



UNIVERSIDADE
CATOLICA
PORTUGUESA

Os Refugiados Climáticos sob a Jurisdição do Direito Internacional

Patrícia Filipa Frederico Ramalho
de Matos

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto
2021



UNIVERSIDADE
CATOLICA
PORTUGUESA

Os Refugiados Climáticos sob a Jurisdição do Direito Internacional

Patrícia Filipa Frederico Ramalho
de Matos

Sob orientação da Professora Benedita Menezes Queiroz

Mestrado em Direito

Faculdade de Direito | Escola do Porto
2021

*Aos meus pais,
Por tudo.*

Resumo

A presente dissertação versa sobre o fenómeno das alterações climáticas e sua relação com os deslocamentos populacionais, os quais originam os denominados refugiados climáticos. Terminologia esta que não encontra aceitação na comunidade jurídica internacional e cuja proteção jurídica não existe. Assim, procurou-se colmatar tal lacuna jurídica no âmbito internacional ao apresentar possíveis soluções.

Palavras-Chave: refugiado; refugiado climático; alterações climáticas; deslocamento; reconhecimento e proteção jurídica internacional.

Abstract

The present dissertation concerns with the phenomenon of climate change and its relationship with population displacement, which originate the so-called climate refugees. Terminology that is not accepted in the international legal community and whose legal protection does not exist. Thus, an attempt was made to close this legal gap at the international level by presenting possible solutions.

Keywords: refugee; climate refugee; climate change; displacement; recognition and legal protection at the international level.

Índice

Siglas e Abreviaturas	8
Introdução.....	10
I. A correlação entre as alterações climáticas e futuros fluxos de refugiados	11
1. Alterações climáticas e sua compreensão.....	11
2. O deslocamento induzido pelas alterações climáticas.....	12
2.1 Os fluxos de movimento climático: a sua natureza.....	12
2.1.1 Catástrofes Súbitas.....	12
2.1.2 Catástrofes de início lento.....	13
i. Pessoas deslocadas de pequenos Estados insulares.....	13
2.2 A conexão entre as alterações climáticas, direitos humanos e mobilidade humana	14
2.2.1 A CQNUAC e sua relevância	14
2.2.2 O ACNUDH e sua relevância.....	15
II. O conceito de refugiado climático: um consenso à vista?.....	17
1. As duas correntes de pensamento existentes acerca dos refugiados climáticos..	21
III. O reconhecimento e a proteção dos refugiados climáticos no sistema jurídico internacional	24
1. A Convenção de 1951 e sua relevância	24
i. Atravessar uma fronteira internacional.....	24
ii. Existir uma efetiva perseguição	25
iii. A perseguição dar-se por motivos que assentem na raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertença a um determinado grupo social (o nexo causal).....	27
1.1 A (possível) modificação da Convenção de 1951	28
2. Os instrumentos regionais relativos aos refugiados e sua relevância.....	31
2.1 A Convenção dos Refugiados da OUA e a Declaração de Cartagena	31
3. As formas de proteção complementares.....	34
3.1 A Proteção Subsidiária	35
3.1.1 A Diretiva Qualificação (Reformulação).....	36
4. A proposta de uma Convenção de Refugiados Climáticos.....	39
IV. Casos de estudo	41
1. Caso <i>Teitiota</i> : o primeiro refugiado climático?	41
1.1 Breve enquadramento.....	41

1.2	A decisão do Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas.....	42
2.	Caso <i>Shell</i> : o primeiro refugiado climático?	43
	Conclusão	45
	Bibliografia.....	47

Siglas e Abreviaturas

ACNUDH: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos

Art.: Artigo

CCT: Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes

CDESC: Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais

CDH: Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas

CEDH: Convenção Europeia dos Direitos Humanos

CE da EU: Conselho da União Europeia

Cf.: Conferir

Convenção de 1951: Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951

Convenção da OUA: Convenção da Organização de Unidade Africana

CQNUAC: Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas

DI: Direito Internacional

DIDH: Direito Internacional dos Direitos Humanos

DIR: Direito Internacional dos Refugiados

DQR: Diretiva Qualificação (Reformulação)

DUDH: Declaração Universal dos Direitos Humanos

EUA: Estados Unidos da América

***Ibid.*:** Na mesma fonte

IPCC: Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas

***Op.cit.*:** Obra citada

p.: Página

pp.: Páginas

par.: Parágrafo

PIDCP: Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos

PIDESC: Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais

PNUD: Programa das NU para o Desenvolvimento

PNUMA: Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

TEDH: Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE: União Europeia

Introdução

As alterações climáticas são um dos desafios globais contemporâneos mais importantes e urgentes para a comunidade internacional. Causadas principalmente pelas emissões antropogênicas de gases com efeito de estufa – como aponta o Relatório do IPCC¹ –, as alterações climáticas estão a provocar mortes e destruição, essencialmente em comunidades vulneráveis como é o caso de países subdesenvolvidos do continente africano e asiático, sobretudo os pequenos Estados insulares. Entre os mais cruéis desses danos encontra-se a previsão do deslocamento de duzentos milhões de pessoas até 2050 devido, em grande parte, a catástrofes relacionadas com o clima e eventos de início lento (como o aumento do nível do mar, seca e desertificação).²

Num mundo em transformação, o pior erro é ficar estagnado. Assim, com novas situações e circunstâncias de fluxos migratórios a eclodir pode ser necessário que a definição tradicional e a compreensão dos conceitos de refugiado e proteção tenham que ser alterados ou adaptados com vista a acomodar os denominados refugiados climáticos.

Note-se que, ao contrário dos refugiados políticos, não existe um consenso quanto à terminologia e conceito a utilizar para qualificar as pessoas deslocadas por efeitos nocivos das alterações climáticas e tampouco está claro quais as convenções que os protegem. Constituindo este um problema que a comunidade internacional tem de solucionar com premência.

Posto isto, a presente dissertação procura, em primeira instância, expor e explicar a correlação entre as alterações climáticas e futuros fluxos de refugiados; em segunda instância, analisar as diversas terminologias atribuídas àqueles que se deslocam devido aos efeitos nocivos das alterações climáticas e a dificuldade em encontrar um consenso quanto a estas; em terceira instância, revelar se o quadro jurídico internacional existente cobre a questão dos refugiados climáticos ou não e em que termos; e, por último, apresentar casos de estudo que demonstram se os ditos refugiados climáticos encontram amparo dentro do direito internacional.

¹ IPCC. (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, p.4.

² Myers, N. (2002). Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological sciences*, 357, p.611.

I. A correlação entre as alterações climáticas e futuros fluxos de refugiados

1. Alterações climáticas e sua compreensão

As alterações climáticas não são um problema futuro, muito pelo contrário, estas encontram-se a decorrer neste preciso instante em todos os continentes e oceanos, causando graves impactos nos sistemas humanos e naturais.³ Urge, assim, a necessidade de desmistificar o seu sentido para melhor compreensão do tema sob estudo.

De acordo com o IPCC⁴:

*Alteração climática refere-se a uma alteração no estado do clima (...). A alteração climática pode dever-se a processos internos naturais ou **forçamento externo**, tais como modulações dos ciclos solares, erupções vulcânicas e **alterações antropogénicas** persistentes na composição da atmosfera ou na utilização dos solos.⁵*

Já a CQNUAC define as alterações climáticas no seu art.1, como: “uma alteração no clima que é atribuída, direta ou indiretamente, à atividade humana que altera a composição da atmosfera global e que é, além da variabilidade natural do clima, observada ao longo de períodos comparáveis.”⁶

Assim, diversamente do IPCC, a CQNUAC opera uma distinção relevante “entre alterações climáticas atribuíveis às atividades humanas que alteram a composição atmosférica e a variabilidade do clima atribuível a causas naturais”.⁷

Com base nas noções acima apresentadas, é possível afirmar que ambos os documentos acordam que a influência humana no sistema climático é notória.

Esta, por seu turno, foi detetada no “aquecimento da atmosfera e do oceano, nas mudanças no ciclo da água global, nas reduções de neve e gelo, no incremento médio global do nível do mar” e no aumento da frequência ou intensidade de alguns eventos climáticos extremos e tem-se pautado por um nítido crescimento desde 2007.⁸

³ IPCC. (2014). *op.cit.*, p.2.

⁴ O IPCC foi criado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e pela Organização Meteorológica Mundial em 1988 e tem como objetivo fornecer avaliações científicas regulares sobre as alterações climáticas, suas implicações e possíveis riscos futuros e, ainda, apresentar opções de adaptação e mitigação.

⁵ (Sublinhado nosso). Cf. IPCC. (2014). Annex II: Glossary [Mach, K.J., S. Planton and C. von Stechow (eds.)]. In: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, p.120.

⁶ *Ibid.*

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

As alterações climáticas afetam, assim, vários setores da nossa sociedade, incluindo riscos para a saúde pública e para o bem-estar humano⁹, entre os quais: o aumento das designadas “doenças tropicais”, as situações de fome resultantes de más colheitas¹⁰ e o dano de infraestruturas (imobiliário, transportes, abastecimento de energia e água).¹¹

2. O deslocamento induzido pelas alterações climáticas

O deslocamento como resultado das mudanças ambientais não constitui um fenómeno novo, já o movimento interno e transfronteiriço em virtude da intensificação das alterações climáticas induzidas pelo Homem e respetivas consequências para as populações humanas institui uma mudança singular e significativa nos padrões de migração em todo o mundo. Podendo, por conseguinte, a migração ser vista como uma forma de adaptação às mudanças nas condições climáticas e eventos climáticos extremos.¹²

2.1 Os fluxos de movimento climático: a sua natureza

De seguida, vamos apresentar dois cenários que nos podem auxiliar na identificação da natureza do movimento – se este é forçado ou voluntário – e na descrição daqueles que se deslocam, isto é, se são migrantes, deslocados internos, refugiados, apátridas ou algo completamente distinto.

2.1.1 Catástrofes Súbitas

Os desastres hidro-meteorológicos (como inundações, furacões, tufões, ciclones e deslizamentos de terra) conduzem, predominantemente, a deslocamentos forçados internos, ou seja, a maioria dos deslocados permanece dentro do seu próprio país – os denominados deslocados internos.

Não obstante, há circunstâncias em que as pessoas deslocadas por catástrofes súbitas cruzam as fronteiras para outros países, nomeadamente quando esta é a sua única via de escape ou quando as capacidades de proteção e assistência do seu próprio país se esgotam. Nestes casos, as pessoas deslocadas estão protegidas no contexto dos direitos

⁹ Wuebbles, D. (2018). Climate Change in the 21st Century: Looking Beyond the Paris Agreement. In *Climate Change and Its Impacts: Risks and Inequalities*. Springer International Publishing AG, part of Springer Nature, p.15.

¹⁰ Nolt, J. (2018). Cumulative Harm as a Function of Carbon Emissions. In *Climate Change and Its Impacts: Risks and Inequalities*. Springer International Publishing AG, part of Springer Nature, p.47.

¹¹ European Commission. (2009). *White paper - Adapting to climate change: towards a European framework for action*, p.5.

¹² Devitt, C. (2016). Climate change and Population Displacement. *Working Notes (Journal of the Jesuit Centre for Faith and Justice)*, 78, p.28.

humanos, bem como pelo DIR, desde que a vítima da catástrofe súbita se qualifique como refugiado por meio da Convenção de 1951.

Segundo W. Kalin, o deslocamento induzido pelas alterações climáticas não se considera coberto pela redação e propósito da definição de refugiado contemplada na Convenção de 1951. Logo, seguindo a linha de raciocínio deste autor, os deslocados por catástrofes súbitas provocadas por alterações climáticas não se qualificam como refugiados, com exceção daqueles que se virem obrigados a fugir para outro país porque o seu governo deliberadamente lhes obstruiu a assistência a fim de os punir ou marginalizar com base num dos cinco motivos enunciados na definição de refugiado previsto na Convenção de 1951, o que aponta ser raro.¹³

2.1.2 Catástrofes de início lento

A redução da disponibilidade de água, a seca, a desertificação, as inundações recorrentes, a acidificação dos oceanos, o recuo glacial, as mudanças nas tendências das estações e o aumento da salinidade nas zonas costeiras podem não resultar necessariamente numa situação de deslocamento, mas é possível que levem as pessoas a considerarem a migração voluntária para outros países, como uma forma de adaptação/antecipação aos impactos climáticos, acarretando eventualmente necessidades distintas de proteção de direitos humanos.

Todavia, em alguns casos, os efeitos mais duradouros ou potencialmente irreversíveis ao meio ambiente – como a desertificação total, a inundação permanente das zonas costeiras ou situações semelhantes – podem tornar um local inabitável, conduzindo ao deslocamento forçado e permanente, já que os residentes de tais zonas não têm outra opção a não ser partir. Neste caso, W. Kalin considera que aqueles que se movimentarem para outros países “não terão outra proteção além da concedida pelo DIDH.”¹⁴

i. Pessoas deslocadas de pequenos Estados insulares

A submersão e destruição de pequenos Estados insulares pode vir a suceder no contexto das alterações climáticas, designadamente devido ao aumento do nível do mar.

No começo, este tipo de catástrofe de início lento pode impelir os indivíduos a migrar para outras ilhas que pertençam ao mesmo país, caso existam, ou para o

¹³ Kalin, W. (2010). Conceptualising Climate-Induced Displacement. In *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*. Hart Publishing, p.88.

¹⁴ *Ibid.*, p.90.

estrangeiro na procura de melhores condições de vida e perspectivas de futuro, como parte de estratégias de adaptação individual ou familiar.

Derradeiramente, se os pequenos Estados insulares se tornarem inabitáveis (devido, por exemplo, à impossibilidade de produzir colheitas ou obter água doce) ou desaparecerem por completo ou se o território remanescente for inadequado para acomodar os seus habitantes, os movimentos populacionais convertem-se em deslocamentos forçados permanentes para outros países já que o regresso aos países de origem se torna insustentável.

W. Kalin observa que o DI atual não fornece nenhum estatuto de proteção para estas pessoas, não sendo claro se as disposições sobre apátridas se aplicam.¹⁵

2.2 A conexão entre as alterações climáticas, direitos humanos e mobilidade humana

Há um crescente foco na compreensão da conexão entre as mudanças climáticas e os movimentos transfronteiriços, e o papel que a legislação de direitos humanos desempenha ao abordar essa conexão, atendendo ao facto de que os impactos das alterações climáticas afetam negativamente o gozo dos direitos humanos.

2.2.1 A CQNUAC e sua relevância

O Acordo mais recente realizado pelas Partes da CQNUAC – o Acordo de Paris¹⁶ – constitui um grande passo no reconhecimento da conexão entre as migrações e as alterações climáticas ao abordar no seu preâmbulo o deslocamento induzido pelo clima; ao prever a criação de um grupo de trabalho sobre Deslocamento com o intuito de desenvolver recomendações para prevenir e reduzir os deslocamentos causados pelos efeitos adversos das alterações climáticas; e ao estabelecer que cada Parte deve preparar Contribuições Nacionalmente Determinadas (ou planos de ação climática nacionais), que consistem num conjunto de medidas nacionais que contribuem para a mitigação e adaptação às alterações climáticas.¹⁷

Além disso, reconhece a conexão entre as alterações climáticas, direitos humanos e mobilidade humana no seu preâmbulo, ao convidar as Partes a respeitar, promover e

¹⁵ *Ibid.*, p.91.

¹⁶ O Acordo de Paris é um tratado internacional juridicamente vinculativo sobre as alterações climáticas. Foi adotado por 196 Partes na COP21 em Paris, em 12 de dezembro de 2015 e entrou em vigor em 4 de novembro de 2016.

¹⁷ Chazalnoël, M. T., Mach, E., & Ionesco, D. (2016). *Migration in INDCs/NDCs*. *Environmental Migration Portal*.

considerar os direitos humanos dos migrantes aquando da adoção de medidas para lidar com as alterações climáticas.¹⁸

Estes desenvolvimentos representam uma evolução na forma de pensar das Partes da CQNUAC acerca dos direitos humanos e mobilidade humana.

2.2.2 O ACNUDH e sua relevância

O ACNUDH é o primeiro organismo internacional de direitos humanos a analisar a relação entre as alterações climáticas e os direitos humanos por meio do seu Relatório – neste obtém-se respostas a questões cobçadas: em primeiro lugar, se as mudanças climáticas afetam o gozo dos direitos humanos; de seguida, se as alterações climáticas violam os direitos humanos; e, por último, quais as obrigações que o DIDH impõe aos Estados no contexto das alterações climáticas.¹⁹

No que à primeira questão concerne, o ACNUDH conclui que as alterações climáticas ameaçam o gozo de uma série de direitos humanos plasmados na Carta Internacional dos Direitos Humanos, entre eles, o direito à vida²⁰, o direito à alimentação adequada²¹, o direito ao gozo do mais alto padrão possível de saúde física e mental²², o direito a uma habitação adequada²³ e o direito à autodeterminação²⁴.

¹⁸ Cf. Preâmbulo, Acordo de Paris.

¹⁹ Knox, J. H. (2009). Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations. *Harvard Environmental Law Review*, 33(2), p. 477.

²⁰ O Relatório afirma que “os efeitos observados e projetados das alterações climáticas representarão ameaças diretas e indiretas às vidas humanas” em resultado de eventos como inundações, tempestades e secas, bem como um aumento da fome e desnutrição. Cf. OHCHR. (2009). *Report of the Office of the United High Commissioner for Human Rights on the Relationship Between Climate Change and Human Rights*. U.N. Doc. A/HRC/10.61, par. 22; Art. 3º da DUDH; art. 5º do PIDCP; art. 6º do PIDESC.

²¹ De acordo com o Relatório, nas regiões mais pobres do mundo projeta-se que a produtividade das colheitas diminua, aumentando o risco de fome e insegurança alimentar. Mediante uma estimativa, mais de 600 milhões de pessoas enfrentarão desnutrição devido às alterações climáticas, com um efeito particularmente negativo na África Subsariana. Pessoas pobres que vivem em países em desenvolvimento são especialmente vulneráveis devido à sua dependência desproporcional de recursos sensíveis ao clima que são utilizados para a sua alimentação e subsistência. *Ibid.*, par. 26. Cf. Art. 11º PIDESC.

²² O Relatório constata que o direito à saúde será infringido pelas alterações climáticas, por meio de aumentos na desnutrição, bem como pelo aumento de doenças e lesões devido a eventos climáticos extremos e aumento de outras doenças que prosperam em climas mais quentes, como doenças diarreicas, cardiorrespiratórias e infecciosas. Usualmente, os efeitos negativos na saúde serão desproporcionalmente sentidos na África Subsariana, no Sul da Ásia e no Oriente Médio. A saúde precária e a desnutrição favorecem o aumento da vulnerabilidade e reduzem a capacidade de indivíduos e grupos se adaptarem às mudanças climáticas. *Ibid.*, par. 32. Cf. Art. 25º DUDH; art. 12º PIDESC.

²³ O Relatório infere que as alterações climáticas, nomeadamente o aumento das temperaturas que levam ao aumento do nível do mar, já afetaram o direito a uma habitação adequada no Ártico e nos Estados insulares de baixa altitude, forçando a realocação de povos e comunidades. Além destes, também as povoações em Mega deltas baixos se encontram em risco, “como evidenciado pelos milhões de pessoas e casas afetadas pelas inundações nos últimos anos.” *Ibid.*, par. 36. Cf. Art. 25º DUDH; art. 11º PIDESC.

²⁴ O Relatório revela que “a inundação e o desaparecimento de pequenos Estados insulares teriam implicações para o direito à autodeterminação, bem como para o conjunto de direitos humanos para os quais os indivíduos dependem do Estado para a sua proteção.” *Ibid.*, par. 41. Cf. Art. 1º PIDCP; art. 1º PIDESC. Artigos 1º e 55º da Carta das Nações Unidas.

Quanto à segunda questão, o ACNUDH entende que as alterações climáticas não violam necessariamente os direitos humanos por três motivos: em primeira instância, porque há uma dificuldade em determinar um elo de causalidade entre as emissões de gases de efeito de estufa pelos países e os efeitos das mudanças climáticas sobre os direitos humanos. Daqui depreende-se, segundo J. H. Knox, que a dificuldade inerente se refere “à distribuição da responsabilidade pelas contribuições para o aquecimento global entre duzentos Estados.”²⁵ Embora o autor reconheça o valor deste argumento, considera que “não é necessário vincular as emissões de um determinado Estado a um dano específico para atribuir a responsabilidade pelo dano”, ao invés disso “a responsabilidade poderia ser alocada de acordo com a participação dos Estados nas emissões globais de gases de efeito de estufa”.²⁶ Neste caso, o autor observa que os EUA, a China, a UE, a Rússia, o Japão e o Brasil são os responsáveis por mais de dois terços das emissões globais. Tendo tal facto em consideração,

*seria possível, pelo menos em princípio, concluir que mesmo que todos os Estados contribuam para as alterações climáticas e sejam, portanto, infratores conjuntos dos direitos humanos por elas afetados, alguns Estados são muito mais culpados do que outros, e alocar a responsabilidade em conformidade.*²⁷

Em segunda instância, porque

*o aquecimento global costuma ser um dos vários fatores que contribuem para os efeitos relacionados com as mudanças climáticas (como furacões, degradação ambiental e escassez de água). Consequentemente, muitas vezes é impossível estabelecer até que ponto um evento concreto relacionado com a mudança do clima com implicações para os direitos humanos pode ser atribuído ao aquecimento global.*²⁸

J. H. Knox atenta que o aquecimento global não pode nem deve ser responsabilizado por todos os furacões ou secas, uma vez que estes podem ser causados por fatores difusos. Porém, há efeitos relacionados com as alterações climáticas – como o aumento do nível do mar, o derretimento de glaciares e a descongelação de pergelissolos – que são manifestamente causados pelas alterações climáticas e já estão a ser sentidos nos dias de hoje. Note-se, a título exemplificativo, o caso do povo Inuit e os pequenos

²⁵ Knox, J. H. (2009). *op.cit.*, p. 488.

²⁶ *Ibid.*, p. 489.

²⁷ *Ibid.* Este argumento é apoiado pelo Conselho Internacional de Política dos Direitos Humanos no seu Relatório acerca das alterações climáticas e direitos humanos. Cf. ICHRP. (2008). Climate Change and Human Rights: A Rough Guide. In *ohchr.org*, p.65.

²⁸ OHCHR. (2009). *op.cit.*, par. 70.

Estados insulares como as Maldivas. Estas comunidades (vulneráveis) já estão a ser alvo dos efeitos adversos das alterações climáticas.²⁹

E em terceira instância, porque “os efeitos adversos do aquecimento global são frequentemente projeções sobre impactos futuros, enquanto as violações dos direitos humanos são normalmente estabelecidas depois de o dano ter ocorrido.”³⁰ Neste sentido, J.H. Knox salienta que o próprio ACNUDH reconhece que um efeito sobre um direito humano não necessita de ter ocorrido para indicar uma violação; o efeito pode ser “imminente”, podendo argumentar-se que “muitos dos efeitos das alterações climáticas já são iminentes, embora possam demorar anos, porque as suas causas estão a ocorrer agora e logo serão difíceis ou impossíveis de prevenir.”³¹

Por fim, no que à última questão diz respeito, o ACNUDH afirma que os Estados possuem obrigações legais para com os indivíduos que veem afetados os seus direitos humanos pelas alterações climáticas³², independentemente dos efeitos destas poderem ou não ser interpretados como violações dos direitos humanos.

Deste modo, os Estados têm o dever de proteger os seus cidadãos de ameaças aos direitos humanos, mesmo quando os Estados não são diretamente responsáveis por essas ameaças.

O ACNUDH esclarece, ainda, que as obrigações dos Estados em matéria de Direitos Humanos (relacionadas com as alterações climáticas) existem tanto a nível nacional como internacional³³ e, conclui, que para que os direitos humanos universais possam ser cumpridos estas obrigações devem ser vistas em conjunto no contexto das alterações climáticas.

II. O conceito de refugiado climático: um consenso à vista?

O fenómeno dos refugiados climáticos encontra-se no discurso público desde muito cedo, ainda nem as alterações climáticas eram grandemente reconhecidas.

Todavia, até hoje, ainda não se conseguiu alcançar um consenso quanto à sua definição, tamanha é a complexidade que a caracteriza.

²⁹ Knox, J. H. (2009). *op.cit.*, pp. 488 e 489.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² OHCHR. (2009). *op.cit.*, par. 71.

³³ *Ibid.*, par. 72 a 91.

Assim sendo, torna-se imprescindível, em primeiro lugar, alcançar uma nomenclatura consensual³⁴ e, em segundo lugar, delimitar os destinatários a que se dirige e em que termos e, só ulteriormente encontrar um regime jurídico adequado para aqueles que se deslocam para outros países devido aos efeitos nocivos que as alterações climáticas provocam nos seus países de origem.

Eis os múltiplos e diversos discursos que existem acerca dos refugiados climáticos: na década de 1970 surgiu o termo “migrante ambiental” criado por L. Brown “para descrever uma ampla categoria de pessoas que opta ou é forçada a migrar devido a fatores ambientais.”³⁵

Em 1985 emerge, pela primeira vez, o conceito de “refugiado ambiental” na sequência de um Relatório para o PNUMA, subscrito por E. El-Hinnawi. Segundo o autor, os “refugiados ambientais” são

*aquelas pessoas que foram forçadas a deixar o seu local de residência, de forma permanente ou temporária, em virtude de uma perturbação ambiental acentuada (natural e/ou desencadeada por pessoas) que pôs em causa a sua existência e/ou afetou consideravelmente as suas condições de vida. Por "perturbação ambiental" nesta definição, entende-se qualquer alteração física, química e/ou biológica no ecossistema (ou base de recursos) que o torna, temporária ou permanentemente, inadequado para sustentar a vida humana.*³⁶

São várias as dificuldades que podem ser apontadas a este conceito. Começando pela “associação à figura do refugiado (político) – uma vez que os seus pressupostos de qualificação são diversos” e estes podem não ser cumpridos pela definição de “refugiado ambiental” nos cenários que se seguem: quando o indivíduo não tem que deixar o seu Estado; ou se encontra impossibilitado de regressar ao seu Estado de origem, por degradação irreversível ou desaparecimento deste; ou sempre que não é perseguido.³⁷ Neste último caso, de acordo com C.A. Gomes, “há quem entenda que as ações destrutivas das grandes multinacionais levadas a cabo em Estados em desenvolvimento podem ser vistas como tal.”³⁸

³⁴ Já que atualmente esta diverge e varia entre: refugiado ambiental, refugiado climático, migrante climático, deslocado ambiental ou ecológico, entre outros. Cf. Zetter, R., Boano, C., & Morris, T. (2008). *Environmentally displaced people: understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration* (Vol. 1). Refugee Studies Centre, p.4.

³⁵ Kolmannskog, V. (2008). *Future floods of refugees: A comment on climate change, conflict and forced migration*. Norwegian Refugee Council (NRC), p.8.

³⁶ El-Hinnawi, E. *apud.*, Bates, D. C. (2002). Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. *Population and Environment*, 23(5) p.466.

³⁷ Gomes, C. A. (2014). *Migrantes climáticos: Para além da terra prometida*. I Congresso de Direitos Humanos, p.7.

³⁸ Consideremos, a título de exemplo, o sucedido na Nigéria, mais precisamente na região do delta Níger. O povo de Ogoni viu-se obrigado a migrar para as grandes cidades de Port-Harcourt, Omoku, Eleme, entre

Mais, o facto de não fornecer critérios genéricos que permitam distinguir refugiados ambientais de outros tipos de migrantes; assim como não especificar as diferenças entre os tipos de refugiados ambientais, designadamente aqueles cujo motivo de fuga se prende a uma catástrofe natural, como uma erupção vulcânica e os refugiados que deixam as suas terras de forma gradual conforme o aumento do nível do mar aumenta e a quantidade do solo para sobreviver diminui.³⁹

A. Suhrke e A. Visentin apontam para uma distinção entre refugiados ambientais (involuntários) e migrantes ambientais (voluntários) – enquanto estes últimos escolhem livre e racionalmente deixar o seu país conforme a situação piora gradualmente, os refugiados são obrigados a fim de se salvarem e escaparem de mudanças ambientais repentinas e drásticas.⁴⁰

D. Bates indica três categorias de “refugiados ambientais”: aqueles relacionados com desastres (natural ou tecnológico); aqueles em virtude da desapropriação (“resultam de perturbações antropogénicas – como o desenvolvimento económico ou guerra – agudas no meio ambiente que deslocam intencionalmente as populações-alvo”), e aqueles em razão da deterioração do ambiente (“envolve pessoas afetadas pela deterioração gradual causada pela alteração antropogénica do seu meio-ambiente.” Neste caso, “a perturbação do meio-ambiente pode ser deliberada”).⁴¹

R. Bronen cria o termo “climigração”, que sucede quando “uma comunidade já não é sustentável exclusivamente por causa de eventos relacionados ao clima e a realocação permanente é necessária para proteger as pessoas.”⁴²

B. Docherty e T. Giannini entendem que o “refugiado climático” é “um indivíduo que é forçado a fugir de sua casa e deslocar-se temporária ou permanentemente além de uma fronteira nacional como resultado de uma perturbação ambiental súbita ou gradual que é consistente com as alterações climáticas e para a qual os humanos provavelmente contribuiram”.⁴³

outras, devido aos efeitos da poluição proveniente da exploração de petróleo levada a cabo pela Shell Petroleum Development Company. Esta poluição resultou na indisponibilidade das terras para a agricultura e no rio poluído para a pesca, que eram essenciais para a sua subsistência económica. Cf. Onyena, A. P., & Sam, K. (2020). A review of the threat of oil exploitation to mangrove ecosystem: Insights from Niger Delta, Nigeria. *Global Ecology and Conservation*, 22, p. 7; Gomes, C. A. (2004). *op.cit.*, pp. 4 e 7.

³⁹ Bates, D. C. (2002). *op.cit.*, p.466.

⁴⁰ Suhrke, A. & Visentin, A. *apud.*, Terminski, B. (2012). Environmentally-Induced Displacement. *Centre d'Etude de l'Ethnicité et des Migrations, Université de Liège*, p.30.

⁴¹ Bates, D. C. (2002). *op.cit.*, pp. 469 a 474.

⁴² Bronen, R. (2008). Alaskan Communities' Rights and resilience. *Forced Migration Review*, 31, p.31.

⁴³ Docherty, B., & Giannini, T. (2009). Confronting a rising tide: A proposal for a convention on Climate change refugees. *The Harvard Environmental Law Review*, 33(2), p.361.

Já T. Burton e D. Hodgkinson versam sobre as “pessoas deslocadas pelas alterações climáticas” – “pessoas forçadas a migrar, temporária ou permanentemente, como consequência do aquecimento global”.⁴⁴

F. Biermann e I. Boas definem os “refugiados climáticos” como as “pessoas que têm que deixar o seu local de residência, imediatamente ou num futuro próximo, em virtude de súbitas ou graduais alterações no ambiente envolvente relacionadas com, pelo menos, um dos três impactos das alterações climáticas: aumento do nível das águas do mar, eventos climáticos extremos e seca e escassez de água.”⁴⁵

Após a exposição das terminologias adotadas pelos múltiplos Autores, podemos constatar que a literatura académica utiliza diversos termos para descrever indivíduos deslocados ou que se encontram em risco de deslocamento por razões relacionadas com o clima, designadamente “refugiado ambiental ou climático” e “migrante ambiental ou climático”.

Na literatura, os termos “migrante” e “refugiado” são frequentemente usados de forma intercambiável, embora tenham sentidos distintos e vinculem direitos e responsabilidades diferentes.

O termo “migrante”, regra geral, implica “movimento com algum nível de voluntariedade”⁴⁶, logo abrange todos os casos em que o indivíduo tomou a decisão de migrar livremente, por razões de conveniência pessoal (como encontrar trabalho ou melhores condições de vida) e sem a intervenção de um fator externo envolvente.⁴⁷ Ademais, a migração climática tende a ser interna, pois não se dá o cruzamento de fronteiras, nem se procura proteção de um terceiro país ou a nível internacional. Tal significa que “as pessoas que se deslocam são da responsabilidade do seu próprio Estado”.⁴⁸

No entanto, os “migrantes” podem ser “migrantes forçados” e nesta circunstância a decisão de se deslocar não é tomada livremente, dado que existe um fator externo

⁴⁴ Hodgkinson, D., & Burton, T. (2008). *Towards a Convention for Persons Displaced by Climate Change: A discussion note on the relationship between adaptation and displacement*. Hodgkinsongroup, p.2.

⁴⁵ Biermann, F., & Boas, I. (2010). Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees. *Global Environmental Politics*, 10(1), p.67.

⁴⁶ Kelman, I. (2019). Imaginary Numbers of Climate Change Migrants? *Social Sciences*, 8(5), p.2.

⁴⁷ UN. Commission on Human Rights. Working Group of Intergovernmental Experts on the Human Rights of Migrants. (1998). *Measures to Improve the Situation and Ensure the Human Rights and Dignity of All Migrant Workers. Report of the working group of intergovernmental experts on the human rights of migrants submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1997/15*, E/CN.4/1998/76, p.10.

⁴⁸ Ionesco, D. (2019). *Let's Talk About Climate Migrants, Not Climate Refugees*. Un.org.

determinante (como os impactos prejudiciais das alterações climáticas ou ambiente) que retira o poder de escolha ao indivíduo.⁴⁹ É de notar que este não é reconhecido como um conceito jurídico internacional.⁵⁰

O termo “refugiado”, em contrapartida, refere-se a pessoas que “são forçadas ou obrigadas a deslocar-se por forças externas”⁵¹ do seu país de origem. Neste sentido, os “refugiados climáticos” são indivíduos que se veem forçados ou obrigados a deslocar-se devido aos impactos negativos das alterações climáticas. Daí que seja extremamente relevante endereçar estes indivíduos com a terminologia adequada – de acordo com K. Curtis chamá-los de migrantes quando são claramente refugiados é uma forma de lhes retirar a voz e de ignorar mais facilmente os problemas que motivam a fuga dos seus países de origem⁵², posição esta que acolhemos.

O termo “ambiental” sugere que o que motiva o deslocamento de pessoas “está mais amplamente ligado ao ambiente (isto é, a uma causa natural, como erupções vulcânicas ou terremotos) do que especificamente às alterações climáticas”.⁵³ Ou melhor, um “refugiado ambiental” é potencialmente uma pessoa que se move por motivos ambientais não-climáticos enquanto um “refugiado climático” se move exclusivamente por motivos relacionados com os impactos pejorativos das alterações climáticas (como os eventos climáticos extremos) provocados pelo Homem.

Em síntese, a nosso ver, o termo “refugiado climático” representa uma categoria mais rigorosa do que “refugiados ambientais” e embora careça de qualquer definição formal, reconhecimento e proteção sob o direito internacional, é aquela que melhor descreve os indivíduos que se veem forçados a sair dos seus países de origem devido às alterações climáticas causadas pelo Homem.

1. As duas correntes de pensamento existentes acerca dos refugiados climáticos

As duas escolas de pensamento que orientam as discussões sobre a relação entre as alterações climáticas, o número de catástrofes que causam deslocamento e o número de pessoas afetadas por tais fatores são: a escola “maximalista” e a escola “minimalista”.

⁴⁹ Kelman, I. *op.cit.*, p. 2.

⁵⁰ IOM. (2019). *International Migration Law nº34: Glossary on Migration*, p.77.

⁵¹ Bates, D. C. *op.cit.*, p.467.

⁵² Curtis, K. (2015). *Refugee vs Migrants? The word choice matters*. Undispatch.

⁵³ Randall, A. *Environmental refugees: who are they, definition and numbers*. climatemigration.org.uk.

A escola maximalista entende que existe uma ligação “causal e direta” entre a migração e as alterações climáticas – posição que é apoiada por descobertas da comunidade científica, que continua a gerar consenso sobre a dimensão e a inevitabilidade da migração impulsionada pelas alterações climáticas.⁵⁴ O relatório Stern, por exemplo, estimou que podem ficar permanentemente deslocadas entre 150 a 200 milhões de pessoas até ao ano de 2050 devido aos efeitos das alterações climáticas (como o aumento do nível do mar, inundações mais frequentes e secas mais intensas).⁵⁵

Contrariamente, a escola minimalista aponta que a migração e o deslocamento são desencadeados por causas complexas e múltiplas, sendo as alterações climáticas apenas uma delas, e prevê que o número de casos em que o deslocamento pode estar diretamente ligado aos efeitos das alterações climáticas será pequeno.⁵⁶ Neste quadro, E. Piguet ressalta que a situação económica, social e política da região ameaçada pode, dependendo do caso, aumentar ou diminuir os movimentos populacionais. E chega ao ponto de afirmar que “devido ao número de fatores envolvidos, nenhum risco climático ou ambiental resulta inevitavelmente em migrações.”⁵⁷

Já S. Castles salienta que “há poucos indícios de que as alterações climáticas (exclusivamente) tenham causado muitos deslocamentos (transfronteiriços) até agora.”⁵⁸ Simultaneamente, há evidências crescentes de que o número de pessoas que se deslocam dentro do seu próprio país devido a catástrofes súbitas relacionadas com o clima é considerável.⁵⁹

Não obstante, é importante notar que as escolas de pensamento maximalista e minimalista não devem ser vistas necessariamente como incompatíveis, mas sim como

⁵⁴ Morrissey, J. (2012). Rethinking the “debate on environmental refugees”: From “maximalists and minimalists” to “proponents and critics”. *Journal of Political Ecology*, 19 (1), p.38.

⁵⁵ Stern, N. (2007). *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. Cambridge University Press, p.77.

⁵⁶ Suhrke, A. (1994). Environmental Degradation and Population Flows. *Journal of International Affairs*, 47(2), p.477; Sciacaluga, G. (2020). How Many “Climate Refugees”? Pros and Cons of Maximalism and Minimalism. In *International Law and the Protection of “Climate Refugees”*. Palgrave Macmillan, Cham, p.54.

⁵⁷ Piguet, E. (2008). Climate change and forced migration. In *digitallibrary.un.org*. UNHCR, Policy Development and Evaluation Service. pp. 3 e 8.

⁵⁸ Castles, S. (2010). Afterword: What Now? Climate-Induced Displacement after Copenhagen. In J. McAdam (Ed.). *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*. Hart Publishing, p.244.

⁵⁹ Em 2016, mais de 24 milhões de pessoas deslocaram-se devido a catástrofes súbitas relacionadas com o clima (como inundações). Cf. IDMC. (2017). *Global Report on Internal Displacement*. Internal-Displacement.org., pp. 10, 32; NRC/IDMC. (2011). The Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century. In *unhcr.org*, Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre (NRC/IDMC), Chairperson’s summary, par. 7.

duas escolas que chegam a conclusões díspares porque olham, em certa medida, para questões diferentes.

Os “minimalistas” tendem a concentrar-se estritamente no número de pessoas que se mudam para outros países meramente por razões relacionadas com os efeitos naturais das alterações climáticas e em saber a relação entre as alterações climáticas, a migração e a própria condição de refugiado, descurando, para o efeito, os casos de deslocamento interno ou estadias de curta duração nos países vizinhos.

Os “maximalistas”, em contraste, focam-se nos indivíduos que têm que se deslocar por motivos de alguma forma relativos aos efeitos das alterações climáticas, independentemente da multi-causalidade da migração e deslocamento em contextos climáticos. Desta forma, os “maximalistas” conjeturam um grupo de pessoas muito maior do que os “minimalistas” e, como resultado, obtêm níveis de movimentos populacionais mais elevados no contexto das alterações climáticas.⁶⁰

Além disso, enquanto os “maximalistas” argumentam que é possível distinguir se os movimentos populacionais são forçados ou voluntários com base no processo da tomada de decisão do deslocado⁶¹ e, portanto, se o título de refugiado climático é apropriado, os “minimalistas” rejeitam o termo “refugiado climático”.⁶²

Neste sentido, a literatura maximalista advoga a adoção de novos instrumentos internacionais (como um novo tratado e a extensão da Convenção de 1951 sobre os refugiados) com vista a fornecer um regime de proteção universal dedicado aos refugiados climáticos, ao passo que “a literatura minimalista incentiva o uso de acordos internacionais de migração bilaterais ou multilaterais com o propósito de criar e garantir corredores oficiais de migração.”⁶³

⁶⁰ Kalin, W., & Schrepfer, N. (2012) *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate: Change Normative Gaps and Possible Approaches*. UNHCR, PPLA/2012/01, p.12.

⁶¹ Ramlogan, R. (1996). Environmental refugees: A review. *Environmental Conservation*, 23(1), p.86.

⁶² Ayazi, H., & Elsheikh, E. (2019). Climate Refugees: The Climate Crisis and Rights Denied. In *Othering & Belonging Institute*, University of California Berkeley, p.26.

⁶³ Sciacaluga, G. (2020). *op.cit.*, p.55.

III. O reconhecimento e a proteção dos refugiados climáticos no sistema jurídico internacional

1. A Convenção de 1951⁶⁴ e sua relevância

A aceção mais conhecida e aceite de “refugiado” encontra-se contemplada na Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (igualmente designada por Convenção de Genebra), a qual lida em conjunto com o Protocolo das Nações Unidas relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967⁶⁵, esclarece que este é todo aquele que

*devido a um fundado receio de ser perseguido em razão da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem nacionalidade e não possa ou, em virtude desse receio, não queira valer-se da proteção desse país; ou que, se não tiver nacionalidade e se encontre fora do país no qual tinha a sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não possa ou, devido ao referido receio, a ele não queira voltar.*⁶⁶

Ora, assim sendo, para que um indivíduo adquira o estatuto de refugiado terá que preencher os requisitos que se seguem:

i. Atravessar uma fronteira internacional

Uma pessoa que atravessa uma fronteira internacional no contexto dos impactos das alterações climáticas satisfaz a primeira condição da definição de refugiado: estar fora do seu país de origem ou residência habitual.

Sucedem que, na ótica de J. McAdam, grande parte do movimento previsto por força das alterações climáticas será meramente interno, o que inviabiliza, por sua vez, o cumprimento deste requisito. Não obstante, a autora reconhece a possibilidade de existir movimento transfronteiriço, ainda que em pequena escala.⁶⁷

⁶⁴ Adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas, convocada pela Resolução n.º 429 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950. Entrou em vigor em 22 de abril de 1954, de acordo com o artigo 43. Série Tratados da ONU, N.º 2545, Vol. 189, p. 137.

⁶⁵ Convocado pela Resolução 1186 (XLI) de 18 de novembro de 1966 do Conselho Económico e Social (CES) e pela Resolução 2198 (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 16 de dezembro de 1966. Entrou em vigor em 4 de outubro de 1967, de acordo com o artigo 8. Série Tratados da ONU N.º 8791, Vol. 606, p. 267.

⁶⁶ Art.1º A (2) da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

⁶⁷ McAdam, J. (2011). Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards. In *Refworld*. UNHCR, PPLA/2011/03, p.12.

ii. Existir uma efetiva perseguição

Para se qualificar como refugiado o indivíduo tem, ainda, que ter um fundado receio de ser perseguido.

Neste sentido, segundo J. McAdam, subsistem dificuldades em qualificar as “alterações climáticas” como “perseguição”. Já que a “perseguição” implica

a violação de direitos humanos suficientemente graves, seja pela sua natureza inerente, seja pela sua repetição (por exemplo, um acúmulo de violações que, individualmente, não seriam tão graves, mas que juntas constituem uma violação grave)⁶⁸. É muito uma questão de grau e proporção. Se algo equivale a "perseguição" é avaliado de acordo com a natureza do direito em risco, a natureza e gravidade da restrição e a probabilidade de a restrição resultar no caso individual.⁶⁹

Sucintamente, ser perseguido envolve dois elementos: sérios danos e o fracasso do Estado em proteger de tal dano.⁷⁰

Os sérios danos consistem na negação sustentada ou sistémica de direitos humanos – quer se trate de direitos civis e políticos ou de direitos socioeconómicos, como a privação de um padrão de vida adequado e direitos associados à alimentação, moradia e saúde.⁷¹

No contexto das deslocações por efeito das alterações climáticas, os direitos humanos afetados são, geralmente, os direitos económicos, culturais e sociais.

No entanto, os tribunais que têm apreciado os pedidos de estatuto de refugiado devido aos impactos do clima com base na violação de direitos socioeconómicos, não consideraram, até hoje, o risco de dano ou dano sofrido suficientemente iminente ou grave para justificar a proteção.⁷²

Paralelamente, J. McAdam entende que os impactos climáticos adversos (como o aumento do nível do mar, salinização e crescimento periódico de eventos climáticos extremos) embora prejudiciais, não alcançam o patamar de “perseguição” como é hodiernamente compreendido pela lei. Ressaltando que é uma tarefa deveras custosa identificar o “perseguidor” no âmbito das alterações climáticas, uma vez que, por norma, os refugiados que se encontram sob a égide da Convenção de 1951 fogem do seu próprio

⁶⁸ Cf. Art.9º da Diretiva Qualificação 2011/95/UE, o qual discrimina os atos de perseguição.

⁶⁹ Goodwin-Gill, G. S., & McAdam, J. (2007). *The Refugee in International Law*, Ed.3. Oxford University Press, p.94; McAdam, J. (2011). *op.cit.*, p.12.

⁷⁰ Hathaway, J. C., & Foster, M. (2014). *The Law of Refugee Status*. Ed. 2. Cambridge University Press, p.185.

⁷¹ Foster, M. (2007). *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refuge from Deprivation*. Cambridge University Press, p.94.

⁷² Nishimura, L. (2018). *Climate change and international refugee law: A predicament approach*. RefLaw.

governo ou de atores privados dos quais o governo não pode ou não pretende protegê-los. Sucede que um indivíduo cujo motivo de fuga se prenda com os efeitos das alterações climáticas não está a fugir do seu governo, ao invés disso está à procura de refúgio – ainda dentro – dos países que contribuíram para as alterações climáticas. Para melhor compreensão, a autora refere, a título de exemplo, os governos de Kiribati e Tuvalu, os quais não são responsáveis pelas alterações climáticas como um todo, nem tão-pouco se encontram a desenvolver políticas que contribuem para o aumento dos impactos negativos das alterações climáticas. Ademais, os governos supramencionados continuam dispostos a proteger os seus cidadãos, embora se desconheça a extensão da sua capacidade para fazê-lo. Ou seja, não constituem o “perseguidor”.⁷³

Neste caso, a autora menciona que poder-se-ia argumentar que o “perseguidor” é a comunidade internacional, e os países industrializados em particular, “cujo fracasso em reduzir as emissões de gases de efeito estufa levou à situação que agora se enfrenta.”⁷⁴ Convertendo-se esses mesmos países no destino do movimento transfronteiriço de pessoas caso o seu território se torne insustentável.

Contudo, tamanha possibilidade constitui, nas palavras da autora, “uma reversão completa do paradigma do refugiado tradicional”⁷⁵, pois envolve a “desvinculação” do perseguidor ou causa da perseguição do território de onde ocorre a fuga.⁷⁶

Já C. Cournil advoga que a perseguição requer mais do que uma relação causal entre uma conduta ilícita e um dano. A perseguição indica que tem que haver uma intenção específica de um agente de perseguição de causar dano a outra pessoa ou grupo de pessoas. Como tal, a autora crê ser rebuscado considerar que as atividades emissoras de gases com efeito de estufa possam ter a intenção específica de causar danos a outras populações, mas não impossível.⁷⁷

De facto, por vezes, os pedidos de estatuto de refugiado são negados quando o requerente não consegue provar a intenção de perseguição de uma lei promulgada ou das

⁷³ McAdam, J. (2011). *op.cit.*, p.12; Kalin, W. (2010). *op.cit.*, pp. 96 e 97.

⁷⁴ IPCC. (2007). Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. In The Core Writing Team, R. K. Pachauri, & A. Reisinger (Eds.), *ipcc.ch*, pp.5 e 6 e 12 e 13.

⁷⁵ McAdam, J. (2011). *op.cit.*, pp.12 e 13.

⁷⁶ Argumentou, ainda, que “qualificar os principais poluidores ou mesmo a comunidade internacional como perseguidor criaria dificuldades substanciais, pois seria necessário estabelecer a causalidade entre a sua ação/inação e o respetivo impacto das alterações climáticas em cada caso individual, o que é virtualmente impossível na atual fase do conhecimento científico.” Cf. Kalin, W., & Schrepfer, N. (2012). *op.cit.*, p.31.

⁷⁷ Cournil, C. (2017). The inadequacy of international refugee law in response to environmental migration. In Mayer B. & F. Crépeau (Eds.), *Research handbook on climate change, migration and the law*. Edward Elgar Publishing, p. 100.

autoridades do seu país de origem por um ou outro motivo da Convenção de 1951. Não obstante, a ideia de que a intenção persecutória deve ser provada tem sido criticada por autores como G. S. Goodwin-Gill e J. McAdam, pois pode colocar um fardo impossível sobre o refugiado para provar tais motivações. E, além do mais, cabe recordar que a intenção ou o motivo do agente perseguidor não é um pré-requisito para alcançar o estatuto de refugiado.⁷⁸

iii. A perseguição dar-se por motivos que assentem na raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertença a um determinado grupo social (o nexa causal)

A Convenção de 1951 exige que o nexa causal se cumpra para se alcançar o estatuto de refugiado. Portanto, mesmo que os impactos das alterações climáticas se pudessem caracterizar como “perseguição”, esta por si só não se revela suficiente.⁷⁹ De acordo com J. McAdam, a dificuldade que aqui impera recai sob o facto de os impactos das alterações climáticas não se encontrarem relacionados com características particulares – como a identidade ou crenças políticas da pessoa – mas, antes, serem amplamente indiscriminados. Esta alerta ainda que, embora as alterações climáticas afetem de forma mais adversa certos países, em razão da sua localização geográfica e recursos, o motivo pelo qual o faz em nada tem a ver com a nacionalidade ou a raça dos seus habitantes. Mais, os indivíduos afetados pelos impactos negativos das alterações climáticas dificilmente serão suscetíveis de constituir um grupo social específico, dado que “a lei exige que o grupo deve ser conectado por uma característica fundamental e imutável além do risco de perseguição em si”.⁸⁰ Ou seja, uma pessoa tem que enfrentar obrigatoriamente uma discriminação com base numa característica identificável e imutável.

⁷⁸ Goodwin-Gill, G. S., & McAdam, J. (2007). *op.cit.*, pp. 100 e 101. Cf. *Alla Konstantinova Pitcherskaia v. Immigration and Naturalization Service*, 95-70887, United States Court of Appeals for the Ninth Circuit, 24 June 1997 - este acórdão entendeu que não é possível exigir do solicitante que prove a intenção punitiva do agente perseguidor.

⁷⁹ Segundo Lauren Nishimura “A discriminação também é exigida como elemento de perseguição, e essa discriminação deve ser por pelo menos um dos cinco motivos especificados na Convenção: raça, religião, nacionalidade, filiação a um determinado grupo social ou opinião política.” O que significa que “mesmo que a perseguição possa ser estabelecida, esta deve estar associada a um dos cinco fundamentos da Convenção.” Cf. Nishimura, L. (2018). *op.cit.*

⁸⁰ McAdam, J. (2011). *op.cit.*, p.13; art.10º, nº1, alínea d) Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de dezembro de 2011 que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida.

Não obstante, J. McAdam assume que há algumas, poucas, exceções onde a exposição aos impactos do clima pode resultar em perseguição com base num motivo da Convenção de 1951, tais como: países que fomentam políticas governamentais que visam grupos específicos que dependem da agricultura para sobreviver, nos quais as alterações climáticas já dificultam a sua subsistência; e governos que induzem a fome ao destruir plantações ou envenenar a água, ou contribuir para a destruição ambiental ao poluir a terra e/ou a água.

No cômputo geral, a autora supramencionada acredita ser pouco provável que as pessoas deslocadas em virtude das alterações climáticas obtenham proteção como refugiados.⁸¹

1.1 A (possível) modificação da Convenção de 1951

A Convenção de 1951 foi elaborada num contexto de pós-guerra e, em virtude disso, concede proteção internacional apenas a refugiados “políticos”, ou seja, a pessoas que se encontram em perigo e que, conseqüentemente, fogem dos seus países de origem devido a perseguições facilmente identificáveis.

Repare-se, porém, que desde o fim da Guerra Fria novos desafios surgiram e colocam-se, atualmente, a questão de saber se a Convenção de 1951, especificamente a definição de refugiado nesta contemplada, necessita de uma nova alteração para fazer face a esses novos desafios, nomeadamente à degradação ambiental/climática. Já que esta não se encontra presente no texto da Convenção de 1951, quer como forma de perseguição ou como motivo de perseguição.

Na ótica de C. Cournil, a Convenção de 1951 ao “reter apenas uma conceção política de motivações e uma visão restritiva de perseguição, levou a uma definição (de refugiado) estreita, unidimensional”.⁸²

Facilmente se alcança a razão pela qual a degradação ambiental/climática não consta no texto da Convenção – à data do seu processo de redação não foram incluídas as violações às condições de vida por causas ambientais/climáticas, visto que no início da década de 1950 a comunidade internacional ainda não havia começado a reparar na degradação planetária e respetivas conseqüências humanas, que abrangem o deslocamento populacional.⁸³

⁸¹ *Ibid.*, p.14.

⁸² Cournil, C. (2017). *op.cit.*, p.91.

⁸³ *Ibid.*

Essa consciencialização deu-se entre as décadas de 1970 e de 1990 devido à “disponibilidade de informações cada vez mais claras sobre as consequências das alterações ambientais globais, como as alterações climáticas e a perda de biodiversidade, cujo impacto foi aumentando em extensão e ritmo.”⁸⁴

Assim, desde a adoção da Convenção de Genebra, novas causas de deslocamento emergiram, como a degradação ambiental e as alterações climáticas, que agravaram os fatores de migração e alteraram as rotas migratórias tradicionais.⁸⁵

Todavia, estas novas causas de deslocamento não foram reconhecidas, até aos dias de hoje, no seio da presente Convenção, sendo “amplamente aceite que as pessoas que são forçadas a deixar o seu país de origem por causa dos efeitos relacionados com as alterações climáticas não cumprem normalmente a definição legal de refugiado da Convenção.”⁸⁶

Por esse motivo, coloca-se como possibilidade a expansão da Convenção de 1951 no âmbito dos deslocamentos relacionados com os efeitos nocivos das alterações climáticas, nomeadamente a extensão da definição de refugiado e uma alteração ao art.1º (A) da Convenção de 1951.

Neste sentido, J.B. Cooper propôs a seguinte expansão da definição de refugiado:

*qualquer pessoa que devido (1) ao fundado receio de ser perseguido por razões de raça, religião, nacionalidade, pertença a um determinado grupo social ou opinião política, ou (2) a condições ambientais/climáticas degradantes que ameçam a sua vida, saúde, meios de subsistência, ou utilização de recursos naturais, encontra-se fora do país da sua nacionalidade e não pode ou, por tal receio, não deseja valer-se da proteção desse país.*⁸⁷

A Autora justifica a sua posição por meio da interpretação do art.25º, nº1 da DUDH, ao constatar que a linguagem abrangente desta disposição pode ser entendida “como o estabelecimento de amplos padrões ambientais e a criação de um direito humano implícito de ninguém ter que ser sujeito a ameaças de morte e outras condições ambientais intoleráveis.”⁸⁸

Assim, a proposta acima apresentada por J.B. Cooper, designadamente a expansão da noção de refugiado, ao materializar os princípios dos direitos humanos na atual

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Kraler, A., Cernei, T., & Noack, M. (2011). “Climate Refugees”: Legal and Policy Responses to Environmentally Induced Migration. In *www.europarl.europa.eu.*, p.40.

⁸⁷ Cooper, J. B. (1998). Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition. *New York University Environmental Law Journal*, 6(2), p. 494.

⁸⁸ *Ibid.*, p.492.

definição de refugiado prevista na Convenção de 1951, concebe uma forma de proteção aos refugiados climáticos.

Uma das principais vantagens de uma expansão do conceito de refugiado da Convenção de 1951 reside na sua implementação relativamente fácil, uma vez que todos os Estados Partes da Convenção de Genebra já possuem um sistema operacional de reconhecimento em vigor⁸⁹, o que significa que os Estados signatários podem recorrer ao processo de aprovação existente, caso seja necessário um ajuste da definição.

No entanto, o ACNUR posicionou-se contra tal revisão da Convenção de Genebra devido ao receio de que a reabertura da Convenção a negociações, nas atuais circunstâncias políticas, possa levar à redução ao invés da expansão do regime de proteção de refugiados⁹⁰, uma vez que a capacidade dos países industrializados para atender às necessidades atuais de proteção dos refugiados encontra-se amplamente sobrecarregada, o que dificulta a adoção de compromissos adicionais de proteção.

Além disso, F. Biermann e I. Boas salientam que a expansão do conceito de refugiado da Convenção de 1951 pode levantar questões de prioridade de tratamento entre as pessoas que se encontram atualmente no âmbito da Convenção e a nova categoria de refugiados climáticos.⁹¹

Apesar das objeções colocadas pelo ACNUR e Autores supramencionados, cremos que se a reforma da definição de refugiado da Convenção partir de uma visão assente nos direitos humanos, poder-se-á incluir os refugiados climáticos.

Com efeito, a Convenção apoia-se no art.14º da DUDH, que reconhece o direito que as pessoas têm de procurar asilo em outros países face à perseguição que enfrentam no seu país de origem. Ora, partindo do princípio que não existe uma definição padrão de perseguição, nem qualquer evidência que demonstre que as pessoas não podem ser perseguidas por meio de danos ambientais/climáticos, nada obsta a que a noção de refugiado da Convenção não possa ser ampliada e passe a incluir os refugiados climáticos. Atente-se que, os impactos climáticos causados pelos Estados podem, eventualmente, ser uma forma de perseguição, caso estes tenham atuado de forma negligente ou sido inertes.

⁸⁹ Kraler, A., Cernei, T., & Noack, M. (2011). *op.cit.*, p.40.

⁹⁰ UNHCR. (2009). Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective. In *UNHCR.*, p.9.

⁹¹ Biermann, F., & Boas, I. (2008). Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 50(6), p.11.

Por exemplo, a desertificação do Sahel africano poderia ter sido prevenida, se os governos tivessem “promulgado políticas e programas para reduzir o crescimento populacional, melhorar as técnicas agrícolas ou aumentar a produção de alimentos”.⁹²

Ademais, a Convenção reconhece claramente que a condição de refugiado resulta da negação de direitos humanos.⁹³ Contudo, a definição de refugiado falha em reconhecer e proteger o direito humano a um ambiente tolerável, o qual está presente em dois instrumentos relevantes de direitos humanos, designadamente o PIDCP e o PIDESC, que reconhecem o “direito inerente a todos os povos de desfrutar e utilizar plena e livremente as suas riquezas e recursos naturais”⁹⁴ e que “em nenhum caso um povo pode ser privado dos seus próprios meios de subsistência”.⁹⁵

Em síntese, a nosso ver, o enquadramento jurídico dos refugiados climáticos pode passar por uma extensão da definição de refugiado, contida na Convenção de 1951, em consonância com os desenvolvimentos do DIDH.

2. Os instrumentos regionais relativos aos refugiados e sua relevância

2.1 A Convenção dos Refugiados da OUA⁹⁶ e a Declaração de Cartagena⁹⁷

Simultaneamente à Convenção de 1951, foram desenvolvidos instrumentos regionais, os quais assumiram um papel crucial no que à definição de refugiado concerne, dado que forneceram uma noção mais ampla/inclusiva do que aquela contemplada na Convenção de 1951⁹⁸, tornando, deste modo, possível estender a proteção a um maior número de pessoas.⁹⁹

⁹² Cooper, J. B. (1998). *op.cit.*, p.506.

⁹³ *Ibid.*, p.491.

⁹⁴ Cf. Art.47º do PIDCP e art.1º do PIDESC.

⁹⁵ Art.1º do PIDCP e art.25º do PIDESC.

⁹⁶ Adotada pela Conferência dos Chefes de Estado e do Governo aquando da Sexta Sessão Ordinária (Adis-Abeba, 10 de setembro de 1969); Entrada em vigor a 20 de junho de 1974, de acordo com o artigo XI. Série Tratados da ONU, nº 146 981.

⁹⁷ Adotada pelo “Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados na América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários”, realizado em Cartagena, Colômbia, entre 19 e 22 novembro de 1984.

⁹⁸ A definição de refugiado referida na Convenção de 1951 revelou-se insuficiente e inadequada perante os fluxos migratórios que sucederam nos países em desenvolvimento, em particular nos países do continente africano e americano (América Central), uma vez que os motivos que conduziram os requerentes de asilo a abandonar o seu país de origem não eram os contemplados no artigo 1º A (2) Convenção de 1951. Logo, de uma perspectiva estritamente legal, para que estes se pudessem qualificar como refugiados acorreram à criação de instrumentos regionais. Cf. Arboleda, E. (1991). Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism. *International Journal of Refugee Law*, 3(2), p.186.

⁹⁹ Feller, E. (2001). The Evolution of the International Refugee Protection Regime. *Washington University Journal of Law & Policy*, 5, p.132.

Neste sentido, cabe-nos mencionar a Convenção da OUA¹⁰⁰, a qual refere que o termo refugiado se aplica, igualmente,

a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública¹⁰¹ numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.¹⁰²

Desde logo, com base neste conceito ampliado, torna-se claro que, para alcançar o estatuto de refugiado, mediante a Convenção da OUA, o indivíduo tem que cumprir apenas o critério objetivo, independentemente de satisfazer ou não o critério subjetivo. Tal quer dizer que o requerente de asilo, para se tornar refugiado, não carece de apresentar qualquer justificação por receio de perseguição nos termos da definição da Convenção de 1951. Este necessita, simplesmente, de expor os motivos ditos aceitáveis que o levam a temer pela sua segurança caso seja obrigado a retornar ao país de origem.¹⁰³ Alcançando, tão-só, proteção temporária, visto que este atende unicamente aos requisitos adicionais da definição de refugiado prevista na Convenção da OUA e não aos estabelecidos na Convenção de 1951.¹⁰⁴ Consequentemente, os refugiados nesta condição embora não sejam forçados a regressar aos seus estados de origem, também não se encontram autorizados a reassentar no estado recetor.¹⁰⁵

Além desta, compete-nos destacar a denominada Declaração de Cartagena, que além de ter acolhido a definição de refugiado da Convenção de 1951, se fez valer da noção apontada pela Convenção da OUA e, acima disso, irrompeu com um conceito de refugiado mais amplo, porquanto passou a considerar que pessoas que se encontrassem em fuga dos seus países por motivos de “violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública”¹⁰⁶ reuniam o direito de exigir o estatuto de refugiado.

¹⁰⁰ Ressalve-se que no seu art.1º, nº1 contém a definição de refugiado já nossa conhecida da Convenção de 1951 (com as devidas alterações introduzidas pelo Protocolo de 1967).

¹⁰¹ (Sublinhado nosso).

¹⁰² Art.1º, nº2 da Convenção da OUA.

¹⁰³ Opoku Awuku, E. (1995). Refugee Movements in Africa and the OAU Convention on Refugees. *Journal of African Law*, 39(1), p.81.

¹⁰⁴ Miranda, C. O. (1990). Toward a Broader Definition of Refugee: 20th Century Development Trends. *California Western International Law Journal*, 20(2), Art. 9, p.323.

¹⁰⁵ Jessica B. C. (1998). *op.cit.*, p.498.

¹⁰⁶ ACNUR. (1984). *Declaração de Cartagena. Conclusões e Recomendações. Parágrafo III. Terceira Conclusão*. Disponível em: http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/cartagen.html

Face ao exposto, indubitavelmente se depreende o valor incomensurável que estes dois instrumentos regionais representaram no seio de países em desenvolvimento, uma vez que através destes se procurou adaptar o DIR a situações concretas existentes naqueles países, alcançando, assim, uma definição mais ampla e pragmática de refugiado.¹⁰⁷

No entanto, afigura-se-nos como relevante advertir para as fragilidades que encerram aqueles instrumentos no que à noção (mais ampla) de refugiado concerne.

Atente-se, neste sentido, à Convenção da OUA, esta apresenta-se como um instrumento jurídico vinculativo, no entanto cria apenas normas de carácter regional e não de cariz universal e constitui, meramente, um complemento (regional) eficaz da Convenção de 1951, tal como enunciado no seu art.8^o¹⁰⁸. Tal facto leva alguns autores, como C.A. Gomes, a advogar que a referida Convenção se trata apenas de um Protocolo da Convenção de 1951 e que, por isso, “depende dos conceitos de perseguição e exílio interestadual”¹⁰⁹, facto este que, a ser acolhido, dificulta a extensão do conceito aos refugiados climáticos.

Já a Declaração de Cartagena consiste num instrumento não vinculativo, o que significa que cria apenas normas costumeiras e detém, igualmente, um carácter regional ao invés de universal.¹¹⁰

Além do mais, embora se equacione como possível que um indivíduo que se encontre em fuga do seu país de origem devido a desastres climáticos ou eventos climáticos extremos possa solicitar o estatuto de refugiado fundado na “perturbação grave da ordem pública” aos países que adotem a definição de refugiado prevista na Convenção da OUA e na Declaração de Cartagena, tal cenário antevê-se pouco provável de ocorrer,¹¹¹ uma vez que até ao presente momento observou-se como rara a aplicação destes instrumentos regionais¹¹².

¹⁰⁷ Arboleda, E. (1991). *op.cit.*, p.187.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p.193.

¹⁰⁹ Gomes, C. A. (2014). *op.cit.*, p.6.

¹¹⁰ Arboleda, E. (1991). *op.cit.*, p.187.

¹¹¹ Addaney, M., Jegede, A. O., & Matinda, M. Z. (2019). The protection of climate refugees under the African human rights system: proposing a value-driven approach. *African Human Rights Yearbook*, 3, p.249.

¹¹² Contam-se, pois, apenas os episódios no contexto das migrações ambientais referentes às secas de 2011 e 2012 que decorreram na Somália e cujos refugiados receberam proteção, ao abrigo da Convenção da OUA, de alguns dos países constituintes do Corno de África. E, ainda, o terramoto que decorreu no Haiti em 2010 e cujos refugiados lograram de proteção, mediante a aplicação da Declaração de Cartagena pelo Equador. Cf. Francis, A. (2019). Climate-induced migration & free movement agreements. *Journal of International Affairs*, 73(1), p.125.

3. As formas de proteção complementares

A “proteção complementar” diz respeito à proteção concedida pelos Estados aos indivíduos com necessidades de proteção internacional, mas que não se qualificam como refugiados no âmbito da Convenção de 1951.¹¹³

Estas necessidades de proteção internacional baseiam-se nas obrigações de direito internacional, fundamentalmente nos instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos posteriores à Convenção de 1951.¹¹⁴

Em termos legais, a “proteção complementar” é a “proteção concedida a indivíduos com base numa obrigação legal diferente daquela que é oferecida pelo principal tratado de refugiados.”¹¹⁵ As formas de proteção complementares proporcionam, assim, “uma base alternativa de elegibilidade para proteção e estendem a elegibilidade para proteção (em contraste com a Convenção de 1951, não há necessidade de estabelecer que o dano receado está relacionado a um motivo específico).”¹¹⁶ Resulta, pois, numa “resposta dos Estados aos requerentes de asilo individuais que não podem ser afastados em virtude de um princípio alargado de não repulsão ao abrigo do direito internacional.”¹¹⁷

O princípio da não repulsão é comumente saudado como a pedra angular da proteção internacional – “proíbe o retorno de pessoas (já presentes na jurisdição ou pelo menos na fronteira) pela força para um Estado no qual seriam perseguidas ou expostas a tortura, tratamento desumano ou outras violações graves de direitos humanos.”¹¹⁸ No direito dos tratados, este princípio encontra-se no art.33 (1) da Convenção de 1951, nos artigos 6º (direito à vida) e 7º (proibição de tortura, tratamentos cruéis, inumanos ou degradantes) do PIDCP, no art.3º da CEDH e art.3º, nº1 da CCT.

Nesta sequência, cumpre-nos destacar o sistema de proteção complementar de que a UE dispõe, o qual procura implementar as obrigações de DI – a proteção subsidiária.¹¹⁹

¹¹³ UNHCR Executive Committee of the High Commissioner's Programme. (2005). *Conclusion on the Provision on International Protection Including Complementary Forms of Protection - No. 103 (LVI)*. UNHCR; McAdam, J. (2007). *Complementary Protection in International Refugee Law*. In *Oxford University Press*. Oxford University Press, p.21.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ Ammer, M. (2009). *Climate change and Human Rights: The Status of Climate Refugees in Europe*. Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights, p.56.

¹¹⁷ *Ibid.*, p.57.

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ McAdam, J. (2011). *op.cit.*, p.17.

3.1 A Proteção Subsidiária

Os Estados-Membros da UE, com a entrada em vigor da primeira fase do Sistema Europeu Comum de Asilo¹²⁰, procuraram obter um consenso geral quanto à elegibilidade e o estatuto dos beneficiários de proteção que não têm o estatuto de refugiado nos termos da Convenção de 1951.

Deste modo, surgiu a Diretiva-Qualificação 2004/83/CE¹²¹, a qual, com caráter vinculativo, se centrava no reconhecimento do estatuto de refugiado e na criação de um novo estatuto de proteção subsidiária, ao qual J. McAdam se refere como sendo uma mera “manifestação regional e política do conceito mais amplo de proteção complementar.”¹²²

A Diretiva supramencionada estabelece o conceito, os critérios de elegibilidade e o conteúdo da proteção subsidiária. Por outras palavras, determina os padrões mínimos que os Estados devem seguir. Como resultado: consagrou-se no primeiro instrumento “juridicamente vinculativo da Europa de alcance supranacional” a impor aos Estados a “obrigação de conceder asilo a refugiados e outras pessoas que precisam de proteção.”¹²³ Ou seja, é a “primeira codificação supranacional de um regime de proteção complementar especializado”.¹²⁴

A proteção subsidiária baseia-se nas obrigações de não-repulsão dos Estados-Membros ao abrigo do DIDH – mais particularmente da CEDH.¹²⁵

Importa ressaltar que, o estatuto de refugiado determinado pela Convenção de 1951 e a proteção subsidiária enunciada na Diretiva-Qualificação são dois tipos de proteção internacional que não foram concebidos em pé de igualdade. Tal significa que existe uma hierarquia de formas de proteção, uma vez que a proteção subsidiária foi concebida com

¹²⁰ European Council. (1999). *Tampere European Council 15-16.10.1999: Conclusions of the Presidency*. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

¹²¹ European Union: Council of the European Union, *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted*, 30 September 2004, OJ L. 304/12-304/23; 30.9.2004, 2004/83/EC.

¹²² McAdam, J. (2005). The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime. *International Journal of Refugee Law*, 17(3), p. 462.

¹²³ Gil-Bazo, M.-T. (2006). Refugee status, subsidiary protection, and the right to be granted asylum under EC law. In *UNHCR*, p.7.

¹²⁴ Ammer, M. (2009). *op.cit.*, p.61.

¹²⁵ Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, com entrada em vigor desde 3 de setembro de 1953. Cf. Bauloz, C., & Ruiz, G. (2016). Refugee Status and Subsidiary Protection: Towards a Uniform Content of International Protection? In V. Chetail, P. D. Bruycker, & F. Maiani (Eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, Brill/Nijhoff, p.240.

o fim de complementar o estatuto de refugiado, ou seja, é conferida subsidiariamente quando este não pode ser concedido.¹²⁶

A UE justificou esta hierarquia de formas de proteção a partir de dois argumentos. Em primeira instância, foi apontada como crucial para garantir a primazia da Convenção de 1951 e o seu estatuto de refugiado. Em segunda instância, a natureza possivelmente mais temporária da proteção subsidiária salvaguardava essa hierarquia.¹²⁷

Daqui derivam duas consequências: “o exame de estatuto de refugiado tem de preceder o de proteção subsidiária, enquanto o último tem que conferir direitos e benefícios menores do que o primeiro.”¹²⁸

3.1.1 A Diretiva Qualificação (Reformulação)

Na segunda fase do Sistema Europeu de Asilo, surge a Diretiva Qualificação 2011/95/UE¹²⁹, a qual procede à reformulação da Diretiva 2004/83/CE, mediante a introdução de “várias alterações materiais” com o propósito de criar um sistema claro e uniforme para refugiados e beneficiários de proteção subsidiária em toda a UE, “de modo que os beneficiários do estatuto de proteção subsidiária tenham os mesmos direitos e benefícios que os refugiados ao abrigo da diretiva”¹³⁰.

Esta DQR colhe a sua base jurídica no direito comunitário originário, mais especificamente no art. 78º, nº2, alíneas a) e b) do TFUE, o qual prevê as medidas relativas a um sistema europeu comum de asilo, aludindo, para esse efeito, ao estatuto uniforme de asilo e de proteção subsidiária.¹³¹

Tal como a Diretiva precedente, esta foi adotada com o intuito de auxiliar as autoridades competentes dos Estados-Membros a aplicar a Convenção de 1951, com base em conceitos e critérios comuns.

¹²⁶ *Ibid.*, p.241.

¹²⁷ Note-se que a Comissão UE reconheceu, na sua Proposta de 2001 para uma Diretiva de Qualificação, que na realidade, a necessidade de proteção subsidiária frequentemente revela ser tão duradoura quanto a de proteção nos termos da Convenção de 1951. Commission of the European Communities. (2001). *Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection*. COM (2001) 510 Final; European Union: European Commission, pp. 4 e 29.

¹²⁸ Bauloz, C., & Ruiz, G. (2016). *op.cit.*, p.241.

¹²⁹ Diretiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 13 de Dezembro de 2011, que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida (reformulação).

¹³⁰ Carvalho, A. C. (2016). European asylum law. Reality and challenges in the context of immigration. *UNIO - EU Law Journal*, 2(2), p.139.

¹³¹ Cf. Versões consolidadas do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia 2012/C 326/01; European Union: European Asylum Support Office (EASO). (2016). *Qualification for International Protection (Directive 2011/95/EU): A Judicial Analysis*, p.11.

A configuração da qualificação para proteção internacional mantém-se: o art.2º, alínea d) da DQR acolhe a definição de refugiado constante da Convenção de 1951. A alínea f), por seu lado, define “pessoa elegível para proteção subsidiária” como

*o nacional de um país terceiro ou um apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a residência habitual, correria um risco real de sofrer **ofensa grave** (...) e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país.*

Da definição de “pessoa elegível para proteção subsidiária” pode-se inferir quais as situações específicas a que a proteção subsidiária está circunscrita, designadamente:

*a “pena de morte ou a sua execução; tortura ou a pena ou tratamento desumano ou degradante do requerente no seu país de origem; ou a ameaça grave e individual contra a vida ou a integridade física de um civil, resultante de violência indiscriminada em situações de conflito armado internacional ou interno”.*¹³²

M. Ammer entende que os critérios de elegibilidade conferidos pela Diretiva Qualificação assentam numa abordagem restritiva, a qual impossibilita a inclusão dos “deslocados climáticos internacionais”.¹³³ V. Chetail concorda, inferindo que a proteção subsidiária tem um alcance limitado tendo em conta as “formas contemporâneas de migração forçada”.¹³⁴

Atente-se que, do elenco de ofensas graves descritas no art.15º da presente Diretiva, somente o “tratamento desumano ou degradante do requerente no seu país de origem” poderia ser aplicável. A nosso ver, o CE da UE – na Nota da Presidência – confirma esta hipótese ao esclarecer que ao utilizar-se a expressão “atos ou tratamento” garante-se que somente as situações provocadas pelo Homem levarão à concessão de proteção subsidiária.¹³⁵ Ora, as alterações climáticas são incitadas pelo Homem. Logo, na nossa opinião, seria uma hipótese a considerar – a inclusão dos indivíduos que fogem do seu país de origem devido às alterações climáticas na alínea b) do artigo supramencionado,

¹³² Cf. Art.15º da DQR.

¹³³ Note-se que de acordo com o Considerando 10 da DQR, esta deve ser interpretada de forma coerente com a sua precedente – a Diretiva 2004/83/CE –, exceto no caso das alterações ao texto reformulado, respeitando, assim, o princípio da continuidade de interpretação. Cf. Ammer, M., (2009). *op.cit.*, p.62; Peers, S. (2012). Legislative Update 2011, EU Immigration and Asylum Law: The Recast Qualification Directive. *European Journal of Migration and Law*, 14(2), p. 208.

¹³⁴ Chetail, V. (2019). Part II The Treaty Regimes of International Migration Law, 3 Refugees. In *International Migration Law*. Oxford University Press, p.5.

¹³⁵ Council of the European Union. (2002). *Presidency Note: Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection*, p.7.

tornando possível a sua proteção, ainda que subsidiária. Desde que aqueles não possuam proteção contra a ofensa grave numa parte do seu país de origem.

O único inconveniente que sobressai é o facto da aplicação da disposição contida na alínea b) do supracitado artigo estar vinculada ao conteúdo do art.3º da CEDH, o que significa que o limiar de severidade que é exigido pela CEDH não pode ser extrapolado.¹³⁶ Até ao presente momento, a jurisprudência do TEDH não interpretou o art.3º da CEDH como integrando as alterações climáticas, ou seja, o teste de limiar de tratamento desumano ou degradante do art.3º da CEDH não inclui os maus-tratos no contexto das alterações climáticas atuais. Contudo, nada impede que no futuro seja diferente. Vejamos, com fundamento na jurisprudência do TEDH a CEDH é “um instrumento vivo que deve ser interpretado à luz das condições atuais”¹³⁷, logo mesmo que os atos não alcancem o teste do limiar de tratamento de desumano ou degradante agora, pode a interpretação do art.3º da CEDH ser alterada e passar a incluir os casos relacionados com as alterações climáticas, visto que estas conduzem à privação de direitos socioeconómicos dos indivíduos, resultando a ausência dos mesmos num tratamento desumano ou degradante.

No que à alínea c) do art.15º da presente Diretiva diz respeito, existem autores como V. Kolmannskog e F. Myrstad que creem que, caso esta disposição se mantivesse fiel à proposta original, seria possível incluir os deslocamentos ambientais¹³⁸, visto que a versão original era consideravelmente mais ampla do que a disposição adotada, a qual concedia proteção subsidiária a pessoas cuja deslocação fosse “resultado de violações sistemáticas ou generalizadas dos seus direitos humanos”¹³⁹. Partindo deste pressuposto, parece-nos que uma opção viável seria estender o conceito de proteção subsidiária ao alterar a alínea c) e incluir, além do conflito armado, também as alterações climáticas.

Quanto a esta última hipótese não observamos qualquer impedimento de, num futuro próximo, vir a realizar-se, dado que a UE possui competência para adotar as alterações necessárias – com o aval do art.78º do TFUE –, pelo que modificar o quadro legislativo da DQR será exequível.

¹³⁶ Commission of the European Communities. (2001). *op.cit.*, p.26.

¹³⁷ Case of Soering v. The United Kingdom (Application no. 14038/88), 1989, par.102.

¹³⁸ Kolmannskog, V., & Myrstad, F. (2009). Environmental Displacement in European Asylum Law. *European Journal of Migration and Law*, 11(4), p.320.

¹³⁹ European Union: European Commission, *Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection*, 12 September 2001, COM(2001) 510 final – CNS 2011/0207.

4. A proposta de uma Convenção de Refugiados Climáticos

Atendendo ao facto que o deslocamento incitado pelas alterações climáticas constitui um problema e uma responsabilidade global e o estatuto clássico de refugiado se revela insuficiente para fornecer proteção adequada aos refugiados climáticos, são vários os Autores que, numa tentativa de lidar com este dilema, preconizam a necessidade de elaborar uma nova convenção acerca dos refugiados climáticos.

F. Biermann e I. Boas propõem um Protocolo diretamente vinculado à CQNUAC¹⁴⁰, enquanto B. Docherty e T. Giannini, bem como D. Hodgkinson, *et al.* advogam a criação de uma nova Convenção específica.¹⁴¹

Cada proposta possui as suas particularidades. Repare-se que a de F. Biermann e I. Boas, assim como a de D. Hodgkinson *et al.* incluem quer os deslocados internos quer os internacionais, e a proposta de D. Hodgkinson ainda procura atender às necessidades específicas das pequenas ilhas ameaçadas pelas alterações climáticas; já a de B. Docherty e T. Giannini atende exclusivamente aos indivíduos que cruzam as fronteiras internacionais. Em relação à condição de refugiado, esta é determinada individualmente e em grupo na proposta de B. Docherty e T. Giannini, ao passo que nas propostas dos Autores restantes é permitida apenas a determinação de grupo.

Quanto ao aparelho administrativo e jurídico, F. Biermann e Ingrid Boas propugnam pela criação de um Comité Executivo dos Estados Partes que se responsabilizaria pelas questões de reconhecimento, proteção e reassentamento dos refugiados climáticos.¹⁴² Um mecanismo de financiamento complementaria este processo e a implementação do Protocolo seria efetuada por meio do PNUD e o Banco Mundial.¹⁴³

A estrutura central de B. Docherty e T. Giannini baseia-se em três componentes essenciais: um fundo global para captar e distribuir ajuda financeira; uma agência de coordenação independente amplamente semelhante ao ACNUR no seu modo de funcionamento, para fiscalizar a proteção e a garantia dos direitos humanos e ajuda humanitária; e um corpo de especialistas científicos, como o IPCC, que identificariam, entre outros, as populações de risco.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Biermann, F., & Boas, I. (2010). *op.cit.*

¹⁴¹ Docherty, B., & Giannini, T. (2009). *op.cit.*; Hodgkinson, D., Burton, T., Coram, A., Dawkins, S., & Young, L. (2009). Towards a convention for persons displaced by climate change: Key issues and preliminary responses. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 6(56).

¹⁴² Biermann, F., & Boas, I. (2010). *op.cit.*, p.77.

¹⁴³ *Ibid.*, p.79.

¹⁴⁴ Docherty, B., & Giannini, T. (2009). *op.cit.*, pp.373, 385-391.

D. Hodgkinson *et al.* propõem um quadro administrativo complexo por meio de uma nova Organização de Deslocamento para as Alterações Climáticas, sob a qual haveria uma Assembleia, um Conselho, um Fundo de Deslocamento para Alterações Climáticas e uma Organização para o Meio Ambiente e Ciência para Alterações Climáticas. Grupos de Implementação de Deslocamento por Alterações climáticas e um Secretariado Permanente completam o quadro institucional.¹⁴⁵

Não obstante, as propostas dos diversos Autores compartilham, igualmente, várias características fundamentais, entre as quais: baseiam-se e procuram ser consistentes com os direitos humanos e o direito humanitário existentes. E, de uma forma ou de outra, invocam a noção de responsabilidade compartilhada entre os países de origem e destino, por um lado, e entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, por outro.¹⁴⁶

Face às propostas mencionadas e respetivas estratégias adotadas, consideramos que tanto a criação de um Protocolo como de uma Convenção específica e independente constituem uma solução adequada a fim de sanar a lacuna jurídica dos refugiados climáticos no âmbito internacional.

Em concordância com F. Biermann e I. Boas, cremos que, de facto, a Convenção de 1951, tal e qual como a conhecemos, revela-se inadequada, dado que não inclui na sua definição de refugiados os denominados refugiados climáticos. Além disso, tal como os Autores constataam, o ACNUR dificilmente conseguiria suportar o dobro da procura de refúgio, caso se desse a inclusão dos refugiados climáticos.¹⁴⁷ E, ainda, acresce a pressão que os países industrializados exercem sob a Convenção de 1951 para a obtenção de uma interpretação mais restritiva da atual definição de refugiados¹⁴⁸, o que dificulta, certamente, a admissão de uma ampliação do conceito com vista a abranger os refugiados climáticos por estes países.

Quanto à CQNUAC e criação de um Protocolo anexo, embora tenhamos em consideração que a CQNUAC possui um intuito puramente preventivo, com a adoção de medidas de mitigação e adaptação às alterações climáticas, nada obsta, a nosso ver, a que com as devidas alterações, nomeadamente com a introdução de um mecanismo de

¹⁴⁵ Hodgkinson, D., Burton, T., Anderson, H., & Young, L. (2010). The Hour When the Ship Comes in': A Convention for Persons Displaced by Climate Change. *Monash University Law Review*, 36(1).

¹⁴⁶ Biermann, F., & Boas, I. (2010). *op.cit.*, p.76; Docherty, B., & Giannini, T. (2009). *op.cit.*, p.379; Hodgkinson, D., Burton, T., Anderson, H., & Young, L. (2010). *op.cit.*

¹⁴⁷ Biermann, F., & Boas, I. (2010). *op.cit.*, pp. 73 e 74.

¹⁴⁸ Biermann, F., & Boas, I. (2008). *op.cit.*, p.11.

proteção de refugiados climáticos, como defendido por F. Biermann e I. Boas na sua proposta, esta constitua uma solução plausível para acolher os refugiados climáticos.

Por fim, no que à criação de uma nova Convenção exclusiva diz respeito, entendemos que esta seria uma resposta adequada à situação dos refugiados climáticos, caso a criação de um Protocolo associado à CQNUAC nunca venha a ser admitido.

O motivo pelo qual enveredamos por esta “hierarquia de opções” é simples. O facto de já existir uma ligação entre os refugiados climáticos e a CQNUAC, esta ter uma adesão quase universal – 197 países ratificaram a Convenção – e incluir disposições para atualizações, os chamados “protocolos” confere desde logo uma abertura para a adoção de um Protocolo que tenha em vista a proteção dos refugiados climáticos. Além do mais, a adoção do Acordo de Paris (um protocolo da CQNUAC), com carácter vinculativo, ao reconhecer a conexão entre as alterações climáticas, direitos humanos e mobilidade humana alcançou um marco *per si* e evidenciou a preocupação e empenho por parte dos Estados-Signatários em fazer frente às alterações climáticas e a adaptarem-se aos seus efeitos, sendo um deles os deslocamentos fronteiriços. A tomada deste passo revela-nos que há uma abertura dos Estados Partes para a criação de um Protocolo com um regime de proteção, direitos e deveres para os refugiados climáticos.

Para mais, um dos princípios fundamentais do regime climático, designadamente o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, à CQNUAC o deve.

IV. Casos de estudo

1. Caso *Teitiota*: o primeiro refugiado climático?

O caso *Teitiota v. Nova Zelândia* consiste num caso jurídico proeminente em matéria de refugiados, dado que “tem potencial para abrir novos caminhos na forma como as alterações climáticas são consideradas em termos de *refugeedom* (reino dos refugiados)”.¹⁴⁹

1.1 Breve enquadramento

Ioane Teitiota, de Kiribati, um arquipélago de 33 atóis de coral no Pacífico, requereu o estatuto de refugiado à Nova Zelândia em 2013, argumentando que a sua terra natal enfrentava um aumento constante dos níveis da água do mar devido às alterações

¹⁴⁹ Wennersten, J. R., & Robbins, D. (2017). *Rising Tides: Climate Refugees in the Twenty-First Century*. Bloomington, Indiana: Indiana University Press, p.63.

climáticas, e que, por sua vez, com o decorrer do tempo, esse “aumento do nível da água do mar e a degradação ambiental associada iriam obrigar os habitantes de Kiribati a deixar as suas ilhas.”¹⁵⁰

Acontece que os tribunais da Nova Zelândia concluíram que, atualmente, a degradação ambiental num pequeno Estado insular como Kiribati não é grave o suficiente para colocar a vida de uma pessoa em risco ou colocar em risco o usufruto de um padrão de vida adequado.¹⁵¹ No fundo, recusaram conceder asilo a Teitiota “por este não ter conseguido demonstrar um risco iminente, ou *provável*, de privação arbitrária de vida com o seu regresso ao Kiribati.”¹⁵²

No entanto, o Supremo Tribunal da Nova Zelândia não negou categoricamente a alegação de que “a degradação ambiental decorrente das alterações climáticas ou de outros desastres ambientais ou naturais nunca poderia formular uma porta de entrada para a Convenção (de 1951) ou jurisdição de pessoa protegida.”¹⁵³ Assim, pode inferir-se que o desfecho deste caso não exclui como possibilidade futura o reconhecimento dos refugiados climáticos.

1.2 A decisão do Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas

Após o pedido de estatuto de refugiado ter sido recusado a Ioane Teitiota, este recorreu ao CDH, alegando que a Nova Zelândia havia violado o seu direito à vida, conforme o art.6º do PIDCP, ao tê-lo obrigado a regressar ao Kiribati em 2015.¹⁵⁴

Sucedeu que o CDH deu razão ao veredito dos Tribunais neozelandeses ao concluir que a remoção de Teitiota para Kiribati não violou o seu direito à vida, nos termos do art.6º do PIDCP.¹⁵⁵

Apesar do resultado decepcionante para o principal interessado, a decisão do CDH não deixa de ser histórica, porque pode abrir a porta para futuras reivindicações legais por pessoas deslocadas em todo o mundo por causa dos efeitos climáticos, ao dizer que “os efeitos das alterações climáticas nos Estados de origem podem expor os indivíduos a uma

¹⁵⁰ *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, Judgement of Priestley J, [2013] NZHC 3125, par. 14 e 15.

¹⁵¹ *Ibid.*, par.74; *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, [2015] NZSC 107, par.12.

¹⁵² Lopes, J. A. A. (2020). Alterações climáticas, iminência e proteção de direitos humanos: algumas notas a propósito do caso Teitiota c. Nova Zelândia. *Revista de Direito Económico E Socioambiental*, 11(1), p.12.

¹⁵³ *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment*, [2015] NZSC 107, par.13.

¹⁵⁴ United Nations Human Rights Committee, Views on Communication No. 2728/2016, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, 2019., par. 1.1.

¹⁵⁵ *Ibid.*, par.10.

violação dos seus direitos (...) desencadeando assim, as obrigações de não-repulsão dos Estados”.¹⁵⁶ Tal nunca havia sido reconhecido e, como J. McAdam aponta, foram necessários 25 anos de jurisprudência para chegar a este ponto.¹⁵⁷

Agora, o principal desafio reside na aplicação dessas obrigações, pois o CDH embora aceite que a obrigação de não-repulsão possa ser aplicada a pessoas cujos efeitos das alterações climáticas ameçam o seu direito à vida, este não especifica quando será esse o caso, ou seja, quando a ameaça será suficientemente grave para ser obrigatória a proteção. Apenas refere que “o risco de um país inteiro ficar submerso pela elevação do nível do mar é um risco tão extremo que, antes que se concretize, as condições de vida nesse país podem tornar-se incompatíveis com o direito à vida com dignidade.”¹⁵⁸ Por outras palavras, esclarece que não teremos que esperar até que as ilhas se encontrem submersas para considerar que as condições de vida são incompatíveis com o direito a viver com dignidade e, conseqüentemente, acionar as obrigações de direitos humanos para proteger o direito à vida.

Em síntese, Teitiota não se tornou no primeiro refugiado climático do mundo. Mas a decisão do CDH reconheceu, essencialmente, a possibilidade dos “refugiados” climáticos, ao admitir expressamente que o DIDH proíbe os Estados de repatriar pessoas para locais onde enfrentam um risco de vida ou sérios danos causados pelos impactos adversos das alterações climáticas. Assim, os Estados devem passar a ter em consideração, na sua análise de deportação de um indivíduo, se este corre ou não um risco de vida ou sérios danos incitados pelas alterações climáticas.

2. Caso *Shell*: o primeiro refugiado climático?

Em dezembro de 2020, o Tribunal de Apelação de Bordéus anulou uma ordem de deportação de um indivíduo bengalês com asma severa e de entre os vários motivos que fundamentaram tal decisão, salienta-se o nível substancial de poluição do ar no Bangladesh que agravaria a condição de saúde do indivíduo em causa.¹⁵⁹

Este é, assim, o primeiro caso em que um tribunal tem em consideração as condições climáticas no país de origem do requerente.

¹⁵⁶ *Ibid.*, par. 9.11.

¹⁵⁷ McAdam, J. (2020). *Climate refugees cannot be forced back home*. The Sydney Morning Herald. Disponível em: <https://www.smh.com.au/environment/climate-change/climate-refugees-cannot-be-forced-back-home-20200119-p53sp4.html>

¹⁵⁸ United Nations Human Rights Committee, Views on Communication No. 2728/2016, *Ioane Teitiota v. New Zealand*, 2019, par. 9.11.

¹⁵⁹ France, Cour administrative d'appel de Bordeaux, 2ème chambre, 18 décembre 2020, 20BX02193,20BX02195.

A decisão do tribunal francês reproduziu, deste modo, os critérios aplicados pelo Comité no caso *Teitiota*, designadamente o princípio de não-repulsão, alegando que os países não podem deportar indivíduos que enfrentam condições adversas induzidas pelas alterações climáticas e que, por sua vez, violam o direito à vida, conforme articulado no PIDCP.

Em síntese, embora a decisão seja inédita, ainda estamos muito longe de criar um verdadeiro estatuto de refugiado climático.

Conclusão

Chegados ao fim da nossa análise ao tema que intitula a presente dissertação, podemos afirmar, sem margem para dúvidas, que o deslocamento causado pelos efeitos das alterações climáticas levanta muitas questões complexas que necessitam de resposta urgente.

Como primeiro passo, cremos ser de máxima importância que se alcance um consenso global quanto ao facto de o deslocamento constituir uma forma relevante de adaptação às alterações nas condições climáticas e eventos climáticos extremos e que os Estados afetados em maior grau, designadamente os países subdesenvolvidos, necessitam de auxílio internacional para garantir que os seus cidadãos usufruam plenamente dos seus direitos humanos de maneira a prevenir o deslocamento induzido pelas alterações climáticas. A par do referido, torna-se necessário o reconhecimento da terminologia e conceito de refugiado climático para que, conseqüentemente, possa ser aceite e delimitada uma proteção adequada sob o direito internacional.

Acolhemos o termo de refugiado climático por considerarmos ser aquele que melhor descreve os indivíduos que se veem forçados a sair dos seus países de origem devido às alterações climáticas causadas pelo Homem. No entanto, sucede que existe uma lacuna jurídica de proteção dos refugiados climáticos no âmbito internacional.

Como tal, para suprir esta lacuna, apresentamos e analisamos quatro soluções. A primeira solução abordada foi o alargamento do âmbito de aplicação da Convenção de 1951; a respeito desta, concluímos que a extensão e alteração da definição de refugiado é uma opção provável, ainda que encontre diversas resistências, sobretudo por parte dos países industrializados. A segunda solução referida foi a possibilidade de os indivíduos que se encontram em fuga do seu país de origem devido a desastres climáticos ou eventos climáticos extremos, solicitarem o estatuto de refugiado fundado na “perturbação grave da ordem pública” aos países que adotem a definição de refugiado prevista na Convenção da OUA e na Declaração de Cartagena; quanto a esta, constatamos que não é uma opção muito viável, uma vez que até ao presente momento observou-se como rara a aplicação destes instrumentos regionais. A terceira solução discutida foi a proteção subsidiária – sistema de proteção complementar que a UE dispõe –, a qual podia, eventualmente, por meio da DQR, alargar o seu âmbito de aplicação; relativamente a esta, cremos ser uma opção realizável, caso a jurisprudência do TEDH passe a interpretar o art.3º da CEDH

como integrando as alterações climáticas e caso a alínea c) do art.15º da presente Diretiva fosse ampliada e viesse a incluir violações aos direitos humanos.

Para além das soluções mencionadas, foi debatida a proposta de uma nova Convenção exclusiva e um Protocolo anexo à CQNUAC, os quais julgamos serem opções realizáveis pelos motivos que já apresentamos.

Deste modo, por enquanto, a proteção dos refugiados climáticos pode ser comparada a um puzzle, em que as diversas peças estão sobre a mesa à espera que lhes seja dado o devido uso.

Embora, a decisão do CDH acerca do caso de Teitiotia tenha, desde já, constituído um pequeno passo para a feitura do puzzle.

Bibliografia

- ACNUR. (1984). *Declaração de Cartagena. Conclusões e Recomendações. Parágrafo III. Terceira Conclusão.* Www.cidadevirtual.pt.
http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/cartagen.html
- Addaney, M., Jegede, A. O., & Matinda, M. Z. (2019). The protection of climate refugees under the African human rights system: proposing a value-driven approach. *African Human Rights Yearbook*, 3, 241–258.
https://www.academia.edu/41754573/The_protection_of_climate_refugees_under_the_African_human_rights_system_proposing_a_value_driven_approach
- Ahmed, B. (2018). Who takes responsibility for the climate refugees? *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, 10(1), 5–26.
<https://doi.org/10.1108/ijccsm-10-2016-0149>
- Ammer, M. (2009). *Climate change and Human Rights: The Status of Climate Refugees in Europe.* Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights.
- Arboleda, E. (1991). Refugee Definition in Africa and Latin America: The Lessons of Pragmatism. *International Journal of Refugee Law*, 3(2), 185–207.
<https://doi.org/10.1093/ijrl/3.2.185>
- Ayazi, H., & Elsheikh, E. (2019). Climate Refugees: The Climate Crisis and Rights Denied. In . Othering & Belonging Institute, University of California Berkeley.
<https://belonging.berkeley.edu/climaterefugees>
- Bates, D. C. (2002). Environmental Refugees? Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. *Population and Environment*, 23(5), 465–477.
<https://doi.org/10.1023/a:1015186001919>
- Bauloz, C., & Ruiz, G. (2016). Refugee Status and Subsidiary Protection: Towards a Uniform Content of International Protection? In V. Chetail, P. D. Bruycker, & F. Maiani (Eds.), *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law* (pp. 240–268). Brill | Nijhoff.
- Biermann, F., & Boas, I. (2008). Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 50(6), 8–16.
<https://research.wur.nl/en/publications/editorial-protecting-climate-refugees-the-case-for-a-global-proto>

- Biermann, F., & Boas, I. (2010). Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees. *Global Environmental Politics*, 10(1), 60–88. <https://doi.org/10.1162/glep.2010.10.1.60>
- Bronen, R. (2008). Alaskan communities' rights and resilience. *Forced Migration Review*, 31, 30–32.
- Carvalho, A. C. (2016). European asylum law. Reality and challenges in the context of immigration. *Unio - EU Law Journal*, 2(2), 123–139. <https://doi.org/10.21814/unio.2.10>
- Castles, S. (2010). Afterword: What Now? Climate-Induced Displacement after Copenhagen. In J. McAdam (Ed.), *Climate change and displacement: multidisciplinary perspectives*. Hart Publishing.
- Chazalnoël, M. T., Mach, E., & Ionesco, D. (2016). *Migration in INDCs/NDCs | Environmental Migration Portal*. Environmentalmigration.iom.int. <https://environmentalmigration.iom.int/migration-indcsndcs>
- Chetail, V. (2019). Part II The Treaty Regimes of International Migration Law, 3 Refugees. In *International Migration Law*. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/international-migration-law-9780199668267?cc=us&lang=en&>
- Commission of the European Communities. (2001). *Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection*. COM(2001) 510 Final; European Union: European Commission. <https://www.refworld.org/docid/47fdfb1ad.html>
- Cooper, J. B. (1998). Environmental refugees. Meeting the requirements of the refugee definition. *New York University Environmental Law Journal*, 6(2), 480–529.
- Council of the European Union. (2002). *Presidency Note: Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection* (pp. 1–11). https://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j4nvi0xeni9vr21_j9vvkfvj6b325az/vhrte5vnkhwj/f=/w30925ebijl3.pdf/f=/w30925ebijl3.pdf
- Cournil, C. (2017). The inadequacy of international refugee law in response to environmental migration. In Mayer B. & F. Crépeau (Eds.), *Research handbook on climate change, migration and the law*. Edward Elgar Publishing.

- Curtis, K. (2015). *Refugee vs Migrants? The word choice matters*. Undispatch. <https://www.undispatch.com/refugees-vs-migrants-the-word-choice-matters/>
- Devitt, C. (2016). Climate Change and Population Displacement. *Working Notes (Journal of the Jesuit Centre for Faith and Justice)*, 78.
- Docherty, B., & Giannini, T. (2009). Confronting a rising tide: A proposal for a convention on Climate change refugees. *The Harvard Environmental Law Review*, 33(2), 349–403.
- Duren, R. M., & Miller, C. E. (2012). Measuring the carbon emissions of megacities. *Nature Climate Change*, 2(8), 560–562. <https://doi.org/10.1038/nclimate1629>
- European Commission. (2009). *White paper - Adapting to climate change: towards a European framework for action*. (pp. 1–16). Eur-Op.
- European Council. (1999). *Tampere European Council 15-16.10.1999: Conclusions of the Presidency*. [Www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu). https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm
- Feller, E. (2001). The Evolution of the International Refugee Protection Regime. *Washington University Journal of Law & Policy*, 5, 129–143. https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1555&context=law_journal_law_policy
- Foster, M. (2007). *International refugee law and socio-economic rights: refuge from deprivation*. Cambridge University Press.
- Francis, A. (2019). Climate-induced migration & free movement agreements. *Journal of International Affairs*, 73(1), 123–134. https://www.jstor.org/stable/26872782?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Gil-Bazo, M.-T. (2006). Refugee status, subsidiary protection, and the right to be granted asylum under EC law. In *UNHCR* (pp. 1–30). UNHCR. <https://www.unhcr.org/research/working/455993882/refugee-status-subsiary-protection-right-granted-asylum-under-ec-law.html>
- Gomes, C. A. (2014). *Migrantes climáticos: Para além da terra prometida*. I Congresso de Direitos Humanos.
- Goodwin-Gill, G. S., & Mcadam, J. (2007). *The refugee in international law* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Hathaway, J. C., & Foster, M. (2014). *The law of refugee status* (2nd ed.). Cambridge University Press, Cop.
- Hodgkinson, D., & Burton, T. (2008). *Towards a Convention for Persons Displaced by*

- Climate Change: A discussion note on the relationship between adaptation and displacement.* Hodgkinsongroup.
<http://www.hodgkinsongroup.com/documents/Draft%20Discussion%20Note%20Adaptation%20and%20Displacement.pdf>
- Hodgkinson, D., Burton, T., Anderson, H., & Young, L. (2010). The Hour When the Ship Comes in': A Convention for Persons Displaced by Climate Change. *Monash University Law Review*, 36(1).
<http://www5.austlii.edu.au/au/journals/MonashULawRw/2010/4.html>
- Hodgkinson, D., Burton, T., Coram, A., Dawkins, S., & Young, L. (2009). Towards a convention for persons displaced by climate change: Key issues and preliminary responses. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 6(56).
<https://doi.org/10.1088/1755-1307/6/6/562014>
- ICHRP. (2008). Climate Change and Human Rights: A Rough Guide. In *ohchr.org*.
https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Submissions/136_report.pdf
- IDMC. (2017). *Global Report on Internal Displacement*. Internal-Displacement.org.
<https://www.internal-displacement.org/publications/2017-global-report-on-internal-displacement#:~:text=The%202017%20Global%20Report%20on>
- IOM. (2019). *International Migration Law n°34: Glossary on Migration: Vol. ()*. International Organization for Migration.
- Ionesco, D. (2019). *Let's Talk About Climate Migrants, Not Climate Refugees*. Un.org.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/06/lets-talk-about-climate-migrants-not-climate-refugees/>
- IPCC. (2007). Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. In The Core Writing Team, R. K. Pachauri, & A. Reisinger (Eds.), *ipcc.ch* (pp. 1–112). IPCC.
https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/ar4_syr_full_report.pdf
- Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley (eds.)). Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, NY, USA, 582 pp
- IPCC. (2014). Annex II: Glossary [Mach, K.J., S. Planton and C. von Stechow (eds.)]. In: Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC,

- Geneva, Switzerland, pp. 117-130.
- IPCC. (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 151 pp
- Kalin, W. (2010). Conceptualising Climate-Induced Displacement. In *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives*. Hart Publishing.
- Kelman, I. (2019). Imaginary Numbers of Climate Change Migrants? *Social Sciences*, 8(5), 131. <https://doi.org/10.3390/socsci8050131>
- Knox, J. H. (2009). Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations. *Harvard Environmental Law Review*, 33, 477–498.
- Kolmannskog, V. (2008). *Future floods of refugees: A comment on climate change, conflict and forced migration*. Norwegian Refugee Council (NRC).
- Kolmannskog, V., & Myrstad, F. (2009). Environmental Displacement in European Asylum Law. *European Journal of Migration and Law*, 11(4), 313–326. <https://doi.org/10.1163/138836409x12501577630588>
- Kraler, A., Cernei, T., & Noack, M. (2011). “Climate Refugees”: Legal and Policy Responses to Environmentally Induced Migration. In www.europarl.europa.eu. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-LIBE_ET%282011%29462422
- Kälin, W., & Schrepfer, N. (2012). *Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change: Normative Gaps and Possible Approaches* (pp. 1–82). UNHCR.
- Lopes, J. A. A. (2020). Alterações climáticas, iminência e proteção de direitos humanos: algumas notas a propósito do caso Teitiota c. Nova Zelândia. *Revista de Direito Econômico E Socioambiental*, 11(1), 3–38. <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v11i1.27492>
- McAdam, J. (2005). The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime. *International Journal of Refugee Law*, 17(3), 461–516. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eei018>
- McAdam, J. (2007). Complementary Protection in International Refugee Law. In *Oxford University Press*. Oxford University Press.
- McAdam, J. (2011). Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards. In *Refworld* (pp. 1–71). UNHCR. <https://www.refworld.org/docid/4fdf20022.html>

- McAdam, J. (2020, January 20). *Climate refugees cannot be forced back home*. The Sydney Morning Herald. <https://www.smh.com.au/environment/climate-change/climate-refugees-cannot-be-forced-back-home-20200119-p53sp4.html>
- Miranda, C. O. (1990). Toward a Broader Definition of Refugee: 20th Century Development Trends. *California Western International Law Journal*, 20(2). <https://scholarlycommons.law.cwsl.edu/cwilj/vol20/iss2/9/>
- Morrissey, J. (2012). Rethinking the “debate on environmental refugees”: from “maximilists and minimalists” to “proponents and critics.” *Journal of Political Ecology*, 19(1), 36. <https://doi.org/10.2458/v19i1.21712>
- Murphy, C., Gordini, P., & McKim, R. (2018). Risks and Values: New and Interconnected Challenges of Climate Change. In *Climate Change and Its Impacts: Risks and Inequalities*. Springer International Publishing AG, part of Springer Nature.
- Myers, N. (1993). Environmental Refugees in a Globally Warmed World. *BioScience*, 43(11), 752–761. <https://doi.org/10.2307/1312319>
- Myers, N. (2002). Environmental refugees: a growing phenomenon of the 21st century. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological Sciences*, 357, 609–613. <https://doi.org/10.1098/rstb.2001.0953>
- National Academies Of Sciences, Engineering, And Medicine (U.S.). Committee On Extreme Weather Events And Climate Change Attribution. (2016). *Attribution of extreme weather events in the context of climate change*. The National Academies Press.
- Nishimura, L. (2018). *Climate change and international refugee law: A predicament approach*. RefLaw. http://www.reflaw.org/climate-change-and-international-refugee-law/#_ftnref43
- Nolt, J. (2018). Cumulative Harm as a Function of Carbon Emissions. In *Climate Change and Its Impacts: Risks and Inequalities*. Springer International Publishing AG, part of Springer Nature.
- NRC/IDMC. (2011). The Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century. In *unhcr.org* (pp. 1–20). Norwegian Refugee Council/Internal Displacement Monitoring Centre (NRC/IDMC). <https://www.unhcr.org/4ea969729.pdf>
- OCHA. (1998). *Guiding Principles on Internal Displacement*. 199808-training-OCHA-guiding-principles-Eng2.pdf (internal-displacement.org)

- OHCHR. (2009). *Report of the Office of the United High Commissioner for Human Rights on the Relationship Between Climate Change and Human Rights*. U.N. Doc. A/HRC/10.61.
- Okoth-Obbo, G. (2001). Thirty years on: a legal review of the 1969 OAU Refugee Convention governing the specific aspects of refugee problems in Africa. *Refugee Survey Quarterly*, 20(1), 79–138. <https://doi.org/10.1093/rsq/20.1.79>
- Onyena, A. P., & Sam, K. (2020). A review of the threat of oil exploitation to mangrove ecosystem: Insights from Niger Delta, Nigeria. *Global Ecology and Conservation*, 22,. <https://doi.org/10.1016/j.gecco.2020.e00961>
- Opoku Awuku, E. (1995). Refugee Movements in Africa and the OAU Convention on Refugees. *Journal of African Law*, 39(1), 79–86. <https://doi.org/10.1017/s0021855300005891>
- Peers, S. (2012). Legislative Update 2011, EU Immigration and Asylum Law: The Recast Qualification Directive. *European Journal of Migration and Law*, 14(2), 199–221. <https://doi.org/10.1163/157181612x642376>
- Piguet, E. (2008). Climate change and forced migration. In *digitallibrary.un.org*. UNHCR, Policy Development and Evaluation Service. <https://digitallibrary.un.org/record/627764?ln=en>
- Ramlogan, R. (1996). Environmental refugees: a review. *Environmental Conservation*, 23(1), 81–88. https://www.jstor.org/stable/44519184?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Randall, A. (n.d.). *Environmental refugees: who are they, definition and numbers*. climatemigration.org.uk. <https://climatemigration.org.uk/environmental-refugees-definition-numbers/>
- Roy, S. S. (2018). Climate Refugees. In *Linking Gender to Climate Change Impacts in the Global South*. Springer Climate.
- Rwelamira, M. R. (1989). Two Decades of the 1969 OAU Convention Governing the Specific Aspects of the Refugee Problem in Africa. *International Journal of Refugee Law*, 1(4), 557–561. <https://doi.org/10.1093/ijrl/1.4.557>
- Schneider, V., & Ollmann, J. (2013). Punctuations and Displacements in Policy Discourse: The Climate Change Issue in Germany 2007-2010. In S. Silvern & S. Young (Eds.), *Environmental Change and Sustainability*. IntechOpen.
- Sciaccaluga, G. (2020). How Many “Climate Refugees”? Pros and Cons of Maximalism and Minimalism. In *International Law and the Protection of “Climate Refugees”*

- (pp. 39–56). Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-52402-9_4
- Stern, N. (2007). *The economics of climate change: the Stern Review*. Cambridge University Press.
- Suhrke, A. (1994). Environmental Degradation and Population Flows. *Journal of International Affairs*, 47(2), 473–496. https://www.jstor.org/stable/24357292?seq=1#metadata_info_tab_contents
- Terminski, B. (2012). Environmentally-Induced Displacement and Human Security. *Centre d'Etude de l'Ethnicité et Des Migrations, Université de Liège*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2177781>
- UN. Commission on Human Rights. Working Group of Intergovernmental Experts on the Human Rights of Migrants. (1998). *Measures to improve the situation and ensure the human rights and dignity of all migrant workers. Report of the working group of intergovernmental experts on the human rights of migrants submitted in accordance with Commission on Human Rights resolution 1997/15* (pp. 1–23).
- UNHCR. (2009). Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective. In *UNHCR* (pp. 1–14). UNHCR. <https://www.unhcr.org/protection/environment/4901e81a4/unhcr-policy-paper-climate-change-natural-disasters-human-displacement.html>
- UNHCR Executive Committee of the High Commissioner's Programme. (2005). *Conclusion on the Provision on International Protection Including Complementary Forms of Protection - No. 103 (LVI)*. UNHCR. <https://www.unhcr.org/excom/exconc/43576e292/conclusion-provision-international-protection-including-complementary-forms.html>
- Wennersten, J. R., & Robbins, D. (2017). *Rising tides climate refugees in the twenty-first century*. Bloomington, Indiana Indiana University Press.
- Wuebbles, D. (2018). Climate Change in the 21st Century: Looking Beyond the Paris Agreement. In *Climate Change and Its Impacts: Risks and Inequalities*. Springer International Publishing AG, part of Springer Nature.
- Zetter, R., Boano, C., & Morris, T. (2008). *Environmentally displaced people: understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration* (Vol. 1). Refugee Studies Centre.