentos de pessoas que cruzavam as fronteiras de seus países em busca de paz e proteção deram vazão à criação de uma vertente da Proteção Internacional da Pessoa Humana: o Direito Internacional dos Refugiados, que visa à custódia dos perseguidos.

2.2.1 Surgimento e propagação do refugiado

Antes de serem reconhecidos como instituto⁴ no Direito Internacional, os refugiados passaram séculos sem proteção específica, dispendo apenas da boa vontade de alguns países em lhes conceder asilo⁵⁻⁶.

3 TRINTADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados**: Aproximações ou Convergências. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/dih/didh.html>>. Acesso em 05 de maio de 2013.

4 De acordo com Miguel Reale, um instituto se configura com normas de mesma natureza, porém complexas, que se organizam para cumprir o mesmo objetivo. (REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. São Paulo, Saraiva, 2001, p.178-179)

5 Apesar de ambos estarem relacionados à proteção da pessoa humana em território estrangeiro, majoritariamente, compreende-se que o asilo se trata de um instituto mais amplo que o refúgio, sendo este uma espécie do gênero asilo. Têm, no entanto, significados distintos, sendo asilo a proteção que se busca para se livrar da perseguição de quem tem maior força, e refúgio, o abrigo que se procura para se furtar ao perigo de que se é ameaçado. Assim no asilo, o concedente de asilo torna-se protetor do asilado para afastá-lo da perseguição. No refúgio, quem o concede apenas o abriga até que perigo cesse, mas não lhe assegura proteção. O estatuto de refugiado, uma vez concedido, vale *erga omnes*, e passa a valer internacionalmente. Até hoje não se chegou a um acordo entre as nações, quanto ao direito de asilo, quanto sua obrigatoriedade e extensão, cabendo a cada estado regulamentar sua aplicação. Quanto ao refúgio, por ser normatizado a nível internacional, tem seus atributos bem demarcados. O asilo, por sua vez, pode ser territorial, ocorrido quando um país dá proteção ao indivíduo estrangeiro, ou diplomático, quando é concedido ao indivíduo que se encontra em seu país de origem, mas em algum território onde há imunidade jurisdicional, como é o caso dos consulados, que são invioláveis. Esse instituto é abordado na Convenções de Havana de 1928 (Convenção sobre o Asilo), na de Montevideu de 1933 (Convenção sobre o Asilo Político) e nas de Caracas de 1954 (Convenção sobre o Asilo Diplomático e a Convenção sobre o Asilo Territorial). No que concerne ao refúgio, é condição essencial para sua concessão que o requerente esteja situado fora do país de origem, onde sofria perseguição. Quanto à obrigatoriedade dos institutos, o asilo é concedido conforme o arbítrio do estado em que se procura proteção, enquanto o refúgio

No entanto, ao longo da História, o fenômeno que muitos consideravam apenas pontual, razão de muitas iniciativas para controlá-lo terem prazo de validade⁷, mostrou-se crescente, chegando a seu ápice durante a Segunda Guerra Mundial.

A seguir, tratar-se-á do conceito de refugiado, sua atual abrangência dada pelo Protocolo de 1967, sucessor da Convenção de 1951, bem como do tema em foco, de modo a especificar o conceito refugiado ambiental.

Alguns apontam a existência de refugiados na Antiguidade, mais especificamente no onde hoje se situa o Egito⁸, mas, somente a partir do século XV, os refugiados surgiram mais sistematicamente, a começar pela expulsão dos judeus do território onde hoje se encontra a Espanha, motivada pelo ideal de homogeneidade religiosa procurada a partir unificação dos então reinos de Aragão e Castela, ambos de religião cristã.

No século seguinte, muçulmanos nacionais do Império Otomano também foram expulsos da mencionada região, somando-se, nos séculos XVI e XVII, aos protestantes provenientes dos Países Baixos e aos *quakers* expelidos da Inglaterra por Luís XIV, todos afastados por motivos religiosos⁹.

Ao fim da Primeira Guerra Mundial, foi formada a Liga das Nações, cuja atribuição primordial era verificar a execução do Tratado de Versalhes, o qual pôs termo ao embate. O acordo previa a divisão de alguns Estados europeus, o que causou grande deslocamento de povos pelo continente.

Continuamente, verificou-se grande evasão do território da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), criada em 1922, dessa vez por motivos especialmente políticos.

deve ser concedido nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951. Ademais, o asilo não possui organismo que fiscalize sua aplicação, diferentemente do refúgio, operado principalmente pelo ACNUR. Dessa forma, asilo e refúgio não se confundem, não devendo ser tratados como duas espécies do mesmo instituto. JUBILUT, Liliansa Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método. 2007, p. 38.

6 O próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) reconhece a diferença entre os institutos refúgio e asilo, distinguindo o “requerente de asilo”, que é aquele que passa por uma avaliação para depois, então, receber o título de “refugiado”. Disponível em <<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/requerentes-de-asilo/>>. Acesso em 22 de abril de 2013.

7 A exemplo do Alto Comissariado para os Refugiados Russos, criado em 1921, o Alto Comissariado para os Refugiados Judeus provenientes da Alemanha, criado em 1936, Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados e Comitê Intergovernamental para os Refugiados, ambos criados em 1938. O próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), teve inicialmente mandato estipulado em três anos, sendo posteriormente renovado, como ocorre até os dias atuais.

8 Deslocando-se através das fronteiras. Disponível em <<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/refugiados/>>. Acesso em 10 de maio de 2013.

9 JUBILUT, Liliansa Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método. 2007, p. 23.

Com a intenção de dar apoio aos saídos da URSS e aos demais deslocados europeus, o Movimento Internacional da Cruz Vermelha,¹⁰ organização internacional existente até os dias atuais, pediu auxílio da Liga das Nações, a qual criou, em 1921, o Alto Comissariado para os Refugiados Russos, comandado pelo Dr. Fridtjof Nansen. Inaugurou-se, assim, a proteção internacional ao refugiado¹¹.

Posteriormente, a competência do Comissariado foi alargada para atender outros povos, como os armênios, vítimas de perseguição por parte do Estado turco.

Em 1931, data prevista para extinção do Comissariado, foi criado o Escritório Nansen para Refugiados, responsável pela Convenção de 1933, primeiro documento acerca do tema¹².

No entanto, nada se comparou à extensão de refugiados produzidos pela Segunda Guerra Mundial. Estima-se que houvesse aproximadamente 40,5 milhões de europeus buscando por asilo em 1945, ao final da contenda. Somam-se a esse número mais de 15 milhões de refugiados decorrentes da descolonização da Índia, em 1947, e 5 milhões de coreanos deslocados pela Guerra da Coreia, dentre outros milhões de prejudicados por conflitos que se seguiram¹³.

Ainda em 1938, criou-se o Alto Comissariado da Liga das Nações para Refugiados, o qual seguia critérios coletivos de identificação de refugiados, bastando, portanto, que um indivíduo pertencesse a determinado grupo vítima de perseguição para obter o *status* de refugiado, como também critérios individuais, podendo um sujeito não pertencente aos grupos de risco demonstrar que sofria perseguição.

Como não atendendo à enorme demanda por asilo, o órgão foi extinto juntamente com a Liga das Nações, transferindo suas tarefas à recém-criada Organização das Nações

10 O Movimento Internacional da Cruz Vermelha surgiu no século XIX com o intuito de prevenir e reduzir o sofrimento humano decorrente de qualquer circunstância, protegendo a vida e a saúde, prevenindo doenças, e, acima de tudo, promovendo o bem-estar social, tudo através de trabalho voluntário. Regra-se pelos princípios da humanidade, imparcialidade, neutralidade, independência, unidade, voluntariedade e universalidade, devendo sempre atuar autonomamente em proteção do respeito e da paz social, sem distinções de qualquer ordem e sem participação em controvérsias internacionais. É formada pelas Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha, que atuam no âmbito dos Estados, prestando socorro e atendimento médico aos feridos em batalhas e defendendo os refugiados; pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha, que tem a responsabilidade de difundir as regras de Direito Internacional Humanitário, e pela Federação Internacional das Sociedades da Cruz Vermelha, que deve promover o fortalecimento das Sociedades Nacionais. GUERRA, Sidney. **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo, Saraiva, 2011, p. 38.

11 *Ibid.*, p. 75.

12 CORDEIRO, Vanessa. **Os refugiados e o sistema internacional contemporâneo**: estudo de caso sobre a crise de Kosovo. Disponível em <<http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima4-Seleto%20Externa/anima4-Vanessa-Cordeiro.pdf>>. Acesso em 19 de abril de 2013.

13 HOBBSBAWN, Eric. **A era dos extremos**: o breve século XX: 1914 – 1991. São Paulo: Companhia das Letras. 1995. p. 58.

Unidas (ONU), que, já em 1946, adotou resoluções referentes aos refugiados, a exemplo do princípio do *non-refoulement* (princípio da não-devolução), mediante o qual se proíbe que o Estado no qual se busca asilo devolva o indivíduo ou grupo ao país onde sofria perseguições ou a qualquer outro Estado que possa fazê-lo; trata-se da única regra que se impõe aos Estados, os quais, dotados de soberania, possuem discricionariedade para conceder asilo¹⁴.

Em 1950, foi inaugurado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), organismo que, mesmo com prazo estipulado para exercer suas atividades, é renovado a cada cinco anos¹⁵. O ACNUR é o atual responsável pela proteção aos refugiados, tendo assistido em 2011 aproximadamente 26 milhões de pessoas, entre refugiados e deslocados internos¹⁶.

A organização atua sem vinculação política, buscando o reassentamento e a proteção dos refugiados, além da implementação de medidas a longo prazo que possam lhes assegurar o bem-estar, estimulando a integração com a nova sociedade em que se estabeleceram.¹⁷

Ademais, o ACNUR possui um Estatuto que traça as diretrizes da proteção dispensada ao refugiado, designando suas funções, dentre as quais estão executar as medidas que visam a melhorar a situação dos refugiados e promover alianças entre os Estados e organizações intergovernamentais com esse fim, além de fomentar a repatriação voluntária ou o assentamento daqueles que não desejam ou não podem voltar ao seu país de origem.¹⁸

Em 1951, foi celebrada a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, documento que iniciou formalmente a proteção internacional aos refugiados.

2.2.2 A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967

A Convenção de 1951 foi aprovada na Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados, ocorrida em Genebra, entrando em vigor somente em 1954.

14 CHETAIL, Vincent. **Le principe de non-refoulement et le Statut de Réfugié dans le Droit International**. La Convention de Genève du 28 Juillet 1951 Relative au Statut des Réfugiés - 50 Ans Après: Bilan et Perspectives, Bruylant, 2001. p. 3-61.

15 JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Método. 2007, p. 79.

16 Global Trends Report: 800,000 new refugees in 2011, highest this century. Disponível em < <http://www.unhcr.org/4fd9e6266.html>>. Acesso em 05 de maio de 2013.

17 Breve Histórico do ACNUR. Disponível em <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>>. Acesso em 29 de abril de 2013.

18 Estatuto do ACNUR. Disponível em < http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/a-estat.html>. Acesso em 29 de abril de 2013.

O documento inicialmente reconhecia como refugiados aqueles que, deslocados do país de onde eram nacionais, sofreram ou possuíam fundado temor de sofrer perseguição por motivos de raça, de religião, de nacionalidade, de pertencimento a certo grupo social ou de convicção política em razão dos acontecimentos ocorridos anteriormente a 1º de janeiro de 1951 na Europa.

Dentre suas virtudes, destacou-se a consolidação do já citado princípio do *non-refoulement* (artigo 33¹⁹) e a incorporação do princípio da não discriminação (artigo 3²⁰) e de regras sobre trabalho e permanência irregular dos refugiados nos Estados acolhedores (artigos 17, 18, 19 e 31²¹).

O texto, apesar de abranger os milhões de deslocados resultantes da Segunda Guerra Mundial, restringia sua atuação temporal e geograficamente²², o que se mostrou, posteriormente, um grande empecilho à proteção almejada pela ONU.

Tendo em vista, então, os novos grupos de refugiados que se formavam sem, no entanto, enquadrarem-se no conceito elaborado em Genebra, foi aprovado, pela Assembleia Geral da ONU, o Protocolo de 1967, relativo ao Estatuto dos Refugiados.

Nesse novo documento, foram abaixo as limitações geográficas, atribuindo-se, assim, os mesmos direitos e deveres já contidos na Convenção de 1951 a refugiados de outros continentes que não a Europa.

19 Artigo 33. §1. Nenhum dos Estados Membros expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que sua vida ou sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.

20 Artigo 3. Os Estados Membros aplicarão as disposições desta Convenção aos refugiados sem discriminação quanto à raça, à religião ou ao país de origem.

21 Artigo 17. a) Os Estados Membros darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro, no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada. [...]

Artigo 18. Os Estados Membros darão aos refugiados que se encontrarem regularmente no seu território tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que o que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral, no que concerne ao exercício de uma profissão não assalariada na agricultura, na indústria, no artesanato e no comércio, bem como à instalação de firmas comerciais e industriais.

Artigo 19. §1. Cada Estado dará aos refugiados que residam regularmente no seu território e sejam titulares de diplomas reconhecidos pelas autoridades competentes do referido Estado e que desejam exercer uma profissão liberal, tratamento tão favorável quanto possível e, em todo caso, tratamento não menos favorável do que é dado, nas mesmas circunstâncias, aos estrangeiros em geral. [...]

Artigo 31. §1. Os Estados Membros não aplicarão sanções penais em virtude da sua entrada ou permanência irregulares, aos refugiados que, chegando diretamente do território no qual sua vida ou sua liberdade estava ameaçada no sentido previsto pelo artigo 1º, cheguem ou se encontrem no seu território sem autorização, contanto que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões aceitáveis para a sua entrada ou presença irregulares.

22 PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádya de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (org.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar. 2001, p. 27-64.

Ao contrário do que se acredita, o Protocolo de 1967 não foi uma emenda à Convenção de 1951, mas um novo documento que tomou como paradigma aquele anteriormente estabelecido²³.

Apesar dos avanços na proteção internacional dos refugiados, não houve, desde então, outro documento tão amplamente aceito como o Protocolo de 1967, sendo as outras iniciativas mais pontuais.

2.2.3 Outros instrumentos de proteção ao refugiado

Além dos diplomas já mencionados, a proteção internacional dos refugiados conta com dispositivos que, além de adotarem a defesa dos direitos já consolidados na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, têm papel fundamental na perspectiva de ampliação do termo refugiado.

O mais importante, na compreensão deste trabalho, repousa no âmbito da Organização da Unidade Africana (OUA), hoje União Africana (UA): a Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos, editada em 1969.

Entrando em vigor em 1974, a convenção diligencia a participação de toda a OUA, com o fito de utilizar seu empenho para receber e para proteger refugiados até que sua repatriação voluntária²⁴ seja possível. O princípio do *non-refoulement* foi explicitamente aceito na Convenção, devendo ser aplicado sempre que houver risco à vida, à integridade física ou à liberdade do refugiado, conceito no qual pode ser compreendido o refugiado ambiental, que será conceituado posteriormente.

O diploma também impõe deveres ao refugiado, tais como a obediência à ordem interna do país acolhedor e a proibição de atividades subversivas a qualquer membro da OUA²⁵.

Tem-se também a Declaração de Cartagena de 1984, elaborada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA). O documento, composto por orientações no tratamento ao refugiado, tem caráter apenas recomendatório, não possuindo força vinculante entre os membros da OEA, ao contrário da Convenção Relativa aos Aspectos Específicos dos Refugiados Africanos.

23 HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 111.

24 Entende-se que o princípio do *non-refoulement* esteja implicitamente incluído nessa expressão, vez que o refugiado não poderá ser devolvido ao país de origem caso não o queira.

25 HATHAWAY, James C. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 118.

Por último, os refugiados contam com o Manual de Procedimentos e Critérios para determinar a Condição de Refugiado²⁶, uma análise interpretativa da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967 não provida de obrigatoriedade.

Apesar de não possuir poder vinculante, o Manual é aceito por muitos membros da OEA como um importante guia para o tratamento dos refugiados, o que decorre principalmente da força persuasiva do ACNUR, sendo, assim, grande determinante nas decisões dos sodalícios de diversos Estados, como os Estados Unidos da América.

Nada obstante seu amplo reconhecimento, o manual, editado em 1979, tem sido substituído pela interpretação interna de cada país signatário da Convenção de 1951²⁷.

2.3 O Refugiado Ambiental: uma nova espécie de refugiado.

Hodiernamente, vê-se surgir e se alastrar uma nova espécie de refugiados, os quais, apesar de terem atribuída essa nomenclatura, não são formalmente considerados como tais. Essa nova categoria se caracteriza pelo deslocamento em face de bruscas alterações no ambiente em que viviam, fator que, até o momento, não é considerado como gerador de refugiados por nenhuma convenção ou tratado de âmbito internacional, mas apenas objeto de iniciativas pontuais.

2.3.1 O papel do Meio Ambiente na produção de refugiados

Apesar da vasta literatura acerca de migrações, o Meio Ambiente não é, tradicionalmente, tido como causa de deslocamentos. Os fenômenos mais mencionados são disparidades econômicas entre grupos sociais, crescimento populacional e reestruturação na economia interna do Estado.

Somente a partir da segunda metade dos anos 1980, criou-se a consciência de migrações forçadas podem ser uma resposta a mudanças climáticas e demais mudanças ambientais, apesar de ser óbvio que, ao longo da História, grandes movimentos migratórios foram causados por fenômenos naturais, como enchentes e secas.²⁸

26 Texto integral em português disponível em <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3391.pdf?view=1>>. Acesso em 28 de abril de 2013.

27 HATHAWAY, *op. cit.*, p. 115-116.

28 LONERGAN, Steve. The Role of Environmental Degradation in Population Displacement. In: **Environmental Change and Security Project Report**, Vol. 4, Canadá, 1998, p. 5-15.

Essa demora foi causada, principalmente, por não se ter a noção de que a degradação ambiental poderia surtir os mesmo efeitos, vez que acentua catástrofes ecológicas, tornando impossível a manutenção das condições de pessoas que tiveram seus *habitats* destruídos em razão da falta de recursos naturais. Assim, áreas mais vulneráveis não têm condições de se recuperar frente a um furacão, por exemplo.

Pode-se afirmar, portanto, que desastres ambientais afetam seriamente milhões de pessoas no mundo, particularmente povos mais pobres que vivem em áreas mais vulneráveis à degradação. Além disso, a temperatura da superfície terrestre tem aumentado durante as últimas décadas, assim como cresceu o dano causado por eventos climáticos violentos.

Assim, não se pode ignorar o importante papel que um meio ambiente equilibrado tem na garantia dos direitos humanos. Tendo isso em vista, em 1972 foi editada a Declaração de Estocolmo²⁹, na qual se proclama o meio ambiente como fator essencial ao bem estar humano, bem como ao alcance dos direitos humanos fundamentais. Em contrapartida, também já foi reconhecido que o respeito aos direitos humanos é condição para o desenvolvimento sustentável:

As conclusões do Seminário de Especialistas em Direitos Humanos e Meio Ambiente, realizado em 2000 pelo Pnuma e pelo Alto Comissariado para os Direitos Humanos da ONU reconhecem que o respeito aos direitos humanos é uma condição para o desenvolvimento sustentável, assim como a proteção ambiental é condição para o gozo efetivo dos direitos humanos. Em consequência, direitos humanos e meio ambiente são interdependentes.³⁰

Dessa forma, a degradação do Meio Ambiente, o crescimento contínuo da população mundial e o aumento da escassez de recursos levaram a uma previsão³¹, ainda em 1988, de que os refugiados ambientais se tornariam a maior classe de deslocados no mundo.

Apesar desse alerta, emitido século passado, a proteção internacional do refugiado continua muito semelhante ao que foi estabelecido há mais de meio século atrás. Apesar de a Convenção Africana e a Convenção de Cartagena terem dado novos ares à defesa do instituto, os refugiados ambientais permanecem, em âmbito mundial, sem legitimação, vez que a Convenção de 1951, a mais aceita sobre o tema, não previu o deslocamento de pessoas em função de desastres ambientais.

29 Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente humano. **Declaração de Estocolmo**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em 20 de maio 2013.

30 CAVEDON, F. de S., VIEIRA, R. S. **Conexões entre desastres ecológicos, vulnerabilidade ambiental e direitos humanos**. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba, v. 2, n.1, 2011, p. 188.

31 JACOBSON, Jodi. **Environmental Refugees: A Yardstick of Habitability**. Worldwatch Paper 86, Washington, D.C.: Worldwatch Institute, 1988.

2.3.2 Definição de refugiado ambiental segundo o PNUMA

Em uma tentativa de criar alguma sustentação para o acolhimento dessas pessoas, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) criou, em 1985, uma definição para o termo “refugiado ambiental”, inaugurando, assim, o uso formal da expressão.

O conceito foi elaborado pelo egípcio Essam El-Hinnawi durante a Conferência das Nações Unidas realizada em Nairóbi e é, até os dias atuais, utilizado para definir refugiado ambiental. Veja-se:

[...] aqueles forçados a deixar seu hábitat tradicional, temporária ou permanentemente, devido a certa perturbação ambiental (espontânea e/ou causada pelo homem) que põe em risco sua existência e/ou afeta seriamente a qualidade de sua vida. Por perturbação ambiental entende-se qualquer mudança física, química e/ou biológica no ecossistema (ou fonte de recursos), temporária ou permanente, incapaz de sustentar vidas humanas.³²

Devido à sua vastidão, o conceito não é muito usado em trabalhos acadêmicos, nos quais se menciona, principalmente, o termo “migrantes ambientais”³³, que implica a ideia de deslocamento voluntário.

Na verdade, o termo “migrante” não se aplica corretamente aos casos que serão discutidos neste trabalho, embora também existam migrantes ambientais, os quais, em virtude de declínios suportáveis na qualidade do ambiente em que vivem, optam por se deslocar, muitas vezes procurando melhoras financeiras. De outra mirada, aplica-se a expressão “refugiado” quando a saída de um indivíduo ou grupo de pessoas é causada pela impossibilidade de se manter no local de origem³⁴.

É notável, portanto, o desacordo entre estudiosos do tema, o que, de certa forma, ocasiona a falta de reconhecimento, por muitos Estados soberanos, do declínio ambiental como causa de formação de refugiados.

A despeito disso, os elementos constantes do relatório adotado pelo PNUMA se mostram essenciais para a compressão e o correto tratamento desse fenômeno, motivo pelo qual vale analisá-los.

32 EL-HINNAWI, Essam. Environmental Refugees. Nairobi, United Nations Environmental Programme. 1985 *apud* BATES, Diane C. Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. **Population and Environment**, vol. 23, nº 5. Sam Houston State University. Human Sciences Press, 2002, p. 465-477 (tradução livre).

33 Cf. Environmental Degradation and Migration. Disponível em <<http://www.berlin-institut.org/online-handbookdemography/environmental-migration.html>>. Acesso em 02 de maio de 2013.

34 BATES, *op. cit.*, p. 465-477.

Primeiramente, tem-se que a figura do “distúrbio ou perturbação ambiental” deve, obrigatoriamente, causar risco à existência do indivíduo ou afetar *seriamente* sua qualidade de vida, ou seja, não basta que haja um desequilíbrio ambiental, este tem de ser suficientemente grave e resultar nas situações acima dispostas.

Acerca do risco, consideramos que pode ser potencial ou concreto, podendo estar previsto ou não. Aqui se mostra a profunda ligação do entendimento de El-Hinnawi com os princípios da prevenção e da precaução, ambos consolidados no Direito Ambiental, estando este vinculado ao risco potencial (no qual apenas se presume haver consequências maléficas) e aquele, ao risco concreto (demonstrados empiricamente ou através de estudos). Assim, “(...) enquanto o risco potencial concentra-se na possibilidade de ocorrência da hipótese ventilada (*risque hypothétique*), o risco confirmado assenta-se na provável produção do resultado, do dano ou acidente.”³⁵. Ambos os casos devem ser reconhecidos como geradores de refugiados ambientais.

Quanto ao abalo na qualidade de vida, este deve ser entendido conforme a percepção que o indivíduo tem de suas próprias condições, devendo sentir-se forçado a se retirar do local onde se matinha em decorrência das consequências sofridas. Ressalte-se que a decisão pelo deslocamento não deve ser volitiva.

No que concerne ao elemento “distúrbio ambiental”, como já expressamente exposto na definição acima, esse pode ser natural ou causado pelo homem.

Sabe que o planeta possui certo equilíbrio, o qual, no entanto, é por vezes quebrado por situações advindas das reações entre as próprias matérias que o formam. Dentre essas situações estão os furacões, formados a partir de uma combinação entre vapor d’água e ventos fortes³⁶ e considerados, portanto, distúrbios ambientais naturais.

Existem, também, eventos naturais, mas que, devido à ação humana, são acentuados e atingem altas escalas de destruição, tornando-se inaturais³⁷, como é o caso do efeito estufa, causado espontaneamente por gases como o dióxido de carbono e o metano, naturalmente presentes na atmosfera. A grande queima de combustíveis fósseis, principalmente por indústrias, aumenta a concentração desses gases, que são responsáveis

35 RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando fronteiras: a proteção jurídica dos refugiados ambientais**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010, p. 163.

36 Entenda como se forma um furacão. **G1**, São Paulo, 23 de agosto de 2007. Disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Ciencia/0,,MUL92570-5603,00.html>>. Acesso em 30 de abril de 2013.

37 RAIOL, *op. cit.*, p. 169.

pela retenção de calor na superfície do planeta, acarretando, assim, seu aquecimento exagerado³⁸.

Existem, ainda, os eventos pelo qual a ação humana é totalmente responsável, a exemplo do uso exacerbado de agrotóxicos, contaminando terras e água potável, e dos vazamentos em usinas nucleares.

Cumprido observar, por fim, que, no entendimento de El-Hinnawi, não há necessidade de indivíduo ultrapassar as fronteiras de seu país para ser considerado refugiado, mas somente deixar seu habitat natural. Portanto, basta que saia de uma região rural para se estabelecer em uma área urbana, por exemplo, pelos motivos e implicações citados. Conclui-se que tal conceito unifica refugiados ambientais e deslocados internos por motivos ambientais³⁹.

2.3.3 Casos de calamidades geradoras de refugiados ambientais

Como exemplos das perturbações ambientais mencionadas, pode-se citar as contínuas erupções de um vulcão na ilha caribenha de Montserrat, fato que tornou mais da metade da ilha inabitável, tendo, assim, provocado evacuações em massa desde 1995, ano em que o vulcão entrou em atividade⁴⁰.

Em 1979, um acidente radioativo na usina nuclear Three Mile Island, na Pensilvânia, Estados Unidos, causou o deslocamento de mais de 140.000 (cento e quarenta mil) pessoas⁴¹. Sete anos depois, um dos maiores desastres nucleares aconteceu em Chernobyl, na Ucrânia. Estima-se que a radiação decorrente do acidente tenha atingido Helsinque, capital da Finlândia, situada a mais de mil quilômetros daquela⁴².

38 SCHELLING, Thomas C. Greenhouse Effect. **Library of Economics and Liberty**. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Enc1/GreenhouseEffect.html>>. Acesso em: 30 de abril de 2013.

39 "Definitions with respect to "environmental refugees" generally have in common the fact that they do not distinguish whether the persons migrating or fleeing have crossed an international border." Environmental Degradation and Migration. Disponível em <<http://www.berlin-institut.org/online-handbookdemography/environmental-migration.html>>. Acesso em 02 de maio de 2013.

40 'Ladies and gentlemen, on your left you will see an erupting volcano': The stunning sight Caribbean holidaymakers saw from plane. **Daily Mail**, Londres, 1º de abril de 2010. Disponível em: <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-1260293/Montserrat-Soufriere-Hills-volcano-erupts-Caribbean-island.html>>. Acesso em: 21 de abril de 2013.

41 OLIVEIRA, Ricardo Santos de. **Acidentes Nucleares: estratégia de defesa**. Curso de Altos estudos de Política e Estratégia (monografia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2011, p. 25.

42 Matéria disponível em: <<http://users.owt.com/smsrpm/Chernobyl/glbrad.html>>. Acesso em 1º de maio de 2013.

Na China, a construção da represa Três Gargantas foi responsável pelo fluxo de mais de 5 (cinco) milhões de pessoas⁴³, caso semelhante ao de Tucuruí, no estado do Pará, onde a edificação de uma usina hidrelétrica resultou na expulsão dos índios Paracanãs da região.

Pode-se mencionar, também, o caso da ilha de Tuvalu⁴⁴, localizada na Oceania. O território é sensivelmente suscetível a mudanças no nível dos oceanos, cujo aumento é acentuado em função do aquecimento global, e, portanto, corre o risco de desaparecer completamente nos próximos anos, aconselhando-se que sua população seja realocada o quanto antes.

Mais recentemente, em 2010, assistiu-se à devastação da capital do Haiti, Porto Príncipe, tomada por um terremoto classificado como 7 na Escala Richter⁴⁵. Milhares de haitianos procuraram e ainda procuram asilo no Brasil, mas o governo, seguindo a posição majoritária, negou-lhes o *status* de refugiado sob a alegação de que não se encaixam no instituto do refúgio, mas sofrem tão somente uma situação de vulnerabilidade econômica⁴⁶.

Conclui-se, destarte, que, apesar de todas as perdas ocasionadas por desastres ambientais, ainda não há um mecanismo legítimo de proteção aos indivíduos que são absolutamente privados das condições em que viviam. Até mesmo em casos nos quais se pode observar a existência de um responsável direto, as medidas cabíveis não são tomadas, deixando a esmo uma monta assustadora de pessoas que não conseguem sequer definição de seu estado.

43 WATTS, Jonathan. China to move 4m from near dam. **The Guardian**, Beijing, 13 de outubro de 2007. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2007/oct/13/china.waveandtidalpower>>. Acesso em 21 de abril de 2013.

44 “A ilha de Tuvalu está localizada na região da Oceania e a uma altitude consideravelmente baixa. Segundo o relatório da ONG Amigos da Terra, o ponto mais alto do pequeno arquipélago está a cerca de quatro metros e meio acima do nível do mar e mais da metade dos cerca de 12.000 cidadãos vivem a cerca de três metros do nível do mar.” GUERRA, Sidney; AVZARADEL, Pedro Cuvello Saavedra. **O Direito Internacional e a Figura do Refugiado Ambiental: Reflexões a partir da ilha de Tuvalu**. Disponível em <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/14_46.pdf>. Acesso em 23 de abril de 2013.

45 Artigo disponível em: <<http://theweek.com/article/index/105201/haiti-disaster-the-essential-facts>>. Acesso em 1º de maio de 2013.

46 ROMAN, Clara. Haitianos no Brasil poderiam ser considerados refugiados, diz especialista. **Carta Capital**, 2 de fevereiro de 2012. Disponível em <<http://www.cartacapital.com.br/politica/haitianos-no-brasil-poderiam-ser-considerados-refugiados-diz-especialista>>. Acesso em 30 de abril de 2013.

3 AS PERSPECTIVAS DE PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

Apesar de, até o presente momento, nenhum instrumento ter sido formalmente implantado, a comunidade internacional procura, a partir de iniciativas pontuais, tratar da situação de inúmeras pessoas que padecem de dificuldades para restabelecer suas vidas em lugares diferentes.

Assim, a responsabilização dos Estados pelos danos, considerando a aplicação concreta do que se chama atualmente de Justiça Ambiental, conjuntamente com a ação de diversas Organizações Não Governamentais (ONGs) que atuam em âmbito internacional, já podem ser observados como um fator de grande ajuda aos refugiados ambientais.

Ademais, discute-se um projeto de nova convenção acerca do tema, o que poderia, no plano fático, diminuir drasticamente as dificuldades enfrentadas pela classe emergente de refugiados, além de finalmente estabelecer parâmetros internacionais de proteção fundamentados nos Direitos Humanos.

3.1 A Justiça Ambiental e a atribuição de responsabilidades diferenciadas aos Estados

Como já observado, os desastres ecológicos vêm tendo importante papel no deslocamento de pessoas das mais diferentes origens, privando-as de direitos básicos inerentes aos seres humanos.

Conforme a classificação dos desastres ambientais mencionada no capítulo anterior (vide tópico 2.3.2), aqueles causados pela ação humana vêm tomando proporções gigantescas, causando ao planeta grandes prejuízos, principalmente em relação a seus ocupantes. A altíssima emissão de gases estufa, por exemplo, é majoritariamente causada por países desenvolvidos, cujas indústrias liberam em torno de 77% dos gases estufa⁴⁷. Somando esse fato as suas inúmeras consequências maléficas, tem-se que uma pequena quantidade de estados é responsável pela maioria dos efeitos do aquecimento global. Sem embargo, países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, apesar de terem contribuído pouco para esses fenômenos, são os mais prejudicados, vez que suas populações têm menos condições de suportar os danos advindos dessas práticas. Conclui-se, assim, que grande parte dos

47 Quem são os grandes emissores de gases de efeito estufa? Disponível em: <<http://www.ipam.org.br/saiba-mais/abc/mudancaspergunta/Quem-sao-os-grandes-emissores-de-gases-de-efeito-estufa-16/7>>. Acesso em 20 de maio de 2013.

deslocamentos acarretados pelo aquecimento global são indiretamente causados pelos estados poluentes.

Nesse contexto, aplica-se a noção de justiça ambiental como forma de adimplir essa “dívida ambiental”⁴⁸ acumulada em décadas de exploração de recursos e degradação da natureza.

O movimento da justiça ambiental surgiu na década de 1980, nos EUA, a partir de lutas de caráter social, ambiental e civil⁴⁹. Percebeu-se, àquela época, que os resultados benéficos do desenvolvimento de alguns países ficava concentrado nas mãos de poucos, enquanto os riscos ambientais eram majoritariamente destinados a populações mais pobres, as quais continuam sofrendo com a repartição injusta dos recursos, tanto naturais como financeiros.

Durante os anos 1990, ganhou força a política neoliberal e, com ela, o pensamento de que a degradação ambiental era una e igualmente distribuída entre os seres ocupantes do planeta, todos potenciais vítimas dos desastres. A solução dessa política para o impasse ambiental era de que o próprio mercado, ao dar-se conta da falta de recursos e dos prejuízos causados pelos acidentes naturais, combateria os desperdícios e agiria em prol de um desenvolvimento sustentável.⁵⁰

No entanto, aqueles que se viam em situações concretas de risco não dispuseram de qualquer ajuda mercadológica para prevenir ou remediar danos causados pela exploração do meio ambiente.

A partir daí o movimento pela justiça ambiental começou a ser notado por mais grupos, que defendem a articulação de todas as pessoas na busca pela implementação de políticas voltadas à preservação do meio ambiente, de forma a não deixar qualquer etnia ou classe à margem de ações preventivas⁵¹ em prol do acesso e uso dos recursos ambientais, procurando unir as dimensões natural, social, política e econômica.

48 FENSTERSEIFER, Tiago. A responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais associados às mudanças climáticas. In: LAVRATTI, Paula; BUZELATO, Vanêsa. **Direito e mudanças climáticas: responsabilidade civil e mudanças climáticas** / organizado por Paula Lavratti e Vanêsa Buzelato Prestes. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010. P. 79.

49 SCHLOSBERG, David. **Defining Environmental Justice: Theories, movements and nature**. Nova York: Oxford University Press. 2007. P. 46-48.

50 ACSELRAD, Henri; CAMPELLO DO A. MELLO, Cecília; NEVES BEZERRA, Gustavo das. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 16.

51 BULLARD, Robert. **Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality**. Oxford: Westview Press, 1994. *Passim*.

Nesse âmbito também se inclui a noção de racismo ambiental, a distribuição desigual dos riscos ambientais a comunidades de certa raça, cor ou etnia⁵², estabelecendo-se uma relação entre risco ambiental e aspectos sociais.

Dentre os princípios do movimento da justiça ambiental está “poluição tóxica para ninguém”, mediante o qual se combate o pensamento individualista da classe média alta de muitas sociedades que, evitando a poluição em sua região, dispensam resíduos tóxicos em comunidades de baixa renda.

Procura-se, também, a criação e implementação de um novo modelo de desenvolvimento, apto a utilizar racionalmente os recursos naturais em processos que beneficiem os seres e a não repassar os riscos e danos a populações mais vulneráveis. Acredita-se que, ao não se permitir o direcionamento desses prejuízos, as classes altas tomarão providências para evita-los, uma vez que não poderão simplesmente atribuí-los a classes baixas⁵³. Defende-se, ademais, que esse modelo de desenvolvimento seja atingido de forma justa, sem afetar negativamente os trabalhadores aqueles cujo sustento depende de alguma atividade nociva.

Por fim, os movimentos por justiça ambiental pregam uma regulamentação das atividades dos grandes agentes econômicos poluidores, para que estes parem de despejar os prejuízos de suas atividades em comunidades vulneráveis e carentes.

Traçaram-se, também, as estratégias para alcançar esses objetivos, sendo elas a participação pública, institucional e política, na adoção de medidas em defesa do meio ambiente; a reivindicação da aplicação das normas nesse sentido, que, apesar de existirem, não são adequadamente posta em prática; a exigência, pela população, de uma legislação ambiental condizente com as dificuldades enfrentadas, bem como da intervenção estatal sobre obras que podem causar danos ou exaurir recursos, aplicando-se o princípio da precaução; a realização e o desenvolvimento de novas avaliações de impacto ambiental, dada a incapacidade dos estudos existentes de demonstrar a injustiça ambiental decorrentes de

52 Cita-se o caso ocorrido em Pensilvânia, EUA, onde mais de 60% de todo o lixo tóxico de certo condado daquele estado é jogado em uma comunidade negra de baixa renda. A incineração dos resíduos causou e ainda causa enormes prejuízos à comunidade. As crianças, por exemplo, possuem concentração inaceitavelmente alta de chumbo no sangue, bem como correm sérios riscos de desenvolver algum tipo de câncer em um curto prazo. COLE, Luke W.; FOSTER, Sheila R. **From the Ground Up**: environmental racism and the rise of environmental justice movement. New York: New York University Press, 2001, pp. 34-37.

53 ACSELRAD, Henri; CAMPELLO DO A. MELLO, Cecília; NEVES BEZERRA, Gustavo das. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 16.

determinados projetos; a ação direta de todos os atingidos, como protestos e manifestações públicas; e a atuação de diversas entidades ambientalistas em nível global⁵⁴.

Sem embargo todas essas estratégias para minimizar os riscos produzidos pela injustiça ambiental, essa ainda é diariamente gerada por duas formas: a proteção ambiental desigual e o acesso desigual aos recursos ambientais.

O acesso desigual aos recursos ambientais pode ser observado em dois momentos: o primeiro se refere à exploração dos recursos ambientais de áreas naturalmente ricas exclusivamente por grandes empresas e corporações, deixando à população local pouco ou nenhum recurso aproveitável para sua própria subsistência ou mesmo para o comércio da região; o segundo momento é o do consumo, quando os bens, já produzidos a partir das matérias primas exploradas, são concentrados em pequenos aglomerados urbanos de alto padrão, fato que reflete na estatística do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)⁵⁵, em cujo relatório estimou que, em 2030, apenas uma classe social será responsável pelo consumo de aproximadamente 80% de todos os recursos do mundo.

Quando se fala de proteção ambiental desigual, refere-se à omissão de políticas para oferecer segurança ambiental em diversos níveis⁵⁶. Não se trata, portanto, de um aspecto natural ou histórico de certa área passar por desastres, mas sim da falta de ações governamentais para evitar que as populações sejam agredidas severamente pelos desastres. Assim, a falta de ferramentas para dar suporte a um grupo atingido é uma forma de injustiça ambiental, visto que mais proteção deve ser dada aos mais vulneráveis.

Tais situações de desigualdade ambiental ampliam a intensidade dos prejuízos causados por desastres ambientais nos grupos menos favorecidos, fazendo com que esses grupos tenham de se deslocar, muitas vezes cruzando as fronteiras de seu país, em busca de um ambiente equilibrado onde se possa estabelecer uma vida de qualidade.

54 A Environmental Justice Foundation (EJF) é um exemplo de organização internacional que atua em prol da justiça ambiental, defendendo a população de países pobres e vulneráveis a desastres e exploração de recursos. O lema da justiça ambiental se mostra bem claro nos objetivos da entidade, que acredita que a segurança ambiental não é somente uma questão de qualidade de vida, mas uma questão de direitos humanos, vez que o descaso com o meio ambiente em certas regiões é o principal causador de fome e vulnerabilidade. A EJF trabalha principalmente em áreas em que a questão ambiental associada aos direitos humanos é negligenciada, documentando os problemas e compelindo forças internacionais a tomarem decisões acerca do tema. A entidade também oferece treinamento a seus voluntários, guiando-os a procurar soluções a longo prazo para os problemas observados. Disponível em <<http://www.ejfoundation.org/about>>. Acesso em 5 de junho de 2013.

55 United Nations Development Programme. **Human Development Report 2013**. Disponível em <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/English/HDR2013%20Report%20English.pdf>>. Acesso em 5 de junho de 2013.

56 ACSELRAD, Henri; CAMPELLO DO A. MELLO, Cecília; NEVES BEZERRA, Gustavo das. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009, p. 74.

Assim, a implementação de estratégias em prol da justiça ambiental favorecerão, também, a não formação de novos refugiados ambientais ou, pelo menos, sua adequada recepção em outros Estados, na medida em que políticas de proteção a essa categoria seriam criadas e postas em prática, sempre aplicando a noção de que os mais vulneráveis merecem tratamento diferenciado, atribuindo-se, também, aos grandes causadores dos desastres mais deveres em relação aos deslocados.

Atualmente, como consequência desse movimento, fala-se em responsabilizar os estados pelos males causados ao meio ambiente e, conseqüentemente, à populações prejudicadas pela degradação ambiental, a exemplo dos refugiados ambientais.

Sabe-se que o Estado, como ente soberano, tem o dever de conferir proteção a seus nacionais, bem como dar assistência e minimizar quaisquer danos sofridos em situações de emergência. No entanto, percebe-se que essa proteção interna muitas vezes não é suficiente para acolher todos aqueles que foram prejudicados por causa de desastres ambientais. Tome-se o exemplo do Haiti: em 2010, após o terremoto que destruiu a capital Porto Príncipe, o país não teve condições de acolher todos os indivíduos desabilitados e famintos que tiveram suas casas destruídas, motivo pelo qual milhares de haitianos foram obrigados a sair do estado⁵⁷.

É por isso que se necessita da cooperação entre Estados, principalmente em casos de desastres ambientais decorrentes da ação humana, como é o caso das ilhas do Pacífico, que estão desaparecendo aos poucos em virtude do aumento dos níveis do mar decorrente do aquecimento global. Assim entende Laura Westra:

Os estados devem proteção física a todos os seus cidadãos, de acordo com os instrumentos legais internos, como suas constituições. No entanto, o respeito a todos os seres humanos é uma obrigação internacional *erga omnes* e nenhum estado, individualmente, pode impor condições subumanas e alegar a legalidade de suas ações quando refugiados batem à sua porta.⁵⁸

Dessa forma, vê-se que todos os membros da comunidade internacional têm o dever de zelar pela vida humana e, por via de consequência de sua persecução, pelo meio ambiente.

No entanto, como já dito, estudos a nível internacional indicaram que alguns países possuem maior parcela de culpa quando se trata de algumas práticas de exploração

57 HALLWARD, Peter. **Haiti 2010: Exploiting Disaster**. Disponível em < <http://links.org.au/files/hallward-haiti-2010-exploiting-disaster-23-sept-2010.pdf>>. Acesso em 08 de junho de 2013. *Passim*.

58 “States owe physical protection to all their citizens, according to domestic instruments, such as constitutions. But respect for *all* human beings is an international obligation *erga omnes* and no individual state can impose inhumane conditions and claim legality for its actions when asylum seekers show at their borders” (tradução livre) WESTRA, Laura. **Environmental justice and the rights of ecological refugees**. Londres: Earthscan, 2009, p. 105.

desenfreada de recursos ambientais e poluição atmosférica, mesmo porque se encontram em alto estado de desenvolvimento, tendo condições para empregar meios de melhor aproveitamento de recursos e desenvolver tecnologias menos poluidoras.

Com o propósito de distribuir deveres equitativamente, entra em vigor em 1989 o Protocolo de Montreal, que atualmente possui 191 países signatários⁵⁹, havendo determinado responsabilidades comuns, mas diferenciadas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, considerando que estes, em virtude de sua situação tecnológica e econômico-financeira, não estariam capacitados a diminuir gases destrutivos da camada de ozônio, a despeito daqueles. Veja-se:

Qualquer Parte que seja país em desenvolvimento, e cujo nível calculado anual de consumo das substâncias controladas seja inferior a 0,3 quilogramas per capita, na data da entrada em vigor do Protocolo para a Parte em questão, ou a qualquer tempo dentro de dez anos da entrada em vigor do referido Protocolo, poderá, a fim de satisfazer suas necessidades internas básicas, adiar o cumprimento das medidas de controle estabelecidos nos parágrafos 1 a 4 do Artigo 2, por dez anos após os prazos especificados naqueles parágrafos. No entanto, tal Parte não poderá exceder um nível calculado de consumo de 0,3 quilogramas per capita. A Parte nestas condições terá a possibilidade de utilizar, como base para o cumprimento das medidas de controle, a menor cifra entre as duas seguintes:

- a) média de seu nível calculado de consumo para o período de 1995 a 1997, inclusive, ou
- b) nível calculado de consumo de 0,3 quilogramas *per capita*⁶⁰

Apesar desse marco inicial, a aplicação das responsabilidades diferenciadas transformou-se definitivamente em paradigma no direito internacional a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO 92), a qual, inspirada no Relatório Brundtland ou “Nosso Futuro Comum”, como também é chamado, reconheceu que a responsabilidade por controlar, reduzir e eliminar os danos ao meio ambiente deve ser atribuída aos países cujas ações guardam maior relação de causalidade com esses danos, considerando-se, também, sua capacidade⁶¹.

Ressalte-se que essa nova premissa não fere a igualdade jurídica entre os Estados soberanos, mas somente pretende tratá-los com igualdade no plano fático, segundo a equidade aristotélica.

59 **O Protocolo de Montreal:** 20 anos de resultados positivos. Disponível em <http://www.abrava.com.br/gerenciador/media/canais/8/Protocolo_Montreal.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2013.

60 Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio. Artigo 5º: Situação especial dos países em desenvolvimento, inciso I. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1082/ProtocoloMontrealOzonio.pdf>>. Acesso em 17 de junho de 2013.

61 CARDOZO LIMA, Tatiane. **O Princípio das Responsabilidades Comuns mas Diferenciadas no Direito Internacional Ambiental.** Disponível em <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume4/arquivos_pdf/sumario/art_v4_VI.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2013.

Em 1992, durante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, o preceito das responsabilidades comuns, mas diferenciadas foi expressamente defendido logo no preâmbulo:

As Partes desta Convenção,
[...]
Reconhecendo que a natureza global da mudança do clima requer a maior cooperação possível de todos os países e sua participação em uma resposta internacional efetiva e apropriada, conforme suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades e condições sociais e econômicas
[...]⁶²

Cinco anos depois, como forma de dar força à Convenção, foi editado o Protocolo de Quioto, importante mecanismo de aplicação do princípio em tela. Como exemplo disso, foi estabelecido que alguns países desenvolvidos e países em transição diminuíssem 5% (cinco por cento)⁶³ de certos gases do efeito estufa, enquanto países da União Europeia se comprometeriam a diminuir 8% (oito por cento), e os Estados Unidos, 7% (sete por cento)⁶⁴.

Diante de tudo que foi citado, considerando a desigualdade de condições entre estados, o planeta se encontra, hodiernamente, em situação de injustiça ambiental, vez que o desenvolvimento de poucos custou o equilíbrio e a qualidade de vida de muitos, fazendo com que estes sofram os prejuízos por ações das quais jamais se beneficiaram.

É nesse contexto que se deve aplicar a premissa das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, direcionando-a à temática em questão: os refugiados decorrentes de desastres ambientais.

Assim, tem-se que, a esses refugiados, é devido um tratamento especial vindo, principalmente, dos países de primeiro mundo que contribuíram com a vulnerabilidade daqueles ambientes que se tornaram inabitáveis.

Acredita-se que tal dívida não deve ser adimplida monetariamente, mesmo porque seria muito difícil ou impossível quantificar os danos sofridos material e moralmente, mas politicamente, através de práticas e mecanismos de enfrentamento à degradação ambiental, bem como políticas de acolhimento aos refugiados⁶⁵.

62 BRASIL. Decreto nº 2.652, de 1º de julho de 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm>. Acesso em 17 de junho de 2013.

63 Artigo 3, inciso I. “As Partes incluídas no Anexo I devem, individual ou conjuntamente, assegurar que suas emissões antrópicas agregadas, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Anexo A não excedam suas quantidades atribuídas, [...] com vistas a reduzir suas emissões totais desses gases em pelo menos 5 por cento abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012.”

64 LACASTA, Nuno S., BARATA, Pedro Martins. O Protocolo de Quito sobre Alterações Climáticas: análise e perspectivas. Disponível em <http://www.ecoreporter.abae.pt/docs/apoio/Protocolo_de_Quito.pdf>. Acesso em 18 de junho de 2013.

65 LIMA, Emanuel Fonseca. **Refugiados ambientais, identidade étnica e o direito das mudanças climáticas**. São Paulo: PrismaJur, 2010, p. 384.

3.2 A Iniciativa Nansen

Em 2012, os governos norueguês e suíço lançaram uma iniciativa acerca dos deslocamentos causados por desastres ambientais, chamada Iniciativa Nansen, em homenagem ao histórico defensor de refugiados, Fridtjof Nansen⁶⁶.

A iniciativa nasceu da assembleia do ACNUR comemorativa do 60º aniversário da Convenção de 1951, na qual somente Noruega, Suíça, Costa Rica, Alemanha e México concordaram em formular diretrizes concernentes aos deslocamentos provocados pela mudança de clima e por desastres ambientais.

A Iniciativa implementará uma série de pareceres para recolher mais informações sobre os desafios enfrentados pelos refugiados ambientais, bem como apontará práticas que devem ser adotadas para superá-los, partindo da preparação para o deslocamento até o reassentamento. Essas diligências estarão focadas, sobretudo, nas ilhas do Pacífico.

Após a realização desses estudos, é intenção dos países apoiadores da Iniciativa manter diálogo com outros estados, de forma a buscar uma cooperação global. Nessa fase, tratar-se-á de tópicos como padrões de tratamento para os afetados durante sua admissão e entrada no país estrangeiro, procurando-se, também, soluções para os desafios advindos da estada do refugiado em outro estado. Considera-se que isso poderá servir como parâmetros para um posterior desenvolvimento da Iniciativa em ato normativo⁶⁷.

A ação, além de auxiliar os refugiados ambientais em suas necessidades, também lida com outros aspectos, como a diminuição dos riscos decorrentes de desastres, deslocamentos internos e o gerenciamento da migração como uma medida adaptativa⁶⁸.

Cumprе esclarecer que a Iniciativa Nansen não tem caráter coativo, sendo apenas uma tentativa dos citados governos em tomar providências acerca de um problema que vem tomando assustadoras proporções.

66 Agraciado com o Prêmio Nobel da Paz em 1922, Nansen foi um humanitário norueguês responsável por diversas ações em prol dos refugiados, incluindo a criação da Comissão para Refugiados da Liga das Nações e do passaporte Nansen, documento de identificação para refugiados reconhecido em mais de cinquenta países. Fridtjof Nansen – Biographical. Disponível em <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1922/nansen-bio.html>. Acesso em 20 de junho de 2013.

67 MCADAM, Jane. **Creating new norms?** The Nansen Initiative on Disaster-induced Cross-Border Displacement. Disponível em <<http://apmen.iom.int/en/m/editorials/item/104-creating-new-norms-the-nansen-initiative-on-disaster-induced-cross-border-displacement>>. Acesso em 20 de junho de 2013.

68 KÁLIN, Walter. **From the Nansen Principles to the Nansen Initiative.** Disponível em <<http://www.fmreview.org/preventing/kalin>>. Acesso em 21 de junho de 2013.

Além dos países que presidem o empreendimento (Noruega e Suíça) e dos países supervisores (Austrália, Bangladesh, Costa Rica, Alemanha, Quênia, México e Filipinas), conta-se, ainda, com um comitê consultivo formado por organizações internacionais e ONGs.

3.3 A necessidade da criação de uma convenção sobre refugiados ambientais

Até o presente momento, os refugiados ambientais não dispõem de nenhum instrumento formal de proteção global, mas apenas de algumas diligências regionais de governança⁶⁹, a exemplo da Nova Zelândia, que concordou em receber residentes de ilhas do Pacífico com status de refugiados ambientais⁷⁰, e da iniciativa mencionada acima.

Apesar disso, essas diligências não são suficientes para abrigar um número entre 250 milhões e 1 bilhão de refugiados ambientais, estimativa do ACNUR para os próximos quarenta anos⁷¹.

O já mencionado caso do Haiti é prova de que os países não estão preparados para acolher refugiados ambientais, tendo em vista a inexistência de instrumento que guie as ações direcionadas a eles. Uma parte dos prejudicados, procurando asilo, veio ao Brasil, que já abriga 6 mil de haitianos, sem, no entanto, haver uma política séria em relação a isso. Tanto o é, que muitos vivem em galpões, sem o mínimo necessário para manter uma vida saudável.

O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), seguindo a Convenção de 1951, não entende que os haitianos sejam refugiados e, por isso, não aplica a eles as políticas de acolhimento necessárias⁷². A situação dos haitianos no Brasil, em paridade com a de muitos outros refugiados ambientais, não é sustentável a longo prazo sem que haja um mecanismo de defesa expresso e específico para essas pessoas, gerando injustiça e discriminação.

69 Governança é entendida como “articulação e cooperação entre atores políticos e sociais (formais e informais) em função de interesses convergentes, geralmente relacionados à definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas”. RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais**: em busca de reconhecimento pelo direito internacional. Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011.

70 **Five Places That Could Soon Disappear Due to Global Warming**. Disponível em <http://www.bukisa.com/articles/240239_five-places-that-could-soon-disappear-due-to-global-warming#ixzz2Wi2rK3Od>. Acesso em 18 de junho de 2013.

71 NUNES, Augusto. **Quando o clima se transforma numa forma sutil de perseguição**. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/tag/acnur/>>. Acesso em 18 de junho de 2013.

72 Imigrantes convivem com lixo e mau cheiro em abrigo no Acre. Disponível em <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/04/imigrantes-convivem-com-lixo-e-mau-cheiro-em-abrigo-no-acre.html>>. Acesso em 19 de junho de 2013.

Michel Prieur, num esforço para traçar diretrizes gerais do tratamento que deve ser ofertado aos prejudicados por catástrofes, defende a garantia dos direitos humanos em todas as fases do processo: antes, durante e depois do desastre⁷³.

No primeiro momento, assere firmar a educação da prevenção, no sentido de preparar a população para todos os riscos, preparando-a para uma possível evacuação.

Durante o desastre, deve-se, segundo o doutrinador, garantir assistência de urgência sem discriminações para os mais vulneráveis, oferecendo-lhes, também, informações acerca de seus direitos reais e pessoais.

Empós, os refugiados devem ter vida digna, mesmo se residindo em albergues ou campos provisórios de habitação, sendo-lhes reconstituída a unidade familiar. Ademais, defende que os refugiados possam escolher o local de sua assistência, tornando o processo menos desconfortável e doloroso.

3.4 Os projetos de convenção sobre refugiados ambientais

Não existe, apesar de certos esforços, instrumento a nível intercontinental que aplique essas diretrizes aos refugiados ambientais, posto que esses não satisfazem os requisitos contidos na existente Convenção para Refugiados. Quando muito, são protegidos por princípios gerais do direito e ações pontuais de certos estados.

Tendo isso em vista, em 2006, o governo das Maldivas organizou uma reunião com representantes de outros estados, organizações internacionais e outros estados, para

73 “Avant la catastrophe il convient de bien développer le droit à l’éducation pour renforcer la culture de prévention, d’assurer le droit à l’information préalable sur les risques, le droit à la prévention des catastrophes sur les lieux de travail, les lieux de tourisme et de loisirs, les lieux publics notamment les écoles et les hôpitaux, le droit à des mécanismes particuliers de prévention pour les personnes ou groupes les plus vulnérables, le droit à l’organisation d’exercice d’alerte et à la mise en place de systèmes d’alarme accessibles aussi aux handicapés. Le problème de l’évacuation préventive des populations doit faire l’objet d’un examen particulier au regard de la liberté d’aller et de venir.

Lors de la catastrophe, les droits de l’homme sont particulièrement menacés du fait de la désorganisation et de la panique. Il faut donc bien énoncer les droits et les obligations des sauveteurs, garantir le droit à l’assistance humanitaire sans discrimination et l’assistance d’urgence aux plus vulnérables. L’évacuation forcée des populations doit reposer sur des principes clairs conciliant l’urgence, la sécurité et les droits essentiels relatifs aux personnes et aux biens. Les personnes doivent être traitées par les médias avec dignité et en respectant pleinement leur image et leur intimité.

Après la catastrophe, les opérations de reconstruction et de restauration doivent tenir compte des principaux droits de l’homme à une vie digne et aux ressources essentielles, notamment dans les camps provisoires d’hébergement. Le regroupement familial et l’aide aux orphelins doivent être garantis. Les déplacés environnementaux volontaires ou forcés doivent avoir le libre choix de leur lieu d’accueil. Le respect des traditions doit être assuré lors des cérémonies dues aux morts. La restitution des biens et des documents d’état civil doit être facilitée même en cas de disparition des documents et preuves écrites.” PRIEUR, Michel. **Le conseil de l’Europe, les catastrophes et les droits de l’homme**. Disponível em <<http://vertigo.revues.org/10270>>. Acesso em 18 de junho de 2013.

discutir acerca da proteção e reassentamento dos refugiados ambientais. Considerando que essas ilhas estão situadas a poucos metros acima do nível dos oceanos, podendo vir a desaparecer em algumas décadas devido ao aquecimento global, era de seu grande interesse a adoção de medidas sobre o tema⁷⁴.

Foi elaborada, nesse momento, uma proposta de um novo protocolo referente à Convenção de 1951, alargando seus limites, de forma a estender proteção ao refugiado ambiental.

A proposta tem como objetivos salvaguardar e reabilitar aqueles que saíram ou precisarão sair de seus meios por falta de condições ambientais ocasionada por desastres naturais ou ambientais causados pela ação do homem.

O projeto cataloga algumas causas dos desastres a poluição do mar, do ar, da terra; inundações; furacões; ondas de calor de efeitos prolongados; explosões químicas; desmatamento; desertificação; desvio de cursos d'água; construção de barragens; derretimento de geleiras; incineração de resíduos industriais; tsunamis; erupções vulcânicas; dentre outros.

A proteção aos refugiados seria, de acordo com o projeto, oferecida pela Cruz Vermelha, em conjunto com o PNUMA, com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e com a UNICEF (The United Nations Children's Fund), coordenadas pelo ACNUR, provável órgão implementador do protocolo.

Haveria criação de um conselho para julgar os fatos e, caso não fosse possível chegar a uma resolução nessa instância, o litígio seria enviado à Corte Internacional de Justiça (CIJ), à Corte Internacional de Direitos Humanos (CIDH) ou ao Conselho de Segurança da ONU⁷⁵.

Merece destaque também o projeto de convenção criado por um grupo de pesquisadores do Centro de Pesquisas Interdisciplinares em Direito do Meio Ambiente, de Planejamento e Urbanismo e do Centro de Pesquisas em Direitos da Pessoa⁷⁶ da Universidade de Limoges, na França, chamado *Projet de Convention Relative au Statut International des Déplacés Environnementaux* (Projeto de Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais) (Anexo A).

74 BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. **Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol.** Disponível em < <http://www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/November-December%202008/Biermann-Boas-full.html>>. Acesso em 19 de junho de 2013.

75 RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional.** Tese (doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2011, p. 115.

76 Do francês, Centre de Recherches Interdisciplinaires em Droit de l'Environnement, de l'Aménagement e de l'Urbanisme (CRIDEAU) e Centre de Recherches sur le Droits de la Personne (CRDP).

O projeto se utiliza da terminologia “deslocados” por ser de mais vasta utilização em textos oficiais, considerando-se, também, que essa expressão melhor reflete a diversidade de modalidades de deslocamentos, evitando-se a confusão com o termo “refugiados”, adotado pela Convenção de 1951⁷⁷.

Buscou-se, no projeto, aplicar princípios da responsabilidade comum, mas diferenciada, da proporcionalidade, da efetividade e da não-discriminação, reconhecendo a todos os “deslocados” ambientais direito a informação, assistência, socorro, cuidado médico, alimentação, como forma de garantir a aplicação dos direitos humanos.

Além disso, abrange os deslocados temporários, que possuem, além dos direitos comuns a todos os deslocados ambientais, direitos específicos, como o direito à reinstalação e ao retorno, aplicáveis a casos em que a região de origem do refugiado tem chances de reconstrução. Nessas situações, também defende-se o direito à permanência prolongada, a depender do tempo necessário para o levantamento da área afetada.

Por fim, mas não menos importante, a possível convenção garante o direito à nacionalidade, posto em grande risco pelos desastres ambientais, podendo resultar em apatridia, como será visto a seguir.

Conclui-se que a criação de uma nova convenção, ou até mesmo de um novo protocolo à Convenção de 1951, é recomendada⁷⁸ como maneira de alcançar a justiça ambiental e estabelecer mecanismos de prevenção e remediação dos desastres ambientais, interligando, de forma prática, o direito ambiental e os direitos humanos.

77 CAVEDON, F. de S.; VIEIRA, R.S. Conexões entre desastres ecológicos, vulnerabilidade ambiental e direitos humanos. Revista de Direito Econômico Socioambiental. Curitiba: Editora PUCPR, 2011. V. 2, nº 1, p. 199-200.

78 *Ibidem*, p. 201.

4 A APATRIDIA COMO CONSEQUÊNCIA DA FALTA DE AMPARO NORMATIVO DO REFUGIADO AMBIENTAL

Estudos recentes mostram que, graças ao aquecimento global, os níveis dos oceanos poderá subir, em menos de 100 anos, até um metro, ameaçando inúmeras ilhas de extinção⁷⁹. Esse é o caso de Tuvalu, situada entre o Havaí e a Austrália, que já sofre com inundações; das Maldivas, cuja maioria das ilhas se encontram aproximadamente um metro acima do nível do mar; de Kiribati, cuja agricultura está severamente prejudicada, e do arquipélago de Seicheles.

Dada a necessidade de deslocamento dos habitantes dessas ilhas, traz-se o questionamento acerca de sua nacionalidade, afinal, são atualmente nacionais de um país que poderá não mais existir em apenas alguns anos e, logicamente, quando um país deixa de existir, sua nacionalidade também cessa.

4.1 A nacionalidade

A nacionalidade é um instituto essencialmente doméstico, ou seja, suas formas e critérios de atribuição são regradados pelo direito interno de um país. No entanto, tem grande importância no que concerne ao Direito Internacional, visto que interfere no relacionamento entre indivíduos e nações.

Sob o prisma interno, um indivíduo considerado nacional deve respeito às regras de seu estado, como também é merecedor, pelo único fato de ser nacional, de direitos inerentes à participação na vida pública e a benefícios sociais, por exemplo⁸⁰. As leis de um país, inclusive sua constituição, se houver, são direcionadas ao nacional. Por isso, quem porta esse *status* é detentor, em princípio, de todos os direitos que um estado pode atribuir.

Assim, qualquer residente do estado que não seja seu nacional terá uma drástica diminuição de garantias pessoais, sociais e políticas.

Após a Segunda Guerra Mundial, com o firmamento da proteção aos direitos humanos, a atribuição da nacionalidade deixou de fazer parte da jurisdição exclusiva dos estados soberanos, em grande parte, por causa das obrigações estabelecidas com nacionais em

79 **Rising sea levels set to have major impacts around the world.** Disponível em <http://climatecongress.ku.dk/newsroom/rising_sealevels/>. Acesso em 22 de junho de 2013.

80 SHEARER, Ivan; OPEKIN, Brian. Nationality and Statelessness. **Foundations of International Migration Law.** Cambridge: Cambridge University Press, 2012, p. 02.

territórios estrangeiros. Nessas situações, havia a necessidade de ser reconhecer certos direitos, tais como a proteção diplomática⁸¹.

Rezek define nacionalidade como “vínculo político entre o Estado soberano e o indivíduo, que faz deste um membro da comunidade constitutiva da dimensão pessoal do Estado”⁸².

O indivíduo, portanto, liga-se ao estado de duas formas, sendo, ao mesmo tempo, submetido ao seu governo, e um de seus elementos constitutivo. Nesse sentido:

[...] podem ser extraídas duas dimensões da nacionalidade: a) uma vertical, que liga o indivíduo ao Estado a que pertence (dimensão jurídico-política); e b) uma horizontal, que faz desse indivíduo um dos elementos que compõem a dimensão pessoal do Estado, integrando-o ao elemento povo (dimensão sociológica). Daí poder-se dizer ser o objeto do direito da nacionalidade a determinação dos indivíduos que pertencem ao Estado e que à sua autoridade se submetem.⁸³

Quando o estado atribui sua nacionalidade a alguém, torna-o titular de diversos direitos, bem como responsável por deveres. Diz-se que a nacionalidade é de onde decorre a maioria dos direitos políticos que uma pessoa pode ter, tornando o indivíduo reconhecido não só mediante seu país de origem, mas pela comunidade internacional como parte daquele ente.

Não se deve, no entanto, presumir-se, diante dessa alegação, que ser nacional é ser cidadão, pois, apesar de a cidadania importar o exercício de direitos políticos, ela não pressupõe a nacionalidade. Assim, caso uma pessoa não possua prerrogativas de exercício político, em nada isso afetará sua nacionalidade, como é o exemplo dos menos de 16 anos no Brasil, que não possuem participação nas eleições e em demais atos relacionados, mas, tendo nascido no País ou sendo filhos de casal brasileiro a serviço do estado, dentre outros casos, possuem nacionalidade brasileira⁸⁴.

A nacionalidade pode ser atribuída pelo nascimento do indivíduo ou durante sua vida, posteriormente ao nascimento. Àquela, dá-se o nome de originária, e a esta, secundária. Frise-se que a nacionalidade originária não se identifica com a naturalidade, sendo essa última correspondente apenas ao local onde o indivíduo nasceu.

81 A proteção diplomática se configura quando o indivíduo não se encontra no país de onde é natural, mas, tendo sofrido violação de seus direitos, pode recorrer ao seu estado de origem para que este possa pleitear reparação pelo dano sofrido. PORTELA, Paulo Henrique G. **Direito Internacional Público e Privado**. Bahia: Editora JusPodivm, 2011, p. 336.

82 REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 212.

83 MAZZUOLI, Valério. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 665.

84 BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Artigo 12. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 26 de junho de 2013.

São dois os modos de se auferir a nacionalidade originária: *jus soli*, quando se obtém a nacionalidade do país onde se nasceu, e *jus sanguinis*, quando é atribuída em função da nacionalidade dos ascendentes.

Quando à nacionalidade secundária, pode ser adquirida mediante naturalização por *jus domicilii*, sendo o fator determinante desta forma de aquisição de nacionalidade o domicílio da pessoa, ou por *jus laboris*, quando se trabalha em favor do estado hospedante. Em certos países, admite-se a aquisição de nacionalidade também pelo casamento⁸⁵.

O artigo 15 da Declaração Universal dos Direitos do Homem determina que toda pessoa tem direito a uma nacionalidade, garantindo, também, que ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade⁸⁶.

No entanto, é regra do Direito Internacional que cada país formule as regras para atribuição de sua nacionalidade, prerrogativa inerente ao seu *status* de ente soberano. Assim,

Trata-se de uma questão de soberania do Estado, em triplo aspecto, pois: a) somente o Estado soberano pode atribuir ao indivíduo, pelo simples fato do nascimento, a sua nacionalidade; b) somente o Estado pode conceder a condição de nacional aos estrangeiros, por meio de naturalização; e c) também, só ele pode estabelecer os casos em relação aos quais seu nacional (seja nato ou naturalizado) perde a sua nacionalidade. Essas são atribuições do *Estado soberano*. Nenhum *Estado federado* tem competência para atribuir aos seus súditos nacionalidade (ainda que em alguns países isso seja costume como na Suíça), uma vez que falta a estes personalidade jurídica internacional. Se o fazem, é tão somente para uso interno, não podendo fazer valer no plano internacional, uma pretensa prerrogativa de proteção de seu súdito. Nesse caso, somente o Estado Federal (não o federado) é que pode atribuir nacionalidade aos seus cidadãos.⁸⁷

Portanto, na falta de regulamentação dos refugiados ambientais, a depender do estado ao qual procurarão nova morada, poderão não adquirir nova nacionalidade, não estando sujeitos, portanto, aos direitos e deveres que regem o país.

4.2 O desaparecimento do estado por motivos ambientais e a apatridia

Para a doutrina, os estados, para serem reconhecidos como pessoas de Direito Internacional, necessitam implementar três requisitos: território determinado, população e governo soberano. No mesmo sentido segue a Convenção de Montevideu sobre Direitos e

85 DOLINGER, Jacob. **Direito Internacional Privado**. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 46-47.

86 **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Disponível em <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em 23 de junho de 2013.

87 MAZZUOLI, Valério. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 667.

Deveres dos Estados⁸⁸, que soma a esses elementos a capacidade de entrar em relação com os demais estados.

Possuir um território definido significa ocupar um espaço geográfico em que se possa abrigar sua população, para a qual será exercido um governo.

Tais itens guardam entre si uma relação de interdependência, vez que, com o desaparecimento de um deles, prejudicado estariam os demais.

Diante do desaparecimento territorial de um país, o estado por ele formado, como pessoa de Direito Internacional, também se torna inexistente, visto não mais cumprir um dos requisitos da que é a existência de um território determinado.

Considera-se, por consequência, que o requisito de população permanente também restaria ferido, vez que tal população deve residir no território, não sendo uma população nômade apta a contribuir com a soberania nacional⁸⁹. Sem território, não há possibilidade de permanência de pessoas.

Ademais, não haveria como se exercer um governo, visto que não há população para governar ou território para reger.

Até o momento, houve, na História, poucos casos de extinção de estados, ocorrendo somente quando se tratava de sucessão⁹⁰, na qual outro estado tomaria o lugar daquele anteriormente existente⁹¹. A situação das ilhas, portanto, é *sui generis*, visto que não há estado que possa sucedê-las, não podendo se aplicar o princípio da continuidade do estado.

Considera-se que algumas das ilhas citadas já sofrem danos irreparáveis por serem localidades propensas a furacões e ciclones, além de terem sua agricultura irremediavelmente prejudicada pelas inundações, tornando esses territórios inabitáveis antes mesmo de estarem submersos. Por essas razões, o processo de desocupação de algumas dessas ilhas já foi iniciado, a título de migração voluntária.

Em perdendo a nacionalidade, o indivíduo deslocado poderá adquirir uma nova nacionalidade de acordo com a lei interna do estado acolhedor por *ius domicilii*, por *ius labori* ou pelo casamento.

Assim, a atribuição de uma nova nacionalidade dependerá, em alguns casos, tão somente da legislação interna do estado em que se refugiar, podendo ocorrer que os direitos

88 BRASIL. Decreto nº 1.570, de 13 de abril de 1937. Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre Asilo político, artigo 1, I. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D1570.htm>. Acesso em 23 de junho de 2013.

89 SHAW, Malcolm N. **International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, p. 199.

90 A sucessão pode ocorrer por fusão entre estados, desmembramento de estados ou transferência territorial. Nesta última, não há desaparecimento de qualquer um dos estados envolvidos, diferentemente das outras modalidades.

91 REZEK, José Francisco. **Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 336-337.

inerentes a essa denominação jamais sejam garantidos em razão do indivíduo não possuir nacionalidade alguma.

À falta de nacionalidade de um indivíduo dá-se o nome de apatridia⁹², sendo a pessoa apátrida caracterizada como alguém que não é considerada nacional de estado algum⁹³, segundo a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas.

A apatridia pode ser de fato ou de direito. Enquanto nesta modalidade, o indivíduo não possui nacionalidade alguma, naquela, possui, mas a nacionalidade que lhe é atribuída não lhe garante seus direitos a ela inerentes. Exemplo comum de apatridia *de facto* é aquele decorrente do tráfico humano, prática criminosa em que o indivíduo é mantido em país estrangeiro em condições análogas à de escravo, sem acesso a passaportes ou a qualquer possibilidade de proteção pelo país de origem.

Em ambos os casos, existe violação ao direito à nacionalidade, contido na já mencionada Declaração Universal dos Direitos do Homem, prejudicando profundamente os demais direitos que dela advêm.

Atualmente, vigoram o Protocolo Relativo aos Casos de Apatridia, a Convenção sobre a Redução dos Casos de Apatridia e a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, que procuram garantir, além da naturalização do apátrida em certos casos, a defesa de seus direitos.

A Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, foi o primeiro instrumento a estabelecer um regime de proteção a essas pessoas, muito embora não determine que os países contratantes concedam nacionalidade aos apátridas que a requeiram. Os estados, pela Convenção, ficam proibidos de expelir um apátrida que esteja legalmente em seu território e devem fornecer documentos de identificação. O instrumento, atualmente, conta com 77 países contratantes⁹⁴.

A Convenção sobre a Redução dos Casos de Apatridia, por sua vez, obriga os estados-parte a aplicar o critério *jus soli* em casos nos quais o estrangeiro se tornaria apátrida. Essa convenção conta com apenas 51 países contratantes⁹⁵

92 Termo decorrente da expressão alemã “heimatlos”, que significa sem pátria. MAZZUOLI, Valério. **Curso de Direito Internacional Público**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 674

93 BRASIL. Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002. **Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas**, artigo 1, inciso 1. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm>. Acesso em 23 de junho de 2013.

94 United Nations Treaty Collection. Disponível em <http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=UNTSO&no=V~3&chapter=5&Temp=mt_dsg2&lang=en>. Acesso em 27 de junho de 2013.

95 United Nations Treaty Collection. Disponível em <http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=2&mt_dsg_no=V-4&chapter=5&lang=en>. Acesso em 27 de junho de 2013.

Mesmo com esse aparato normativo, o ACNUR, no ano de 2009, estimou a existência de 12 milhões de apátridas no mundo. Dentre os países que cederam informações, a Tailândia tinha o maior número de apátridas: 3,5 milhões⁹⁶. A organização também estima a maioria dos apátridas sobre com a discriminação e com a ausência dos direitos de cidadania⁹⁷.

Nota-se, portanto, que a existência dessas convenções ainda não é suficiente para evitar os casos de apatridia, especialmente diante dos novos desafios a serem enfrentados pelos habitantes de ilhas ameaçadas pelo aquecimento global.

Por esses motivos, o envolvimento de toda a comunidade internacional nesses casos é de suma importância, vez que os estados prejudicados não têm condições de reverter o quadro em que se encontram, nem os poucos estados acolhedores podem receber toda a população de uma ilha sem legislação específica para tratar de seus novos habitantes. Ademais, os direitos de que serão titulares os deslocados serão, em muitos casos, bastante restritos, em virtude do *status* de imigrantes, vez que não são reconhecidos como refugiados ou como nacionais do país acolhedor.

4.3 O deslocamento das populações de ilhas ameaçadas e a prevenção dos casos de apatridia

Diante da falta de amparo normativo para a população de ilhas em processo de desaparecimento, busca-se um modo de prevenir a apatridia de seus atuais habitantes.

Uma opção seria a cessão de territórios de outros estados para os governos das ilhas afetadas, dando continuidade, assim, à sua existência, contando com todos os requisitos da Convenção de Montevidéu. Seria necessária, também, a cessão da soberania sobre aquele determinado território. Nesse caso, a população manteria sua nacionalidade, enquanto o governo seria transferido para outro lugar.

Tendo isso em vista, o presidente das Maldivas, Mohamed Nasheed, anunciou planos para comprar terras no Sri Lanka ou na Índia, cujos clima e cultura são parecidos aos da ilha⁹⁸.

96 ACNUR. Statistical Yearbook 2009, chapter II. Disponível em <<http://www.unhcr.org/4ce5317d9.html>>. Acesso em 27 de junho de 2013.

97 Quem são e onde estão os apátridas? Disponível em <<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/apatridas/quem-sao-e-onde-estao-os-apatridas/>>. Acesso em 24 de junho de 2013.

98 Paradise almost lost: Maldives seek to buy a new homeland. Disponível em <<http://www.guardian.co.uk/environment/2008/nov/10/maldives-climate-change>>. Acesso em 24 de junho de 2013.

Outra alternativa seria estabelecer uma parceria com outros estados, no intuito de criar um novo país ou submeter o governo relocado ao estado parceiro, formando-se, nesse último caso, uma federação ou confederação⁹⁹. A Resolução 59/34 da ONU (Nationality of natural persons in relation to the succession of States) asserre que, quando dois ou mais estados se unem para formar um só sucessor, este atribuirá sua nacionalidade para todos aqueles que, à época da sucessão, eram nacionais do estado predecessor¹⁰⁰.

O objetivo, em ambas as opções, seria reduzir os riscos de uma catástrofe ambiental, promovendo o deslocamento ordeiro da população. Ademais, são necessárias medidas educacionais para instruir os habitantes das ilhas, esclarecendo-lhes o perigo de permanecer em seu estado de origem e incentivando a adaptação no outro país.

O impacto do clima nas ilhas que se encontram a poucos metros do nível do mar traz à tona uma discussão político-normativa muito importante à questão dos refugiados ambientais, podendo ser decisivo na criação de um aparato legal em defesa dessa nova espécie de refugiados, visto que uma solução para esses casos é imprescindível, devendo ser aplicada com a maior brevidade possível. As medidas adotadas devem ser formadas pela participação mútua dos estados envolvidos, bem como pela vontade dos deslocados.

Nesse contexto, as relações entre Tuvalu e Kiribati com a Nova Zelândia podem ser tomadas como exemplo. As duas ilhas em questão entraram em acordo com o governo neozelandês para enviar parte de seus habitantes, que exercerão atividades remuneradas e terão mais condições de ter garantidos seus direitos.

Essa iniciativa, chamada Pacific Access Category (PAC)¹⁰¹, pode ser aplicada a residentes de muitos estados, mas há uma área de registro específica para habitantes de Kiribati e Tuvalu, tendo em vista sua situação de iminente perigo.

O PAC admite, anualmente, 75 cidadão de Kiribati, 75 de Tuvalu e 250 de Tonga, arquipélago integrante da Polinésia.

99 Conceitua-se federação como a união de coletividades regionais dotadas de autonomia, mas não de soberania, enquanto confederação é uma associação de estados soberanos que se submetem a um poder central. SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2003, pp. 99-102.

100 Artigo 21, Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States. Disponível em <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/3_4_1999.pdf>. Acesso em 24 de junho de 2013.

101 Pacific Access Category. Disponível em <<http://www.immigration.govt.nz/migrant/stream/live/pacificaccess/>>. Acesso em 25 de junho de 2013.

5 CONCLUSÃO

Na década de 1980, surgiu o pensamento doutrinário de que existiria uma nova espécie de refugiados: o refugiado ambiental, forçadamente deslocado de sua região de origem devido a modificações radicais no ambiente em que viviam.

Nesse contexto, observou-se que meio ambiente vem sendo a causa de milhões de deslocamentos pelo mundo. Tanto desastres naturais como aqueles causados pela ação humana têm grande participação no número de deslocados, tanto internos como entre países.

Apesar disso, a nova categoria de pessoas que procuram proteção e habitação em outros estados ou regiões ainda não tem regulamentação, ocasionando uma distribuição de danos e prejuízos desigual, que se observa principalmente nas comunidades mais vulneráveis. Caracteriza-se, portanto, um quadro de intensa injustiça ambiental, porquanto aqueles que possuem menos condições de lidar com a degradação ambiental são os que mais sofrem em sua decorrência.

Assim, habitantes de regiões muito pobres não têm meios de permanecer em seu país de origem devido, muitas vezes, à falta de recursos, majoritariamente explorados por países ricos.

Aponta-se, como forma de evitar maiores desastres, principalmente de ordem econômico-social, a atribuição de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, que seriam impostas a países conforme sua participação na poluição do planeta e no gasto dos recursos.

Além dessa medida, de cunho genérico, criou-se a Iniciativa Nansen, da qual participam Noruega, Suíça, Austrália, Alemanha, Bangladesh, Costa Rica, Filipinas, México e Quênia. Busca-se, por meio da realização de estudos sobre os refugiados ambientais, a cooperação mundial para a resolução de desafios por eles enfrentados, procurando, também, diminuir os riscos decorrentes dos desastres que provocam o deslocamento.

No entanto, tal iniciativa não possui força coativa, sendo meramente uma tentativa dos países citados em oferecer amparo à nova espécie de refugiados.

Dessa forma, percebe-se que a criação de um documento internacional que contenha medidas obrigatórias para os estados contratantes é de suma importância para a proteção dos refugiados ambientais, visto se tratar de um caso ainda não normatizado.

Nesse contexto, vêm sendo criados projetos de previsão normativa sobre refugiados ambientais, sendo o primeiro deles incentivado pelo governo das Ilhas Maldivas, grandes prejudicadas pelo aquecimento global, visto que se situam a poucos metros do nível do mar, que tende a subir nas próximas décadas.

Essa proposta pretende criar um protocolo à Convenção de 1951, para estender seus efeitos àqueles que fogem de seus estados devido a desastres ambientais, não apenas perseguição ou temor de perseguição pelas causas listadas na Convenção.

A segunda proposta diz respeito a um projeto de convenção criado por um grupo de pesquisadores franceses, que, prezando pela abrangência da convenção, utilizam a expressão “deslocados ambientais”.

Percebe-se que, caso deixe de ser regulamentada, a situação dos refugiados ambientais tende a piorar, o que poderia resultar em milhões de apátridas a mais pelo mundo.

Atualmente, muitas ilhas correm risco de extinção, como é o caso das Maldivas, já citadas, de Tuvalu e Kiribati, que se situam a poucos metros acima do nível do oceano. A previsão é de que, em menos de cem anos, essas ilhas já estevam completamente inabitáveis.

Dado o desaparecimento do território, o estado também não mais existiria, abolindo, também, a nacionalidade dele advinda.

Assim, caso continuem sem mecanismos de proteção internacional, os refugiados ambientais estarão sujeitos às legislações internas dos países onde buscam abrigo, sem ter quaisquer garantias de que seus direitos humanos serão assegurados.

Recomenda-se, portanto, a urgente criação de um instrumento internacional direcionado a essa categoria, bem como a aplicação de cooperação entre estados, de forma a coibir o flagrante desrespeito aos direitos humanos que se observa.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; CAMPELLO DO A. MELLO, Cecília; NEVES BEZERRA, Gustavo das. **O que é Justiça Ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS – ACNUR. **Breve Histórico do ACNUR**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/breve-historico-do-acnur/>>. Acesso em: 29 abr. 2013.

_____. **Deslocando-se através das fronteiras**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/refugiados/>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

_____. **Estatuto do ACNUR**. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/a-estat.html>. Acesso em: 5 jul. 2013.

_____. **Manual de procedimentos e critérios para determinar a condição de refugiado**. Texto integral em português disponível em: <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3391.pdf?view=1>>. Acesso em: 28 abr. 2013.

_____. **Quem são e onde estão os apátridas?** Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/apatridas/quem-sao-e-onde-estao-os-apatridas/>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

_____. **Requerentes de asilo**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/a-quem-ajudamos/requerentes-de-asilo/>>. Acesso em: 22 abr. 2013.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REFRIGERAÇÃO, AR CONDICIONADO, VENTILAÇÃO E AQUECIMENTO – ABRAVA. **Protocolo de Montreal: 20 anos de resultados positivos**. Disponível em: <http://www.abrava.com.br/gerenciador/media/canais/8/Protocolo_Montreal.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2013.

BATES, Diane C.. Environmental refugees? Classifying human migrations caused by environmental change. **Population and Environment**, vol. 23, n. 5. Sam Houston State University. Human Sciences Press, 2002, p. 465-477.

BERLIN INSTITUT. **Environmental Degradation and Migration**. Disponível em: <<http://www.berlin-institut.org/online-handbookdemography/environmental-migration.html>>. Acesso em: 2 maio 2013.

BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. **Protecting climate refugees: the case for a global protocol**. Disponível em: <<http://www.environmentmagazine.org/Archives/Back%20Issues/November-December%202008/Biermann-Boas-full.html>>. Acesso em: 19 jun. 2013.

BRASIL. **Decreto nº 4.246**, de 22 de maio de 2002. Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, artigo 1, inciso 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4246.htm>. Acesso em: 23 jun. 2013.

_____. **Decreto nº 2.652**, de 1º de julho de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2652.htm>. Acesso em: 17 jun. 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Artigo 12. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 26 jun. 2013.

_____. **Decreto nº 1.570**, de 13 de abril de 1937. Convenções sobre direitos e deveres dos Estados e sobre Asilo político, artigo 1, I. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D1570.htm>. Acesso em: 23 jun. 2013.

BULLARD, Robert. **Dumping in Dixie: Race, Class and Environmental Quality**. Oxford: Westview Press, 1994.

LIMA, Tatiane Cardozo. **O princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas no direito internacional ambiental**. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/revistaeletronica/volume4/arquivos_pdf/sumario/art_v4_VI.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2013.

CAVEDON, F. de S.; VIEIRA, R.S. Conexões entre desastres ecológicos, vulnerabilidade ambiental e direitos humanos. **Revista de Direito Econômico Socioambiental**. Curitiba: Editora PUCPR, 2011. V. 2, nº 1.

CHERNOBYL Global Radiation Patterns. Disponível em: <<http://users.owt.com/smsrpm/Chernobyl/glbrad.html>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

CHETAIL, Vincent. Le principe de non-refoulement et le Statut de Réfugié dans le Droit International. In: **La Convention de Genève du 28 Juillet 1951 Relative au Statut des Réfugiés - 50 Ans après: bilan et perspectives**. Bruylant, 2001. p. 3-61.

COLE, Luke W.; FOSTER, Sheila R. **From the ground up: environmental racism and the rise of environmental justice movement**. New York: New York University Press, 2001.

CORDEIRO, Vanessa. **Os refugiados e o sistema internacional contemporâneo: estudo de caso sobre a crise de Kosovo**. Disponível em: <<http://www.anima-opet.com.br/pdf/anima4-Seleta%20Externa/anima4-Vanessa-Cordeiro.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2013.

DOLINGER, Jacob. **Direito internacional privado – parte geral**, 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION - EJF. **Environmental Justice Foundation, protecting people and planet**. Disponível em: <<http://www.ejfoundation.org/about>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

FENSTERSEIFER, Tiago. A responsabilidade do Estado pelos danos causados às pessoas atingidas pelos desastres ambientais associados às mudanças climáticas. In: BUZELATO, Vanêscia; LAVRATTI, Paula. **Direito e mudanças climáticas: responsabilidade civil e mudanças climáticas**. São Paulo: Instituto O Direito Por Um Planeta Verde, 2010.

FIVE places that could soon disappear due to global warming. Disponível em: <http://www.bukisa.com/articles/240239_five-places-that-could-soon-disappear-due-to-global-warming#ixzz2Wi2rK3Od>. Acesso em: 5 jul. 2013.

GUERRA, Sidney. **Direito Internacional dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2011.

_____; AVZARADEL, Pedro Cuvello Saavedra. **O Direito Internacional e a Figura do Refugiado Ambiental: Reflexões a partir da ilha de Tuvalu**. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/brasil/14_46.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2013.

HAITI disaster: the essential facts. **The Week**, Londres, 15 jan. 2010. Disponível em: <<http://theweek.com/article/index/105201/haiti-disaster-the-essential-facts>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

HALLWARD, Peter. **Haiti 2010: exploiting disaster**. Disponível em: <<http://links.org.au/files/hallward-haiti-2010-exploiting-disaster-23-sept-2010.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2013.

HATHAWAY, James C. **The rights of refugees under international law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HOBSBAWN, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX: 1914 – 1991**. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IMIGRANTES convivem com lixo e mau cheiro em abrigo no Acre. **G1**, Rio de Janeiro, 11 abr. 2013. Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2013/04/imigrantes-convivem-com-lixo-e-mau-cheiro-em-abrigo-no-acre.html>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

INSTITUTO DE PESQUISA AMBIENTAL DA AMAZÔNIA – IPAM. **Quem são os grandes emissores de gases de efeito estufa?** Disponível em: <<http://www.ipam.org.br/saiba-mais/abc/mudancaspergunta/Quem-sao-os-grandes-emissores-de-gases-de-efeito-estufa-/16/7>>. Acesso em: 20 maio 2013.

JACOBSON, Jodi. Environmental refugees: a yardstick of habitability. **Worldwatch Paper** 86, Washington, D.C.: Worldwatch Institute, 1988.

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

KÄLIN, Walter. **From the Nansen principles to the Nansen initiative**. Disponível em <<http://www.fmreview.org/preventing/kalin>>. Acesso em: 21 jun. 2013.

LACASTA, Nuno S.; BARATA, Pedro Martins. **O Protocolo de Quioto sobre Alterações Climáticas: análise e perspectivas**. Disponível em: <http://www.ecoreporter.abae.pt/docs/apoio/Protocolo_de_Quito.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2013.

'LADIES and gentlemen, on your left you will see an erupting volcano': The stunning sight Caribbean holidaymakers saw from plane. **Daily Mail**, Londres, 1º abr. 2010. Disponível em: <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-1260293/Montserrat-Soufriere-Hills-volcano-erupts-Caribbean-island.html>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

LIMA, Emanuel Fonseca. **Refugiados ambientais, identidade étnica e o direito das mudanças climáticas**. São Paulo: PrismaJur, 2010.

LONERGAN, Steve. The role of environmental degradation in population displacement. In: **Environmental change and security project report**, Vol. 4. Canada, 1998, p. 5-15.

MAZZUOLI, Valério. **Curso de direito internacional público**. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

McADAM, Jane. **Creating new norms? The Nansen initiative on disaster-induced cross-border displacement**. Disponível em: <<http://apmen.iom.int/en/m/editorials/item/104-creating-new-norms-the-nansen-initiative-on-disaster-induced-cross-border-displacement>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio**. Artigo 5º: Situação especial dos países em desenvolvimento, inciso I. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/reuniao/dir1082/ProtocoloMontrealOzonio.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

_____. **Declaração Universal dos Direitos do Homem**. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>. Acesso em: 5 jul. 2013.

NEW ZEALAND IMMIGRATION. **Pacific access category**. Disponível em: <<http://www.immigration.govt.nz/migrant/stream/live/pacificaccess/>>. Acesso em: 25 jun. 2013.

NOBEL PRIZE. **Fridtjof Nansen – Biographical**. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1922/nansen-bio.html>. Acesso em: 5 jul. 2013.

NUNES, Augusto. Quando o clima se transforma numa forma sutil de perseguição. **Veja**, São Paulo, 30 abr. 2011. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/blog/augusto-nunes/tag/acnur/>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

OLIVEIRA, Ricardo Santos de. **Acidentes Nucleares: estratégia de defesa**. Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (monografia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2011.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 20 de maio de 2013.

PIOVESAN, Flávia. O direito de asilo e a proteção internacional dos refugiados. In: ARAÚJO, Nádia de; ALMEIDA, Guilherme Assis de (org.). **O direito internacional dos refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 27-64.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. 3ª ed. Salvador: JusPodivm, 2011.

PRIEUR, Michel. **Le conseil de l'Europe, les catastrophes et les droits de l'homme**. Disponível em: <<http://vertigo.revues.org/10270>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando fronteiras: a proteção jurídica dos refugiados ambientais**. Porto Alegre: Núria Fabris, 2010.

RAMESH, Randeep. Paradise almost lost: Maldives seek to buy a new homeland. **The Guardian**, Manchester, 10 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/environment/2008/nov/10/maldives-climate-change>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo direito internacional**. 2011. 150 f. Dissertação (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROMAN, Clara. Haitianos no Brasil poderiam ser considerados refugiados, diz especialista. **CartaCapital**, São Paulo, 2 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/politica/haitianos-no-brasil-poderiam-ser-considerados-refugiados-diz-especialista/>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

SCHELLING, Thomas C. **Greenhouse Effect**. Library of Economics and Liberty. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/Enc1/GreenhouseEffect.html>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

SCHLOSBERG, David. **Defining environmental justice: Theories, movements and nature**. Nova York: Oxford University Press, 2007.

SHAW, Malcolm N. **International law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

SHEARER, Ivan; OPESKIN, Brian. **Nationality and statelessness**. Foundations of International Migration Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 22 ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Direito Internacional dos Direitos Humanos, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados: Aproximações ou Convergências**. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/dih/didh.html>>. Acesso em: 5 maio 2013.

UNITED NATIONS. United Nations Treaty Collection. **Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States.** Disponível em: <http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft%20articles/3_4_1999.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2013.

_____. United Nations Treaty Collection. **Convention on the Reduction of Statelessness** Disponível em: <http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=2&mtdsg_no=V-4&chapter=5&lang=en>. Acesso em: 5 jul. 2013.

_____. United Nations Treaty Collection. **Convention relating to the Status of Stateless Persons.** Disponível em: <http://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?&src=UNTSO&mtdsg_no=V~3&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en>. Acesso em: 5 jul. 2013.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. **Human development report 2013.** Disponível em: <<http://www.undp.org/content/dam/undp/library/corporate/HDR/2013GlobalHDR/English/HDR2013%20Report%20English.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2013.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES – UNHCR. **Global Trends Report: 800,000 new refugees in 2011, highest this century.** Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4fd9e6266.html>>. Acesso em: 5 maio 2013.

_____. **Statistical Yearbook 2009,** chapter II. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/4ce5317d9.html>>. Acesso em: 27 jun. 2013.

UNIVERSITY OF COPENHAGEN. **Rising sea levels set to have major impacts around the world.** Disponível em: <http://climatecongress.ku.dk/newsroom/rising_sealevels/>. Acesso em: 5 jul. 2013.

WATTS, Jonathan. China to move 4m from near dam. **The Guardian,** Manchester, 13 out. 2010. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2007/oct/13/china.waveandtidalpower>>. Acesso em: 5 jul. 2013.

WESTRA, Laura. **Environmental justice and the rights of ecological refugees.** Londres: Earthscan, 2009.

ANEXO A – PROJET DE CONVENTION RELATIVE AU STATUT INTERNATIONAL DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX

PROJET DE CONVENTION INTERNATIONALE

PROJET DE CONVENTION RELATIVE AU STATUT INTERNATIONAL DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX*

CONTEXTE

La Faculté de droit et de sciences économiques de l'Université de Limoges et le Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU) de l'Université de Limoges coopèrent avec la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke dans les domaines de l'enseignement et de la recherche en droit de l'environnement. Le président de l'Université de Limoges et le recteur de l'Université de Sherbrooke ont ajouté, à cet effet, en 2008, un addenda au protocole d'accord général signé en 2004 entre les deux universités.

En ce qui concerne le volet de l'enseignement, des professeurs des deux facultés ont pu transmettre leur savoir comme professeur invité dans l'une et l'autre des institutions: le CRIDEAU a reçu le professeur Pierre-François Mercure en mai 2005, décembre 2007 et mars 2009. La Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke a reçu les professeurs Bernard Drobenko en novembre 2006 et Michel Prieur en octobre 2009. L'entente vise aussi à assurer la mobilité des étudiants des deux facultés. À cet effet, des étudiants du *Master* en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme du CRIDEAU sont accueillis à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke depuis 2008. Des étudiants de la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke seront incités à suivre des cours au CRIDEAU dans le cadre de l'entente de la Conférence des recteurs et des principaux des universités du Québec.

*. Projet de Convention élaboré par le CRIDEAU (Centre de recherche interdisciplinaire en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme) et le CRDP (Centre de recherche sur les droits de la personne), équipes thématiques de l'OMIJ (Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques), Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Limoges, avec le concours du CIDCE (Centre international de droit comparé de l'environnement).

Pour ce qui est du volet de la recherche, les deux facultés ont l'intention d'initier des projets de recherche conjoints qui intégreront les problématiques environnementales des pays en développement aux enjeux régionaux et internationaux majeurs de l'environnement. La Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke collaborera en 2010-2011 avec le CRIDEAU à la réalisation d'un projet de recherche subventionné par le Ministère de l'environnement et du développement durable de France portant sur la participation du public à l'élaboration des textes réglementaires en matière d'environnement dans une perspective comparative Nord-Sud.

Le CRIDEAU a demandé à la Revue de droit de l'Université de Sherbrooke (RDUS) de l'appuyer dans sa démarche visant l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies, en 2010, d'une convention portant sur les personnes obligées de se déplacer à cause de modifications de l'environnement. Neuf chercheurs du CRIDEAU ont rédigé un projet de convention intitulé: *Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux*. La RDUS a agréé avec enthousiasme la demande du CRIDEAU et publie, conséquemment, le projet de convention. Plusieurs raisons expliquent la décision de la Revue. Premièrement, le professeur Michel Prieur, doyen honoraire de la Faculté de droit et de sciences économiques de l'Université de Limoges et professeur émérite à la même université, a lancé, en octobre 2009, à la Faculté de droit de l'Université de Sherbrooke, le cycle des conférences *Quid Juris*. Le droit de l'environnement a été retenu par la Faculté de droit comme thème pour l'année universitaire 2009-2010. Deuxièmement, la RDUS poursuit la tradition qu'elle a établie de publier régulièrement des écrits en droit de l'environnement et en droit international de l'environnement¹. Troisièmement, elle manifeste aussi son intention de diffuser les idées des spécialistes du droit qui éclairent des débats importants en environnement. À cet effet, la diffusion en français et en anglais du *Projet de conven-*

1. Le dernier article publié par la revue portait d'ailleurs sur les déplacés environnementaux : Pierre-François Mercure, «À la recherche d'un statut juridique pour les migrants environnementaux transfrontaliers : la problématique de la notion de réfugié» (2006) 37 R.D.U.S. 1.

(2008-09) 39 R.D.U.S. *Projet de convention relative
au statut international
des déplacés environnementaux* 453

tion relative au statut international des déplacés environnementaux
constitue une contribution modeste de la RDUS à l'évolution du
droit international de l'environnement.

Pierre-François Mercure
Professeur
Vice-doyen à l'enseignement
Faculté de droit
Université de Sherbrooke

Stéphane Bernatchez
Professeur
Directeur de la RDUS
Faculté de droit
Université de Sherbrooke

RAPPORT EXPLICATIF

AVANT-PROPOS

À la suite de la prise de conscience par de multiples acteurs de l'ampleur passée, présente et à venir des problèmes et des drames relatifs aux déplacés environnementaux, du colloque international organisé à Limoges en 2005 sur «les réfugiés écologiques» et dans le prolongement de l'appel lancé le 23 juin 2005 (cf. REDE n° 4-2006). Sept journées entières, de juin à décembre 2008, se sont tenues à la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges pour préparer le présent projet. Ce groupe de travail du Centre de recherches interdisciplinaire en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU) et du Centre de recherches sur les droits de la personne (CRDP), équipes thématiques de l'Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques (OMIJ) était composé d'universitaires juristes (privatistes et publicistes, internationalistes et juristes de droit interne, juristes de l'environnement et des droits de l'homme) ainsi que d'universitaires économistes. Le Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE) soutenait cette recherche. L'ensemble du projet a été soumis au cours d'une journée d'étude au regard critique de collègues juristes, scientifiques et philosophes, d'experts travaillant auprès des organisations internationales et régionales, et d'organisations non gouvernementales.

Il a été décidé de faire connaître ce projet aux niveaux national, régional (en particulier européen) et international ainsi que de le faire connaître à des acteurs publics et privés.

Quelles sont les raisons d'être de ce projet de convention? (I)

Et, question essentielle, significative du projet : pourquoi a-t-on préféré aux termes «réfugiés écologiques» les termes «déplacés environnementaux»? (II)

**I – LES RAISONS D'ÊTRE DU PROJET DE CONVENTION
RELATIVE AU STATUT INTERNATIONAL DES DÉPLACÉS
ENVIRONNEMENTAUX**

La première raison saute aux yeux pourvu qu'on les ouvre : il y a un vide juridique. Le droit existant ne répond pas aux situations des déplacés environnementaux (A). La seconde raison découle de la première : il est vital de penser un statut des déplacés environnementaux, mais faut-il l'élaborer de façon minimale (B)? Ou faut-il contribuer à répondre à l'ampleur des défis à travers un statut global et porteur (C)?

**A- UN DROIT EXISTANT NE RÉPONDANT PAS AUX DÉFIS
MAJEURS**

1. L'absence d'un instrument juridique spécifique

En cette fin de première décennie du XXI^{ème} siècle, il n'existe encore aucun instrument juridique spécifique pour la protection des déplacés environnementaux. Le droit international de l'environnement évoque simplement le devoir de la communauté internationale d'assister un État écologiquement sinistré (principe 18 *in fine* de la Déclaration de Rio de 1992). Les conventions relatives aux droits de l'homme, en particulier les pactes internationaux de 1966, ne prévoient pas de garanties spécifiques pour protéger les déplacés environnementaux. Le droit international relatif aux réfugiés politiques (Convention de Genève de 1951) n'offre pas de protection aux victimes d'une catastrophe écologique. Adoptée dans le contexte de l'après-Seconde Guerre mondiale, elle n'envisage pas le cas des déplacements environnementaux. De plus, le droit d'asile est un droit individuel alors que la situation des déplacés environnementaux implique aussi l'attribution de droits collectifs. Enfin, cette convention ne répond pas aux enjeux des déplacements internes à un État. Bref, aucun texte global et spécifique ne répond aux enjeux des déplacements environnementaux.

2. Le droit international, droit en tension entre des souverainetés étatiques irréductibles et une solidarité mondiale inévitable

Effectivement, le respect des souverainetés étatiques et le principe de non-intervention dans les affaires intérieures des autres États peuvent affaiblir la solidarité face aux catastrophes écologiques. Ainsi, l'accès et l'assistance aux victimes de telles situations sont vitaux, mais l'assistance écologique est souvent perçue par les autorités étatiques comme une forme d'ingérence.

C'est une des raisons pour lesquelles il faut promouvoir une coopération interétatique contribuant à établir une certaine confiance entre les États et, surtout, créant un système qui organise une véritable protection des déplacés environnementaux.

B- LA TENTATION D'UN DROIT A MINIMA

La tentation de mettre en place un droit ne répondant que partiellement et provisoirement aux défis majeurs posés par les déplacés environnementaux est grande. C'est la pente la plus forte; il s'agit probablement d'une sorte de ralliement passif, ou velléitaire, à une solution très partielle et très provisoire. Deux types de raisonnements complémentaires sont et seront alors avancés.

1. Les déplacés environnementaux, un enjeu secondaire et lointain

Certains affirmeront, d'une part, qu'il y a déjà d'autres problèmes et drames environnementaux, et un cortège impressionnant de désastres économiques, sociaux et culturels. On répondra qu'il faut agir de façon multidimensionnelle, qu'il y a aussi de multiples interdépendances.

Certains ajouteront, d'autre part, qu'il s'agit de problèmes et de drames à long terme. On répondra que ce raisonnement repose sur une triple erreur : d'abord, celle de négliger de répondre

aux situations présentes et déjà douloureuses pour au moins plusieurs dizaines de millions de personnes; ensuite, celle de sous-estimer la probabilité que l'ampleur de ces situations n'arrive plus vite que prévu; enfin, et surtout, celle de ne pas comprendre qu'à force de ne pas prendre en compte le long terme, on se prépare à être dépassé plus implacablement par l'urgence. Concevoir l'avenir comme un horizon de responsabilité vis-à-vis des générations futures, c'est vouloir que celles-ci soient sujets de leurs propres vies et non pas objets de leurs vies à cause de générations qui n'auront pas voulu ni pu penser et agir à long terme.

2- Les déplacés environnementaux, la tentation d'une réponse par l'aménagement de l'existant

La tentation d'un droit *a minima* est forte d'abord parce que, si l'on voulait créer un système répondant à ces défis, il faudrait entrer dans des négociations importantes, compliquées, longues, aléatoires. Certes, les négociations seront complexes, mais pour peu que l'on se donne la peine de susciter des volontés d'aboutir assez rapidement, le résultat ne sera pas aléatoire : une fois le système mis en place, il pourra contribuer déjà à répondre à différentes situations dramatiques.

La seconde raison évoquée est celle des compétences existantes : ainsi, le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) a une expérience essentielle par rapport aux crises migratoires. Les compétences de ce dernier seraient élargies, il pourrait déclencher la protection internationale des déplacés environnementaux et suivre les opérations d'accueil dans les États. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies pourrait, lui aussi, faire partager son expérience des catastrophes naturelles, sans oublier, bien sûr, des institutions spécialisées des Nations Unies qui agissent directement ou indirectement en ce domaine.

La réponse serait la suivante : bien entendu, il faut qu'un système spécifique nécessaire pour prendre en considération l'originalité des déplacements environnementaux tienne compte

des atouts que constituent ces compétences en associant ces institutions au processus de coopération internationale.

C- POUR UN NOUVEAU DROIT PORTÉ PAR UNE CONVENTION A LA HAUTEUR DES DÉFIS

Le projet doit reposer sur un socle juridique particulièrement solide, porteur et opérationnel. Les moyens mis en œuvre doivent être adaptés à l'ampleur des enjeux.

1. Concevoir un projet élaboré sur des fondements opérationnels

Il s'agit de prendre en compte la diversité des situations. On ne peut pas se contenter d'un projet partiel. Il doit prendre en considération les situations des déplacés environnementaux inter-étatiques et intra-étatiques. C'est là un des points forts de la Convention. Le projet doit contribuer à renforcer la protection des déplacés internes et à organiser aussi celle des déplacés arrivant dans des États d'accueil. Le projet englobe tant les déplacements temporaires que les déplacements définitifs. Il protège des personnes, mais, aussi, des familles et des populations. Enfin, il distingue les bouleversements environnementaux brutaux et ceux qui sont progressifs ou insidieux. L'une des forces de ce projet est de reposer sur une vision globale. Il témoigne d'une volonté de ne pas perdre de vue le sens des ensembles pour mieux répondre à ces situations.

Le projet aura pour fondements juridiques des principes et des garanties. Les principes ont pour noms l'assistance écologique, le principe de proximité, celui de proportionnalité, celui d'effectivité et celui de non-discrimination. Au premier plan, on trouve aussi (faisant l'objet d'un protocole particulier) le principe de responsabilité – en particulier de responsabilités communes mais différenciées – dans sa double fonction préventive et réparatrice.

Les droits garantis par la Convention sont communs à tous les déplacés environnementaux. S'y ajoutent également des droits spécifiques aux déplacés temporaires et aux déplacés définitifs.

2. Proposer un projet porteur de moyens adaptés à la gravité des enjeux

Les moyens juridiques et institutionnels de la Convention sont essentiels pour que les droits qu'elle affirme ne restent pas «théoriques et illusoires mais deviennent concrets et effectifs».

Du point de vue juridique, la Convention repose en particulier sur les mécanismes d'octroi du statut de déplacé environnemental, sur les attributions respectives des commissions nationales et de la haute autorité, sur une coopération avec de multiples institutions internationales et régionales, sur les rapports nationaux des États parties à la Convention, sur les compétences classiques d'une conférence des parties, et sur le respect des principes de la Convention.

Du point de vue institutionnel, les moyens doivent être proportionnés aux défis. Une Agence mondiale pour les déplacés environnementaux (AMDE) est créée sur la base de missions très larges : prospective, prévention, accueil, retour... Les institutions de l'AMDE (conseil d'administration, haute autorité, conseil scientifique, secrétariat, fonds) sont déterminées par un protocole (que nous avons en partie préparé). La haute autorité y joue un rôle déterminant : elle a le monopole de l'interprétation de la convention et elle se prononce en appel sur les décisions d'octroi ou de refus du statut de déplacé environnemental attribué par les commissions nationales.

Les moyens scientifiques et les moyens financiers sont, eux aussi, essentiels. Les moyens scientifiques sont liés à un comité scientifique qui élabore des études rétrospectives et prospectives sur les déplacés environnementaux et qui émet des avis sur les actions engagées par l'AMDE. L'arrivée organisée des scientifiques

dans ce processus normatif est très importante, même si les décisions restent entre les mains des États parties.

Les moyens financiers sont gérés par le Fonds mondial pour les déplacés environnementaux (FMDE) qui accorde des aides aux États de résidence comme aux États d'accueil. Ces aides peuvent aussi être attribuées aux collectivités locales. Un protocole, à la fois difficile à conclure mais essentiel, déterminera l'organisation du fonds, la taxe, son prélèvement, son affectation...

Peut-être certains trouveront-ils que le projet n'est pas réaliste, trop utopique. Peut-être d'autres trouveront-ils qu'il ne faut pas prendre le risque d'échouer en présentant un projet trop ambitieux.

Mettre en avant l'impératif de réalisme s'avère inéluctablement paralysant et étouffe l'audace. Le véritable risque est, selon nous, celui de faire trop peu et ainsi de maintenir des souffrances et des drames. Ce projet est le contraire d'une utopie abstraite, il veut s'inscrire dans la perspective de l'utopie concrète, celle qui prend les moyens de se réaliser. Bien des choses paraissent impossibles tant qu'on ne les a pas tentées.

Quant au risque d'échouer parce qu'il s'agirait d'un projet trop ambitieux, le véritable risque n'est pas là. Le véritable échec serait celui d'un projet qui gèrerait partiellement et provisoirement quelques situations, mais ne pourrait pas faire face à l'ampleur des défis. On connaît le mot célèbre : «là où croît le risque grandit aussi ce qui sauve». Risque et prudence sont en perpétuelle dialectique : penser un projet, c'est essayer d'être à la fois courageux et sensé. Les États peuvent mettre en œuvre ces solidarités, et le système ici proposé associe aussi des organisations internationales et régionales, des ONG, des collectivités locales.

Pour contribuer à répondre aux situations des déplacés environnementaux, les droits de l'homme, le droit de l'environnement, et le droit de la paix marcheraient côte à côte.

II – JUSTIFICATIONS DE LA TERMINOLOGIE «DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX»

L'expression «déplacés environnementaux» a été préférée à celle, plus communément reçue, de «réfugiés écologiques» pour les raisons suivantes :

A- JUSTIFICATIONS DE L'EMPLOI DU TERME «DÉPLACÉS»

1. «réfugiés»

Le terme «réfugiés» aurait entraîné et entraîne déjà de graves risques de confusion avec la Convention de Genève du 28 juillet 1951, qui met en place un statut des réfugiés et qui définit le réfugié comme une «personne qui craint avec raison d'être persécuté du fait de sa race, de sa religion, de son appartenance à un groupe social ou à ses opinions politiques».

Même si les causes des migrations environnementales peuvent faire l'objet d'imputations en termes de responsabilités, elles ne sauraient être assimilées à des persécutions au sens juridiquement admis du terme.

En outre, l'utilisation du terme «réfugiés» accrédirait l'idée fautive selon laquelle il suffirait de transposer *mutadis mutandis* les règles de la Convention de Genève et de faire seulement appel aux compétences du Haut Commissariat pour les réfugiés de l'ONU, pour répondre à l'ampleur et à la spécificité des problèmes, des drames et des menaces environnementaux obligeant les personnes à quitter leurs lieux habituels de vie.

De plus, le terme «réfugiés» suppose le franchissement d'une frontière pour quitter le territoire de l'État persécuteur, alors que l'obligation de changer de lieu de vie peut souvent avoir lieu à l'intérieur d'un même État.

2. «déplacés»

Le terme «déplacés», qui est utilisé par les plus hautes autorités² et par la doctrine anglo-saxonne³, a été choisi parce que :

- il reflète davantage la diversité des causes et des modalités des déplacements environnementaux;
- il rend mieux compte du caractère non seulement personnel, mais surtout collectif et indifférencié des mouvements de population;
- il traduit mieux l'idée selon laquelle il ne s'agit pas d'une migration choisie, ni même décidée sous la contrainte des nécessités économiques : il s'agit au contraire d'une migration subie du fait d'une menace environnementale mettant inéluctablement en cause la vie humaine.

B- JUSTIFICATIONS DE L'EMPLOI DU TERME «ENVIRONNEMENTAUX»

L'adjectif «environnementaux» a été préféré à «écologiques» ou «climatiques».

1. «climatiques»

Les déplacés «climatiques» composent et composeront une forte proportion des déplacés environnementaux, mais il a été estimé opportun de faire bénéficier de la convention des déplacés pour des causes multiples autres que le changement climatique proprement dit (cf. préambule, 2^{ème} considérant).

1. Antonio Guterres, Haut-commissaire aux réfugiés de l'ONU, *Le Monde*, 29 septembre 2008, p. 4.
2. Dana Zartner Falstrom, «Stemming the Flow of Environmental Displacement : Creating a Convention to Protect Persons and Preserve the Environment», *COLORADO. J. INT'L ENVTL. L. & POL'Y* 1, 15 (2001 Yearbook, 2002).

(2008-09) 39 R.D.U.S. *Projet de convention relative
au statut international
des déplacés environnementaux* 463

2. «écologiques»

L'adjectif «écologiques», pris dans son acception scientifique, aurait pu avoir pour conséquence de dissimuler ou de minorer l'influence des activités humaines sur la disparition ou la dégradation des milieux de vie, facteurs de déplacements environnementaux.

Jean-Marc LAVIEILLE
Julien BÉTAILLE
Jean-Pierre MARGUÉNAUD

**PROJET DE CONVENTION
RELATIVE AU STATUT INTERNATIONAL
DES DÉPLACÉS ENVIRONNEMENTAUX***

Préambule

Les parties contractantes

Considérant que la situation de l'environnement mondial est alarmante et qu'elle continue de se dégrader à un rythme croissant,

Considérant les causes de cette aggravation telles que les changements climatiques et/ou la perte de diversité biologique, la sécheresse, la désertification, le déboisement, l'érosion des sols, les épidémies, les conflits armés et, plus généralement, les risques naturels et technologiques,

Considérant que les victimes de ces phénomènes sont confrontées à la disparition de leur environnement entraînant la dégradation de leur santé et de leur dignité, mettant en cause la substance même de leur droit à la vie,

Considérant que la gravité de ces atteintes contraint des personnes physiques, des familles et des populations à se déplacer,

Considérant que l'augmentation exponentielle d'ores et déjà prévisible de ces déplacements constitue une menace sur la

* . Projet de Convention élaboré par le CRIDEAU (Centre de recherche interdisciplinaire en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme) et le CRDP (Centre de recherche sur les droits de la personne), équipes thématiques de l'OMIJ (Observatoire des mutations institutionnelles et juridiques), Faculté de droit et des sciences économiques de l'Université de Limoges, avec le concours du CIDCE (Centre international de droit comparé de l'environnement).

stabilité des sociétés humaines, la pérennité des cultures et la paix dans le monde,

Considérant les différents appels d'organisations non gouvernementales exhortant à la reconnaissance d'un statut des déplacés environnementaux et insistant sur l'urgence nécessaire de répondre à leurs situations,

Considérant que plusieurs déclarations internationales soulignent l'existence de cette catégorie de déplacés (Déclaration de Rio, principe 18 relatif à l'assistance écologique, juin 1992; Agenda 21, chapitre 12, 12.47, élaboration de plans de secours; Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays),

Considérant que de nombreuses conférences internationales évoquent aussi ces situations, telles que :

- la Conférence de Kyoto (1997) et celle de La Haye (2000), qui mettent en avant les risques de fortes migrations liées aux changements climatiques;
- la Conférence mondiale sur la prévention des catastrophes naturelles (Hyogo, janvier 2005) qui a insisté sur l'ensemble des aspects préventifs liés en particulier aux réfugiés écologiques,

Considérant que certains organes des Nations Unies sont intervenus en ce sens :

- l'Assemblée générale des Nations Unies à travers les résolutions n° 2956 en 1972 et n° 3455 en 1975 sur les personnes déplacées, la résolution n° 36/225 du 17 décembre 1981 sur le renforcement de la capacité du système des Nations Unies de faire face aux catastrophes naturelles et autres situations revêtant le caractère d'une catastrophe, la résolution 43/131 du 8 décembre 1988 sur l'assistance humanitaire aux

victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, la résolution n° 45/100 du 14 décembre 1988 sur l'assistance humanitaire aux victimes des catastrophes naturelles et situations d'urgence du même ordre, la résolution n° 49/22 du 13 décembre 1994 concernant la décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles;

- le Conseil de sécurité (5663^{ème} séance du 17 avril 2007) en établissant un lien entre l'impact des changements climatiques et la sécurité du monde en particulier par rapport aux personnes qui risquent d'être déplacées d'ici 2050;
- le secrétaire général des Nations Unies (message du 5 juin 2006) en exhortant les gouvernements et les collectivités du monde entier à penser à ceux qui ne peuvent subsister dans les zones arides et deviennent des réfugiés écologiques,

Considérant que les institutions spécialisées des Nations Unies telles que l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, la Banque mondiale, d'autres institutions du système des Nations Unies telles que le Haut Commissariat pour les réfugiés, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, le Programme des Nations Unies pour le développement, des organisations régionales telles que le Conseil de l'Europe, l'Union européenne, et l'Union africaine attirent l'attention sur les enjeux des migrations écologiques,

Considérant que des conventions internationales prennent déjà en considération les déplacements environnementaux :

- La Convention (N° 169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants du 27 juin 1989 (Organisation internationale du Travail);

- La Convention sur la lutte contre la désertification du 12 septembre 1994,

Reconnaissant le principe d'assistance à un État écologiquement sinistré comme un devoir de la communauté internationale,

Considérant que, malgré les nombreux instruments internationaux visant à protéger l'environnement, il n'existe, dans l'état actuel du droit international applicable aux réfugiés, aucun instrument spécifique prévoyant la situation d'ensemble des déplacés environnementaux et pouvant être appliqué et invoqué en leur faveur,

Réaffirmant le principe de responsabilités communes mais différenciées des États tel que reconnu à l'article 3 de la convention cadre sur les changements climatiques,

Considérant que dans ces conditions il est de la responsabilité de la communauté internationale des États d'organiser leur solidarité et celle de l'ensemble des acteurs par l'élaboration d'un statut international des déplacés environnementaux,

Considérant que ce statut devra prendre en compte les personnes physiques, les familles et les populations contraintes de se déplacer tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de leur État de résidence,

Considérant que le statut des déplacés environnementaux doit s'inscrire dans le respect des instruments juridiques internationaux et des principes protecteurs des droits de l'homme et de l'environnement,

sont convenues des dispositions ci-après :

468

*Projet de convention relative
au statut international
des déplacés environnementaux* (2008-09) 39 R.D.U.S.

Chapitre 1^{er} – Objet, définitions, champ d'application, principes

Article 1 – Objet

L'objet de la présente convention est de contribuer à garantir des droits aux déplacés environnementaux et à organiser leur accueil ainsi que leur éventuel retour, en application du principe de solidarité.

Chaque partie contractante s'engage à accueillir les déplacés environnementaux dans le plus strict respect des droits de l'homme garantis par les conventions internationales auxquelles elle est déjà liée et à leur conférer les droits spécifiques définis par le présent texte.

Article 2 – Définitions

1. Le terme «partie» désigne, sauf indication contraire, une partie contractante à la présente Convention.
2. On appelle «déplacés environnementaux» les personnes physiques, les familles et les populations confrontées à un bouleversement brutal ou insidieux de leur environnement portant inéluctablement atteinte à leurs conditions de vie et les forçant à quitter, dans l'urgence ou dans la durée, leurs lieux habituels de vie et conduisant à leur réinstallation et à leur relogement.
 - 2.1. Les termes «personnes» et «familles» renvoient à la dimension individuelle du déplacement rendu nécessaire par le bouleversement environnemental et le terme «populations» se rapporte à la dimension collective du phénomène qui peut concerner des communautés rurales ou urbaines, des ensembles urbains, des pays, des continents...

- 2.2. On entend par «bouleversement brutal» une catastrophe soudaine d'origine naturelle et/ou humaine.
- 2.3. On entend par «bouleversement insidieux» une dégradation d'origine naturelle et/ou humaine, lente, progressive ou programmée.
- 2.4. Les «lieux habituels de vie» se comprennent comme les territoires d'appartenance qui définissent l'identité des personnes physiques, des familles et des populations.
3. On entend par «déplacement forcé» tout déplacement temporaire ou définitif de personnes physiques, de familles ou de populations rendu inévitable par le bouleversement environnemental, soit à l'intérieur d'un même État, soit de l'État de résidence vers un ou plusieurs autres États d'accueil.
 - 3.1. On entend par «déplacement temporaire» tout déplacement rendu nécessaire par un bouleversement environnemental laissant ouverte la perspective d'un retour à court ou moyen terme.
 - 3.2. On entend par «déplacement définitif» tout déplacement rendu nécessaire par un bouleversement environnemental supprimant toute perspective de retour à long ou à très long terme.
4. On entend par «réinstallation» le fait pour des déplacés environnementaux, à l'intérieur d'un État partie, de retrouver leur lieu de vie initial dans des conditions équivalentes à celles qui prévalaient avant leur départ.
5. On entend par «relogement» le fait pour les intéressés de mener une existence digne, de jouir de droits et de supporter des obligations sans discriminations, dans un lieu de vie nouveau propre à leur réenracinement.

Article 3 – Champ d'application

La présente convention a une vocation universelle. Elle porte aussi bien sur les déplacements environnementaux interétatiques qu'intra-étatiques.

Article 4 – Principes

1. Principe de responsabilités communes mais différenciées

Dans l'intérêt des générations présentes et futures et sur la base de l'équité, les obligations reconnues par la présente convention s'exercent dans le respect du principe de responsabilités communes mais différenciées.

Les États parties à la présente convention s'engagent à adopter, dans l'année suivant l'ouverture à sa signature, un protocole additionnel organisant la responsabilité des acteurs publics et privés, selon sa double fonction préventive et réparatrice.

Cette responsabilité visera les obligations positives et négatives dont la violation est de nature à rendre directement ou indirectement inévitables des déplacements environnementaux.

2. Principe de proximité

Les droits reconnus par la présente convention s'exercent, autant que faire se peut et dans le respect du principe des responsabilités communes mais différenciées, dans le cadre du principe de proximité qui commande le moindre éloignement des intéressés de leur territoire d'identification culturelle.

3. Principe de proportionnalité

Les droits reconnus par la présente Convention s'exercent selon le principe de proportionnalité mis en œuvre dans le cadre d'un système international d'aide financière.

4. Principe d'effectivité

Pour rendre concrets et effectifs les droits conférés par la présente convention, l'Agence mondiale pour les déplacés environnementaux (AMDE) et les États parties ont l'obligation positive, dès l'admission dans des logements d'accueil provisoires, de mettre en oeuvre des politiques permettant aux déplacés environnementaux de quitter ces logements provisoires dans le but de s'établir dans des conditions de vie normales. Ces politiques sont élaborées avec la participation des déplacés environnementaux, des organisations qui les représentent et des États concernés.

Chapitre 2 – Droits garantis par la convention

Article 5 – Droits communs à tous les déplacés environnementaux

1. Droits à l'information et la participation

Toute personne, toute famille et toute population a le droit d'accéder le plus en amont possible aux informations relatives aux menaces environnementales et aux situations critiques y afférant.

Toute personne, toute famille et toute population a le droit de participer à la détermination des politiques de prévention des bouleversements environnementaux et de prise en charge, dans l'urgence ou dans la durée, de leurs conséquences.

Les États parties à la présente convention s'engagent à mettre en oeuvre les droits à l'information et à la participation de façon à ce qu'ils puissent exercer une réelle influence sur les décisions relatives aux menaces environnementales.

2. Droit d'être secouru

Toute personne physique, toute famille et toute population victime d'un bouleversement environnemental a le droit d'être secourue en tous lieux. Ce droit s'exerce au moment où la situation

devient critique, pendant et après le bouleversement environnemental.

Les États parties à la présente convention s'engagent à ne pas faire obstacle à la mise en œuvre concrète et effective de ce droit. Ils s'engagent aussi à élaborer et mettre en œuvre un programme permanent et régulièrement révisé d'assistance aux déplacés environnementaux.

3. Droit à l'eau et à une aide alimentaire

Tout déplacé environnemental a le droit à l'eau et le droit de recevoir une alimentation de subsistance.

4. Droit à un habitat

Tout déplacé environnemental a le droit à un habitat salubre et sécurisé.

5. Droit aux soins

Tout déplacé environnemental a le droit de recevoir les soins que son état nécessite.

6. Droit à la personnalité juridique

Toute personne physique déplacée a droit en tous lieux à la reconnaissance de sa personnalité juridique.

Toute personne physique déplacée a droit à la reconstitution des documents nécessaires à la pleine effectivité des droits attachés à sa qualité de personne.

7. Toute personne physique déplacée dans un autre État que le sien conserve ses droits civils et politiques dans son État d'origine.

8. Droit au respect de l'unité familiale

Toute personne physique déplacée a le droit :

- a) de ne pas être séparée des membres de sa famille,
- b) à la reconstitution de sa famille dispersée par le bouleversement environnemental.

9. Droit à l'éducation et à la formation

Tout déplacé environnemental a le droit de recevoir une éducation et une formation respectueuse de son identité culturelle.

10. Droit de gagner sa vie par le travail

Tout déplacé environnemental a le droit de gagner sa vie par le travail.

Article 6 – Droits des déplacés environnementaux temporaires

1. Droit à un hébergement sécurisé

Tout déplacé environnemental temporaire a le droit d'être hébergé, le cas échéant, dans des logements d'accueil provisoires que les États parties à la présente convention s'engagent à établir et à organiser dans le plus strict respect de la dignité humaine.

Tout déplacé environnemental temporaire hébergé dans une aire d'accueil transitoire a le droit de circuler librement et de choisir librement d'établir sa résidence ailleurs.

2. Droit à la réinstallation

Tout déplacé environnemental temporaire hébergé dans son État de résidence a le droit à la réinstallation. Corrélativement, l'État est tenu à l'obligation positive d'organiser la réinstallation de ses résidents dans leurs lieux habituels de vie.

3. Droit au retour

Tout déplacé environnemental temporaire hébergé dans un État d'accueil a le droit au retour dans son lieu habituel de vie, lorsque celui-ci est de nouveau habitable. Corrélativement, l'État d'origine est tenu de l'obligation positive d'organiser le retour de ses ressortissants dans leurs lieux habituels de vie.

4. Droit au séjour prolongé

Tout déplacé environnemental temporaire a le droit de prolonger son séjour lorsque son lieu habituel de vie est de nouveau habitable. Il perd alors les droits attachés au statut de déplacé environnemental résultant du présent chapitre, mais se voit reconnaître, s'il n'est pas originaire de l'État d'accueil, les droits conférés aux étrangers en situation régulière.

Article 7 – Droits des déplacés environnementaux définitifs

1. Droit au relogement

Après un éventuel séjour, aussi court que possible, dans un logement d'accueil provisoire, tout déplacé environnemental définitif a droit à un relogement.

2. Droit à la nationalité

Toute personne physique déplacée à titre définitif a le droit de conserver la nationalité de son État d'origine affecté par le bouleversement environnemental et d'acquérir la nationalité de l'État d'accueil.

Article 8 – Droits spécifiques aux familles et aux populations

1. Les familles déplacées ont le droit à la préservation de leur unité.

2. Les populations déplacées bénéficient, dans le pays d'accueil, de droits équivalents à ceux reconnus pour les minorités par les conventions internationales et notamment le droit de se constituer en groupement représentatif et celui d'agir collectivement en justice.

Article 9 – Octroi du statut de déplacé environnemental

Les parties adoptent dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente convention des procédures de droit interne transparentes et ouvertes organisant les modalités de demande, d'octroi et de refus du statut de déplacé environnemental résultant de l'ensemble des droits définis dans le présent chapitre.

L'élaboration des procédures étatiques se fait en coopération avec la haute autorité et conformément aux lignes directrices arrêtées par cette dernière dès la signature.

Article 10 – Principe de non-discrimination

La jouissance des droits reconnus dans la présente convention doit être assurée sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, l'orientation sexuelle, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, le handicap, l'âge ou toute autre situation.

Chapitre 3 – Institutions

Article 11 – Agence Mondiale pour les Déplacés Environnementaux (AMDE)

En raison de l'ampleur et de la permanence des mouvements existants et prévisibles de déplacés environnementaux, une Agence mondiale pour les déplacés environnementaux (AMDE) est chargée de l'application de la présente convention. Une haute autorité, un Fonds mondial pour les déplacés environnementaux (FMDE), un conseil scientifique et un secrétariat assistent l'AMDE. Les organes de la convention exercent leurs missions dans le respect de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice.

L'AMDE a le statut d'une organisation apparentée aux Nations Unies.

1. Missions de l'AMDE

L'AMDE a pour missions :

- de conduire des travaux de prospective sur les évolutions des déplacements environnementaux;
- d'évaluer les politiques susceptibles d'engendrer des déplacements environnementaux;
- de mobiliser les moyens visant à réduire les facteurs de vulnérabilité qui sont à l'origine des déplacements environnementaux;
- de contribuer à l'organisation générale de l'assistance visant à prévenir, à limiter les déplacements et à favoriser un retour le plus rapide possible des déplacés environnementaux;
- d'évaluer les programmes mis en œuvre pour prévenir les déplacements environnementaux et pour aider les déplacés;
- de soutenir activement l'organisation de l'accueil et du retour, lorsqu'il est possible, des déplacés environnementaux.

2. Organisation générale de l'AMDE

Les modalités d'organisation du conseil d'administration, du bureau, du conseil scientifique, du secrétariat et de la haute autorité seront précisés dans un protocole additionnel à la présente convention élaboré dans l'année suivant l'ouverture à sa signature.

3. Haute autorité

a) La haute autorité est composée de 21 personnalités reconnues dans les domaines des droits de l'homme, de l'environnement et de la paix. La répartition des sièges est assurée en fonction de la représentation géographique.

Les membres sont élus à bulletin secret par la conférence des parties à la majorité des présents et des votants. Chaque État partie peut présenter deux candidats. Les ONG peuvent, au total, présenter cinq candidats.

Les membres de la haute autorité siègent à titre individuel.

b) La haute autorité est compétente pour :

- arrêter les lignes directrices relatives aux critères et aux procédures d'octroi du statut;
- statuer en appel des décisions d'octroi ou de refus du statut de déplacé environnemental à la requête des personnes physiques, des familles, des populations ou des ONG intéressées;
- se prononcer en premier et dernier ressort sur les demandes de statut émanant de ressortissants d'États non parties à la convention ou en cas de carence d'États parties;
- trancher les questions concernant l'interprétation et l'application de la convention à la requête des commissions nationales ou de toute personne physique ou morale intéressée;

- s'assurer de la conformité des dispositions nationales à la convention à la requête de toute personne physique ou morale intéressée et faire la synthèse des rapports nationaux d'application. Cette synthèse met en évidence les insuffisances ainsi que les bonnes pratiques;
- proposer des recommandations à la conférence des parties;
- proposer des amendements à la présente convention.

c) Les décisions de la haute autorité sont définitives. Les parties s'engagent à se conformer aux décisions de la haute autorité les concernant. La haute autorité peut demander à la Conférence des parties de prononcer la suspension du droit de vote des États qui manifestent une indifférence réitérée à ses décisions.

4. Fonds mondial pour les déplacés environnementaux (FMDE)

a) Missions

Le FMDE a pour mission d'assurer le fonctionnement de l'AMDE et de mettre en œuvre des aides financières et matérielles pour l'accueil et le retour des déplacés environnementaux. Ces aides sont accordées aux États de résidence comme aux États d'accueil. Elles peuvent être aussi accordées aux ONG, aux organisations internationales et régionales, et aux collectivités locales.

b) Ressources

Le FMDE est alimenté notamment par :

- les contributions volontaires des États et d'acteurs privés;
- les contributions obligatoires alimentées par une taxe reposant principalement sur les facteurs de bouleversements brutaux ou insidieux susceptibles d'entraîner des déplacements environnementaux.

Un protocole additionnel à la présente convention est adopté dans l'année suivant l'ouverture à sa signature pour déterminer

l'organisation du FMDE, l'assiette de la taxe, son prélèvement et son affectation.

Article 12 – Commissions nationales sur les déplacés environnementaux

Chaque État partie, dès l'entrée en vigueur de la présente convention, crée une commission nationale d'attribution du statut de déplacé environnemental. Chaque commission est composée de 9 personnalités indépendantes reconnues dans les domaines des droits de l'homme, de l'environnement et de la paix. Les membres sont nommés par les plus hautes autorités juridictionnelles du pays.

Chapitre 4 – Mécanismes de mise en œuvre

Article 13 – Coopération

La mise en œuvre de la présente convention repose prioritairement sur les institutions qu'elle met en place et sur le concours actif des organisations internationales et régionales ainsi que des secrétariats des conventions internationales ayant pour objet la protection de l'environnement ou la défense des droits de l'homme.

Article 14 – Conférence des parties

La première réunion des parties est convoquée par le dépositaire un an au plus tard après la date d'entrée en vigueur de la présente convention. Par la suite, les parties tiennent une réunion ordinaire au moins une fois tous les deux ans. Ses débats sont ouverts au public.

Une réunion extraordinaire peut être tenue à la demande d'au moins le quart des États parties.

La conférence des parties nomme les membres du conseil d'administration de l'AMDE et de la haute autorité.

Article 15 – Rapports nationaux d'application

1. Les parties suivent en permanence l'application de la présente convention sur la base de rapports qu'elles communiquent au secrétariat et, dans cet esprit :
 - a) associent la société civile tout au long du processus d'élaboration des rapports. La méthodologie du rapport est fixée par un comité tripartite réunissant l'État partie, des experts et des représentants de la présente convention;
 - b) se font part des enseignements qu'elles tirent de la conclusion et de l'application d'accords bilatéraux et multilatéraux ou d'autres arrangements ayant un rapport avec l'objet de la présente convention, auxquels une ou plusieurs d'entre elles sont parties;
2. La conférence des parties examine et évalue les politiques que les parties appliquent, notamment les programmes visés à l'article 5.2 de la présente Convention et les démarches juridiques et méthodologiques qu'elles suivent pour assurer l'aide, l'assistance et l'accueil des déplacés environnementaux en vue d'améliorer encore la situation à cet égard;

Chapitre 5 – Dispositions finales

Article 16 – Rapports avec les tiers

1. Les parties invitent le cas échéant les États non parties à la présente convention à coopérer à la mise en œuvre de la présente convention
2. Les parties s'engagent à prendre des mesures appropriées, compatibles avec le droit international, en vue d'assurer que nul n'entreprenne des activités contraires au but, à l'objet et aux principes de la présente convention.

Article 17 – Règlement des différends

En cas de différend entre deux ou plus de deux parties au sujet de l'interprétation ou de l'application de la convention, les parties concernées s'efforcent de le régler par voie de négociation ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix.

Si les parties concernées ne peuvent régler leur différend par les moyens mentionnés au paragraphe précédent, le différend est alors soumis à la haute autorité.

Article 18 – Amendements à la convention et à ses protocoles

Toute partie peut proposer des amendements à la présente convention. Toute partie à un protocole peut proposer des amendements à ce protocole.

Le texte de tout amendement est communiqué par le secrétariat aux parties six mois au moins avant la réunion à laquelle l'amendement est proposé pour adoption. Si tous les efforts en vue de l'adoption d'un amendement par consensus ont été épuisés et si un accord ne s'est pas dégagé, l'amendement est adopté en dernier recours par un vote à la majorité des deux tiers des parties présentes à la réunion et ayant exprimé leur vote.

Article 19 – Protocoles

Les protocoles prévus aux articles 4 (Responsabilité), 11.3.b (FMDE), 11.4 (Organisation générale de l'AMDE) sont élaborés dans l'année suivant l'ouverture à la signature de la convention. Ils sont adoptés à la majorité des deux tiers des parties présentes à la réunion et ayant exprimé leur vote.

La conférence des parties peut, par la suite, adopter de nouveaux protocoles à la même majorité.

482 *Projet de convention relative
au statut international
des déplacés environnementaux* (2008-09) 39 R.D.U.S.

Article 20 – Réserves

Aucune réserve ne peut être faite à la présente convention ainsi qu'aux protocoles.

Article 21 – Signature, ratification, acceptation ou approbation

La présente convention et les protocoles sont ouverts à la signature de tous les États ainsi qu'aux organisations économiques d'intégration régionale. De même, la convention et les protocoles sont soumis à la ratification, à l'acceptation, à l'approbation ou à l'adhésion. Ces divers instruments seront déposés auprès du secrétaire général des Nations Unies qui assumera de dépositaire.

Article 22 – Entrée en vigueur

La présente convention entrera en vigueur le trentième jour (30) à compter de la date du dépôt d'au moins dix (10) instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion.

Article 23 – Texte faisant foi

L'original de la présente convention dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français, russe font également foi sera déposé auprès du dépositaire.

En foi de quoi les soussignés dûment autorisés, ont signé la présente convention.

Fait à ce deux mille

Limoges (FRANCE), le 2 décembre 2008.

Ont rédigé le projet de convention :

Michel Prieur, professeur émérite à l'Université de Limoges, président du CIDCE (Centre international de droit comparé de l'environnement),
 Jean-Pierre Marguénaud, professeur de droit privé à la Faculté de droit et des sciences économiques de Limoges, directeur du CRDP (Centre de recherche sur les droits de la personne),
 Gérard Monédiaire, maître de conférences en droit public, directeur du CRIDEAU (Centre de recherche interdisciplinaire en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme),
 Julien Bétaille, allocataire de recherche à l'Université de Limoges,
 Bernard Drobenko, professeur des universités, Université du littoral côte d'opale,
 Jean-Jacques Gouguet, maître de conférence en économie à l'Université de Limoges,
 Jean-Marc Lavielle, maître de conférence en droit public à l'Université de Limoges,
 Séverine Nadaud, maître de conférence en droit privé à l'Université de Limoges,
 Damien Roets, maître de conférence en droit privé à l'Université de limoges.

Ont contribué au projet de convention :

Frédéric Bouin, maître de conférence à l'Université de Perpignan,
 Florence Burgat, directeur de recherche à l'INRA/Paris I,
 Christel Cournil, maître de conférences en droit public à l'Université Paris XIII,
 Van Dinh, doctorante à l'Université de Limoges,
 José Juste, professeur de droit à l'Université de Valence, Espagne,
 Yves Lador, représentant permanent de Earthjustice auprès des Nations Unies à Genève,
 Pierre Mazzeqa, géophysicien, directeur de recherche au CNRS, Toulouse,
 Agnès Michelot, maître de conférence en droit public à l'Université de La rochelle,

484 *Projet de convention relative
au statut international
des déplacés environnementaux* (2008-09) 39 R.D.U.S.

Dinah Shelton, professeur de droit à la George Washington University Law School.

Traduction anglaise :

Dinah Shelton, professeur de droit à la George Washington University Law School.

**DRAFT CONVENTION
ON THE INTERNATIONAL STATUS
OF ENVIRONMENTALLY-DISPLACED PERSONS***

Preamble

The Contracting Parties

Considering the alarming condition of the global environment and the increasing rate of its deterioration,

Considering the causes of this degradation, in particular climate change and/or the loss of biological diversity, drought, desertification, deforestation, soil erosion, epidemics, armed conflict and more generally, natural and technological hazards,

Considering that these negative environmental phenomena produce victims who encounter injury to their health and their dignity, and even impairment of the essence of their fundamental right to life,

Considering that the gravity of environmental harm necessitates the displacement of individuals, families and populations,

Considering that the exponential growth and clear foreseeability of such movements constitute a threat to the sta-

*. Draft Convention elaborated by the CRIDEAU (Interdisciplinary Center of Research on Environmental, Planning and Urban Law) and the CRDP (Center of Research on persons rights), thematic teams of the OMIJ (Institutional and Judicial Mutations Observatory), from the Faculty of Law and Economic Science, University of Limoges, with the support of the CIDCE (International Center of Comparative Environmental Law). This draft Convention has been published in the *Revue européenne de droit de l'environnement* (Francophone European Environmental Law Review), n° 4-2008, p. 381.

bility of human societies, the preservation of cultures, and world peace,

Considering the many appeals from non-governmental organizations to recognize a status for environmentally-displaced persons, and insisting on the urgent necessity of responding to their plight,

Considering that several international declarations underline the existence of this category of displaced persons (Principle 18 of the Rio Declaration on Environment and Development, concerning ecological assistance; Agenda 21, Chapter 12, 12.47 ; and the Directive principles relating to internally-displaced persons),

Considering the numerous international conferences that also refer to such situations, including the Kyoto Conference (1997) and that of The Hague (2000) which set forth the risks of large migrations linked to climate change, and the World Conference on the Prevention of Natural Disasters (Hyogo, January 2005) which insisted on prevention linked in particular to ecological refugees,

Considering that certain organs of the United Nations have spoken of this matter:

- The General Assembly of the United Nations in resolutions 2956 (1972) and 3455 (1975) on displaced persons, resolution 36/255 of 17 December 1981 on strengthening the capacity of the United Nations system in the face of natural disasters and other catastrophes, resolution 43/131 of 8 December 1988 on humanitarian assistance to victims of natural disasters and emergency situations of the same type, resolutions 45/100 of 14 December relative to humanitarian assistance to victims of natural disasters and emergency situations of the same type, resolution 49/22 of 13 December 1994 concerning the

international decade for the prevention of natural disasters,

- The Security Council (5663rd session of 17 April 2007) making the link between the impact of climate change and international security, in particular in respect to persons who risk displacement by 2050;
- The Secretary General of the United Nations in his message of 5 June 2006 exhorted governments and societies through the world to think of those who cannot subsist in arid zones and will become ecological refugees,

Considering that the specialized institutions of the United Nations such as the World Health Organization, UNESCO, the World Bank, and other institutions in the United Nations system, such as the High Commissioner for Refugees, the United Nations Environment Programme, and the United Nations Development Programme, regional organizations such as the Council of Europe, the European Union, and the African Union have drawn attention to the challenges of environmental migrations,

Considering the international agreements that already take into consideration environmental displacements, including International Labour Organization Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries of 27 June 1989 and the Convention to Combat Desertification of 12 September 1994,

Recognizing the duty of the international community to assist a State that suffers ecological disaster,

Considering that, despite numerous international agreements aimed at protecting the environment, international refugee law lacks an instrument specifically foreseeing the

situation of environmentally-displaced persons which can be invoked in their favor,

Reaffirming the principle of common but different responsibilities of States as recognized in article 3 of the Framework Convention on Climate Change,

Considering that in these circumstances it is the duty of the international community of States to organize their solidarity and that of other actors by elaborating an agreement on the international status of environmentally-displaced persons,

Considering that this status should encompass individuals, families and populations forced to move either within or away from their State of residence,

Considering that the status of environmentally-displaced persons should be based on respect for the international legal instruments and protective principles relating to human rights and the environment,

Have agreed to the following:

Chapter 1 – Objective, definitions, scope of application, principles

Article 1 – Objective

The objective of this Convention is to contribute to guaranteeing the rights of environmentally-displaced persons and to organize their reception as well as their eventual return, in application of the principle of solidarity.

Each Contracting Party undertakes to accept environmentally-displaced persons with strict respect for the human rights guaranteed by international conventions to which the State is a

party and to confer additionally those rights specifically set forth by the present text.

Article 2 – Definitions

1. The term “State Party” refers, unless otherwise indicated, to a Contracting Party to the present Convention.
2. “Environmentally-displaced persons” are individuals, families and populations confronted with a sudden or gradual environmental disaster that inexorably impacts their living conditions and results in their forced displacement, at the outset or throughout, from their habitual residence and requires their relocation and resettlement.
 - 2.1 The terms “persons” and “families” refers to the individual dimension of displacement necessitated by environmental disaster and the term “populations” refers to the collective dimension of phenomena which can affect rural or urban communities, cities, countries, or continents...
 - 2.2 “Sudden environmental disaster” is a rapidly-occurring catastrophe of natural and/or human origin.
 - 2.3 “Gradual environmental disaster” is a degradation of natural and/or human origin that is slow, progressive or planned.
 - 2.4 “Habitual residence” means that area which defines the identity of individuals, families and populations.
3. “Forced displacement” is any temporary or permanent displacement made inevitable by environmental disaster, either within a State or from the State of residence to one or more receiving States, of individuals, families or populations.

- 3.1 “Temporary displacement” is any displacement made necessary by an environmental disaster leaving open the possibility of return in a short or medium term.
- 3.2 “Permanent displacement” is any displacement made necessary by an environmental disaster eliminating any perspective of return in a long or very long term.
4. “Relocation” means that environmentally-displaced persons obtain, within a State Party, temporary places to live in conditions equivalent to those which prevailed before their displacement.
5. “Resettlement” means the integration of environmentally-displaced persons in healthy conditions that permit them a life of dignity where they can enjoy their rights and exercise their obligations without discrimination.

Article 3 – Scope of Application

The present Convention has a universal aim. It applies to inter-State environmental displacements as well as to internal displacements.

Article 4 – Principles

1. Principle of common but differentiated responsibilities

In the interests of present and future generations and on the basis of equity, the obligations set forth in the present Convention shall be implemented with respect to the principle of common but differentiated responsibilities.

The States Parties, within one year of its opening for signature, undertake to adopt an additional protocol, on the liability of public and private actors with the aim of prevention and reparation.

Such liability derives from breach of positive or negative obligations of a nature to make inevitable, directly or indirectly, environmental displacements.

2. Principle of proximity

The present Convention shall be implemented, as much as possible and respecting the principle of common but differentiated responsibilities, in the framework of the principle of proximity, which requires the least separation of persons from their cultural area.

3. Principle of proportionality

The present Convention shall be implemented according to the principle of proportionality in the framework of an international system of financial aid.

4. Principle of effectiveness

In order to render concrete and effective the rights conferred by the present Convention, the World Agency for Environmentally-Displaced Persons (WAEP) and the States Parties shall, as soon as environmentally-displaced persons are welcomed in temporary residences, develop and implement policies permitting environmentally-displaced persons to leave these temporary residences in order to establish normal conditions of life. Such policies shall be elaborated with the participation of the environmentally-displaced persons, organizations which represent them, and the concerned States.

Chapter 2 – Rights Guaranteed by the Convention

Article 5 – Rights guaranteed to all environmentally-displaced persons

1. Rights to information and participation

Each person, each family and each population has the right of access, as early as possible, to information relating to environmental threats and critical situations implied by these threats.

Each person, each family and each population has the right to participate in the determination of policies to prevent environmental disasters and to take charge, at the outset or throughout, of the consequences.

The States Parties undertake to implement the rights to information and participation in a manner that will enable their exercise to have a real influence on decisions relating to environmental threats.

2. Right to assistance

Each person, each family and each population victim of an environmental disaster has the right to assistance in all locations. This right exists from the moment when the situation becomes critical, during and after the environmental disaster.

The States Parties undertake to place no obstacle in the way of concrete and effective implementation of this right. They undertake also to elaborate and implement a permanent and regularly updated program of assistance to environmentally-displaced persons.

3. Right to water and to food aid

Each environmentally-displaced person has the right to water and the right to receive a subsistence food supply.

4. Right to housing

Each environmentally-displaced person has the right to salubrious and secure housing.

5. Right to health care

Each environmentally-displaced person has the right to receive necessary health care.

6. Right to juridical personality

Each environmentally-displaced person has the right everywhere to recognition of his or her juridical personality.

Each environmentally-displaced person has the right to replacement of the documentation necessary to fully enjoy the rights derived from having legal personality.

7. Each person environmentally-displaced to a State that is not his or her own retains the civil and political rights in his or her State of origin.

8. Right to respect for the family

Each environmentally-displaced person has the right:

- (a) not to be separated from family members,
- (b) to the reunification of the family when the members are dispersed by an environmental disaster.

9. Right to education and training

Each environmentally-displaced person has the right to receive education and training with respect to his or her cultural identity.

10. Right to work

Each environmentally-displaced person has the right to gain his living by work.

Article 6 – Rights of Temporarily Displaced Persons

1. Right to safe shelter

Each temporarily displaced person has the right to be sheltered, if necessary, in provisional housing that the States Parties undertake to establish and maintain with full respect for human dignity.

Each temporarily displaced person housed in a temporary shelter has the right to circulate freely and to choose freely to establish a residence elsewhere.

2. Right to reintegration

Each temporarily displaced person sheltered in his or her own State of residence has the right to resettlement. It implies positive obligation for States Parties to ensure the reinstallation of its residents in their normal place of residence.

3. Right to return

Each temporarily displaced person sheltered in a receiving State has the right to return to his or her normal residence when that become habitable. It implies positive obligation for State of origin to ensure the return of its nationals to their normal place of residence.

4. Right to prolonged shelter

Each temporarily displaced person has the right to prolong his or her stay when his or her normal place of residence becomes habitable. In such instance, the person loses the status of a tem-

porarily displaced person but, if the person is not a national of the receiving State, may have the rights conferred on a lawful alien.

Article 7 – Rights of Permanently Displaced Persons

1. Right to resettlement

After a temporary shelter, as brief as possible, each permanently displaced person has the right to resettlement.

2. Right to nationality

Each permanently displaced person has the right to conserve the nationality of his or her State of origin affected by the environmental disaster and to acquire the nationality of the receiving State.

Article 8 – Rights of families and of populations

1. Families displaced by environmental disasters have the right to preserve their unity.

2. Displaced populations benefit, in the receiving State, of rights equivalent to those recognized for minorities by international agreements, notably the right to constitute themselves collectively and maintain their collective identity.

Article 9 – Grant of the status of environmentally-displaced person

The States Parties shall elaborate within two years from the entry into force of the Convention transparent and open legal procedures for the demand and grant or refusal of the status of environmentally-displaced person based on the rights set forth in the present chapter.

The elaboration of the procedures shall be accomplished in cooperation with the High Authority, which shall propose guidelines following signature of the Convention.

Article 10 – Principle of non-discrimination

The enjoyment of the rights recognized in the present Convention shall be ensured without distinction based, *inter alia*, on sex, sexual orientation, race, color, language, religion, political or other opinions, national or social origin, ethnicity, wealth, birth, disability or age.

Chapter 3 – Institutions

Article 11 – World Agency for Environmentally-Displaced Persons (WAEP)

Due to the foreseeable growth and permanence of environmental displacements, a World Agency for Environmentally-Displaced Persons (WAEP) shall oversee the application of the present Convention. A High Authority, a World Fund for the environmentally-displaced (WFED), a Scientific Council and a Secretariat assist WAEP. These institutions shall exercise their functions in accordance with the requirements of the Aarhus Convention on Rights of Information, Public Participation and Access to Justice. WAEP is constituted as a specialized agency of the United Nations.

1. Functions of WAEP

WAEP has as functions:

- to conduct prospective studies on the evolution of environmental displacements;
- to evaluate policies susceptible of creating environmental displacements;

- to mobilize the means that can reduce vulnerabilities which are at the origin of environmental displacements;
- to contribute to the general organization of assistance aiming at preventing and limiting displacements and promoting the most rapid possible return of environmentally-displaced persons;
- to evaluate programs to prevent environmental displacements and to aid the displaced;
- to support actively the organization of receipt and return, when it is possible, of the environmentally-displaced.

2. Organization of the WAEP

The organization of the administrative council, bureau, scientific council, secretariat, and the High Authority shall be set forth in an additional protocol, elaborated within one year following the opening for signature of the present Convention.

3. The High Authority

a) The High Authority is composed of 21 persons recognized in the fields of human rights, environmental protection and peace. The selection shall be based on equitable geographic distribution.

The members are elected by a majority vote of those present and voting, by secret ballot of the Conference of the Parties. Each State Party can present two candidates. NGOs can present a total of 5 candidates.

The members of the High Authority serve in their personal capacity.

b) The High Authority has the power to:

- define the criteria and the procedures for acquiring the status of environmentally-displaced person;

498 *Projet de convention relative
au statut international
des déplacés environnementaux* (2008-09) 39 R.D.U.S.

- provide an appeal from decisions to grant or refuse the status of environmentally displaced person, at the request of individuals, families, populations, or interested non-governmental organizations;
- decide directly and definitively requests for status from nationals of States not Party to the Convention or in case of failure by a State Party;
- reply to questions concerning the interpretation and application of the Convention at the request of national commissions or any interested physical or moral person;
- assess the compliance of national provisions with the Convention at the request of any interested physical or moral person and make a synthesis of national implementation reports. This synthesis shall indicate deficiencies as well as good practices;
- propose recommendations to the Conference of the Parties;
- propose amendments to the present Convention.

c) The decisions of the High Authority are definitive. The Contracting Parties undertake to comply with the decisions of the High Authority that concern them. The High Authority can request the Conference of the Parties to suspend the right to vote of States Parties which manifest consistent non-compliance with these decisions.

4. World Fund for the Environmentally-Displaced (WFED)

a) Functions

The WFED shall ensure the functioning of the WAEP and provide financial and material assistance for the receipt and return of the environmentally-displaced. This assistance shall be granted to the States of residence and to the receiving States. It can also be given to non-governmental organizations, international and regional organizations, and to local governments.

b) Resources

The WFED is notably supported by:

- voluntary contributions from States and private actors;
- mandatory contributions funded by a tax based principally on the causes of sudden or gradual environmental disasters susceptible of creating environmental displacements.

An additional protocol to the present Convention is adopted in the year following the opening for signature of the Convention in order to set for the base, the taking and the allocation of the tax.

Article 12 – National Commissions on Environmental Displacements

Each State Party, following entry into force of the Convention, shall create a national Commission to attribute the status of environmentally-displaced person. Each Commission shall consist of 9 independent members, experts in the fields of human rights, environmental law, and peace. The members shall be named by the highest judicial authorities of the country.

Chapter 4 – Measures of Implementation

Article 13 – Cooperation

The implementation of the present Convention rests in the first place on the institutions which it creates with the active cooperation of international and regional organizations as well as the secretariats of international agreements for the protection of the environment and protection of human rights.

Article 14 - Conference of the Parties

The first meeting of the Conference of the Parties shall take place one year at the latest after the date of the entry into force of the present Convention. The Convention depository will convoke the meeting. Thereafter, the Parties shall meet regularly at least one time each two years. The proceedings shall be open to the public.

An extraordinary meeting can be called at the request of at least one-quarter of the States Parties. The Conference of the Parties designates the members of the Executive Council of the WFED and the High Authority.

Article 15 – National implementation reports

1. The Parties shall permanently review the application of the present Convention on the basis of reports communicated by the States Parties, and having this aim in spirit shall:
 - a) Associate civil society through the process of elaborating reports. The methodology of the report shall be fixed by a tripartite committee made up of the State Party, universities and representatives of the present Convention;
 - b) Draw lessons from the conclusion and application of bilateral and multilateral agreements or other arrangements relevant to the object of the present Convention, to which one or several among them are Parties.
2. The meeting of the Parties examines and evaluates the policies that the Parties apply, notably the programs aimed at article 5.2 of the present Convention and the legal measures and methodologies that they follow to assure aid, assistance and receipt of the environmentally-displaced in order to improve again the situation in this regard;

Chapter 5 – Final dispositionsArticle 16 – Relations with non-Parties

1. The Parties may invite, if appropriate, States that are not a party to the present Convention to cooperate to the implementation of the present Convention.
2. The Parties shall take appropriate measures, in accordance with international law, to ensure that no one undertakes any activities that are contrary to the purpose, the object and the principles of the present Convention.

Article 17 – Dispute Settlement

In case of a dispute between two or more Parties about the interpretation or the application of the Convention, the concerned Parties shall attempt to settle it through negotiation or other peaceful means of their choice.

If the concerned Parties cannot settle the dispute through the ways mentioned in the paragraph above, the dispute is submitted to the High Authority.

Article 18 – Amendments to the Convention and Protocols

Each Party can propose an amendment to the present Convention. Each Party to a Protocol can propose an amendment to this Protocol.

The text of each proposed amendment is communicated by the Secretariat to the Parties at least six months before the meeting to which the amendment is proposed for adoption. If all efforts to adopt an amendment through consensus are unsuccessful, the amendment may be adopted through a two-thirds majority vote of the Parties present and voting at the meeting.

502 *Projet de convention relative
au statut international
des déplacés environnementaux* (2008-09) 39 R.D.U.S.

Article 19 – Protocols

The Protocols foreseen by articles 4 (Responsibility), 11.3.b (WFED), and 11.4 (General management of the WAEP) shall be negotiated within one year following the opening for signature of the Convention. They shall be adopted by a two-thirds majority of the Parties present and voting at the meeting.

The meeting of the Parties can adopt any new Protocols by the same majority.

Article 20 – Reservations

No reservations may be made to the present Convention and the Protocols.

Article 21 – Signature, ratification, acceptance or approval

The present Convention and the Protocols are open for signature by every State and every Regional Economic Integration Organization. The Convention and the Protocols shall be submitted for ratification, acceptance or approval. The instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the United Nations who shall act as depositary.

Article 22 – Entry into force

The present Convention will enter into force the thirtieth (30) day following the date of deposit of the tenth (10) instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 23 – Authentic texts

The present Convention, whose authentic languages are Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish, shall be deposited with the depositary.

(2008-09) 39 R.D.U.S. *Projet de convention relative
au statut international
des déplacés environnementaux* 503

In witness of which, the undersigned, duly authorized, have signed the present Convention.

Done at on two thousand

Limoges (FRANCE), the 2nd December 2008.

504 *Projet de convention relative
au statut international
des déplacés environnementaux* (2008-09) 39 R.D.U.S.

Have written this draft convention:

Michel Prieur, Professor of Law at University of Limoges, Chairman of the CIDCE, International Center of Comparative Environmental Law.

Jean-Pierre Marguénaud, Professor of private Law at the Faculty of Law and Economic Science, Limoges, Director of the CRDP (Center of Research on persons rights),

Gérard Monédiaire, Professor of public Law, Director of the CRIDEAU (Interdisciplinary Center of Research on Environmental, Planning and Urban Law),

Julien Bétaille, Phd Candidate and Lecturer at University of Limoges,

Bernard Drobenko, Professor of Law, University of littoral côte d'opale,

Jean-Jacques Gouguet, Professor of Economy at University of Limoges,

Jean-Marc Lavieille, Professor of public Law at University of Limoges,

Séverine Nadaud, Professor of private Law at University of Limoges,

Damien Roets, Professor of private Law at University of Limoges.

Have contributed to the draft convention:

Frédéric Bouin, Professor of public Law at University of Perpignan,

Florence Burgat, Researches director, INRA, University of Paris I,

Christel Cournil, Professor of public Law at University of Paris XIII,

Van Dinh, Phd Candidate at University of Limoges,

José Juste, Professeur of Law at University of Valence, Spain,

Yves Lador, Earthjustice permanent Representative to the UN in Geneva,

Pierre Mazzega, Geophysician, Researches director, CNRS, Toulouse,

Agnès Michelot, Professor of public Law at University of La rochelle,

(2008-09) 39 R.D.U.S. *Projet de convention relative
au statut international
des déplacés environnementaux* 505

Dinah Shelton, Professor of Law at the George Washington University Law School.

English translation:

Dinah Shelton, Professor of Law at the George Washington University Law School.