

O (não)reconhecimento da migração climática e a possibilidade de proteção pelos mecanismos do direito das mudanças climáticas

*Jéssica Aline Gomes**

1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas¹ se incluem na classe de objetos especiais que o filósofo inglês Timothy Morton (2010) denomina “hiper-objeto”, um fato conceitual tão grande e complexo que nunca será plenamente compreendido, assim como a *internet*. Elas desafiam a percepção humana do tempo e do espaço porque estão distribuídas de tal maneira pela Terra que não podem ser apreendidas diretamente pelos seres humanos, além de produzirem efeitos cuja duração extravasa enormemente a escala da vida humana conhecida e que, num ato reflexo, não consideramos que possam ser reais.

Na primeira avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)², a preocupação era com os futuros impactos nos ecossistemas causados pelo aumento das emissões de gases de efeito estufa (GEE) (IPCC, 1990). Já o relatório mais recente (Sexto Relatório de Avaliação, do Grupo de Trabalho I) concluiu enfaticamente ser inequívoca a influência humana no aquecimento da atmosfera, do oceano e da superfície terrestre e que as mudanças no sistema climático são rápidas, disseminadas e estão acontecendo (IPCC, 2021).

Dentre as alterações nos ecossistemas, o IPCC (2021) destaca os aumentos na frequência e na intensidade de extremos de calor, de ondas de calor marinhas, de fortes precipitações e de ciclones tropicais. Também contribui para a ampliação de secas agrícolas (afetando a segurança alimentar) e ecológicas (afetando a fauna e a flora de algumas regiões), o derretimento de geleiras e mantos de gelo (causando o aumento do nível médio do mar em 20 centímetros no último século)

* *Jéssica Aline Gomes. Mestranda em Direito Internacional Público pela Universidade de São Paulo - Faculdade de Direito (FD/USP). Graduada em Direito (2014) pela Universidade de São Paulo - Faculdade de Direito (FD/USP). Pós-graduada “lato sensu” em nível de especialização (2018) em Direitos Difusos e Coletivos pela Escola Superior do Ministério Público de São Paulo (ESMP/SP). Analista Jurídica do Ministério Público do Estado de São Paulo. E-mail: jessicagomes.jag@gmail.com.*

e da temperatura global. As regiões no mundo serão afetadas de modo distinto: no Brasil, projeta-se a redução drástica das precipitações, particularmente no Nordeste e no Brasil central, com impactos sobre a produtividade agrícola e o setor energético, além do aumento do nível do mar, afetando cidades litorâneas.

Como consequência, os desastres³ causados por fatores climáticos se apresentam cada vez mais frequentes e intensos e gerarão situações irreversíveis, ainda mais se não houver a redução drástica das emissões de GEE. A Estratégia Internacional de Redução de Desastres da ONU (*United Nations Office for Disaster Risk Reduction – UNDRR*), em 2015, estimou que 90% dos desastres das últimas duas décadas são relacionados ao clima, como as inundações, tempestades, ondas de calor e secas, ceifando 606.000 vidas e com mais 4,1 bilhões de pessoas feridas, desabrigadas ou desassistidas (UNDRR, 2015).

Muito embora os efeitos das mudanças climáticas sejam significativos e sabidos – inclusive para a mobilidade humana – a ligação entre tais impactos e o deslocamento de pessoas nem sempre é direta e de simples compreensão e a isto se somam outras dificuldades que serão abordadas adiante. O Direito Internacional, até o momento, não apresentou resposta suficiente para a situação jurídica nova daqueles que migram induzidos pelo clima, aqui denominados “migrantes climáticos”, cujo fenômeno migratório é definido como:

O movimento de pessoas ou grupo de pessoas que, por razões predominantemente de mudanças progressivas ou súbitas do meio ambiente devido às mudanças climáticas, são forçadas a deixar seus lugares de residência habitual, ou escolhem fazê-lo, temporária ou permanentemente, dentro ou fora de fronteiras do país de residência habitual (Organização Internacional para as Migrações – OIM, 2019, tradução nossa)⁴.

Em paralelo, a partir da década de 1980 desenvolveu-se o Direito das Mudanças Climáticas, com o escopo inicial de regular as emissões de GEE e, assim, evitar o aquecimento global crítico. Contudo, uma vez que no século anterior as emissões já provocaram um aquecimento inevitável da temperatura e que os esforços não se demonstraram suficientes para reverter a situação, ganharam importância as medidas de adaptação aos impactos das mudanças climáticas, com o escopo de reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos – o que inclui a discussão sobre mobilidade humana no contexto do Direito das Mudanças Climáticas.

Feito esse panorama, o presente artigo tem como escopo avaliar a lacuna jurídica que existe no reconhecimento da categoria dos migrantes climáticos bem como as possibilidades “convencionais” de tratamento do tema. Em seguida, se investigará se os mecanismos de adaptação e de perdas e danos, criados pelo Direito das Mudanças Climáticas, podem ser utilizados para regulamentar as migrações induzidas pelo clima e, especialmente, proteger os direitos humanos daqueles migrantes climáticos.

Trata-se de uma pesquisa exploratória e descritiva, bibliográfica e documental, com uma análise por meio de doutrina, documentos de organizações internacionais, institutos de pesquisa e ONGs e fontes jurídicas internacionais. O método de abordagem será o dedutivo, partindo de conceitos gerais, buscando-se sua particularização.

2 A (DES)PROTEÇÃO DOS MIGRANTES CLIMÁTICOS

O tema das migrações ambientais (e, posteriormente, climáticas) se popularizou a partir da década de 1980, com publicações de ambientalistas⁵. Em seu primeiro relatório, em 1990, o IPCC alertava aos tomadores de decisão que “os impactos mais graves da mudança do clima podem ser aqueles nas migrações humanas, pois milhões serão deslocados pela erosão costeira, inundações costeiras e secas severas” (IPCC, 1990, p. 103, tradução nossa).

Apesar da evolução no estudo sobre a relação entre meio ambiente e mobilidade humana, a ligação entre os impactos negativos do clima e o deslocamento de pessoas é de difícil assimilação, pois a mobilidade humana é, em regra, multicausal. De acordo com o relatório final do projeto “*Foresight: Migration and Global Environmental Change*”, produzido pelo Escritório de Ciência do Governo do Reino Unido (REINO UNIDO, 2011) para compreender as migrações motivadas por alterações ambientais, a mobilidade é explicada por cinco fatores macro principais (econômicos, sociais, políticos, demográficos e ambientais) que interagem com fatores médios (como os custos de viagem, as relações sociais, a burocracia estatal e os meios de comunicação) e micros (como as características pessoais – idade, gênero, educação – e familiares – composição familiar, religião, cultura).

Analisar a mobilidade humana influenciada por questões de alteração climática demanda esforços em separar os motivos ambientais, o que nem sempre é evidente porque a mudança climática não é, em regra, o motivo imediato das migrações. No lugar, o fenômeno tem um impacto incremental, aumentando a frequência de ameaças e agravando as vulnerabilidades das sociedades, conforme concluiu a relatoria da OIM:

Foi apontado que as mudanças climáticas provavelmente não são a causa direta do deslocamento de populações, mas podem agravar a vulnerabilidade existente em determinados segmentos sociais (CONFERÊNCIA SUL-AMERICANA SOBRE MIGRAÇÕES, 2016, p. 4, tradução nossa).

A mudança climática interfere em diferentes ecossistemas, de diversos modos, debilitando-os e os tornando cada vez mais inóspitos para os seres humanos, além de reforçar vulnerabilidades existentes em comunidades, como o aumento de doenças, a redução de proventos relacionados com agricultura,

pecuária e pesca e a destruição de infraestrutura sanitária, de transportes e energia. Neste contexto, o risco climático de uma comunidade ou indivíduo pode ser entendido como uma interação entre a sua vulnerabilidade⁶ e a probabilidade de exposição à ameaça climática (ADRIÁN, MARTÍNEZ, 2021).

Assim, a porção da população mais negativamente atingida pelas mudanças climáticas e que precisa se deslocar é, em geral, quem já sofre com padrões discriminatórios e outras vulnerabilidades socioambientais, como pobreza, pouca educação, habitação precária e falta de acesso aos serviços de saúde, como afirmou o Conselho de Direitos Humanos da ONU (A/HCR/RES/35/20). E, considerando a responsabilidade histórica pelas emissões de GEE atribuída àqueles com melhores condições socioeconômicas – segundo relatório da OXFAM (2020), 10% das pessoas mais ricas (630 milhões) são responsáveis por 52% das emissões de carbono acumuladas, enquanto 50% da população mais pobre (3,1 bilhões de pessoas) são responsáveis por 7% das emissões acumuladas – o fenômeno das migrações climáticas evidencia um aspecto da injustiça climática.

Não obstante a complexidade das relações entre vulnerabilidade, exposição e ameaça climática, existem tentativas de sistematizar como os impactos climáticos afetam as migrações. O ex-representante do Secretário-Geral das Nações Unidas sobre os direitos humanos das pessoas deslocadas internamente, Walter Kälin (2010), apontou cinco situações que podem originar o deslocamento de pessoas por mudanças climáticas: (i) desastres de início repentino, como as inundações; (ii) degradação ambiental de início lento, como as elevações dos níveis do mar, as secas e as desertificações; (iii) o caso dos chamados “pequenos países insulares”, como Kiribati e Tuvalu; (iv) a classificação das áreas como “zonas de alto risco para habitação humana” pelo governo e (v) a perturbação da ordem pública, a violência ou o conflito armado pela crescente escassez de recursos.

Com este panorama sobre a complexidade das migrações induzidas pelas mudanças climáticas, parte-se para a revisão de como a sociedade internacional reconhece o fenômeno e propõe soluções jurídicas para resguardar os direitos daquelas pessoas que migram.

2.1 Reconhecimento internacional dos migrantes climáticos

Ainda que décadas tenham se passado desde as primeiras discussões sobre o tema, não há consenso no Direito Internacional sobre a existência e reconhecimento de uma categoria autônoma de migrantes climáticos que merecem proteção jurídica específica. Há incertezas sobre as estimativas e previsões de quantidade de migrantes⁷, a denominação adequada⁸ e, sobretudo, a definição de quem pode ser incluído na categoria. Autores como Andrea Maria Pacheco Pacífico (2012) indicam que, além da dificuldade técnica em classificar a categoria de pessoas que saem de seus locais de origem devido, primordialmente, ao aquecimento global, a inexistência de um tratado internacional abrangente sobre o tema é um empecilho para a definição pacífica dos migrantes.

A relevância na conceituação dos migrantes por motivos climáticos vai além da solução de uma dúvida acadêmica genuína. Segundo a OIM (LACZKO; AGHAZARM, 2009), as definições são cruciais por dois motivos: para orientar as políticas públicas dos governos e organizações internacionais com relação aos migrantes e para realizar estatísticas sobre esse tipo de mobilidade, possibilitando a criação dos programas, ações e atividades.

Com relação à denominação, não obstante a existência de inúmeros termos, “refugiado ambiental” é uma expressão bastante difundida entre os pesquisadores que se dedicam ao estudo da mobilidade humana induzida por questões ambientais (incluindo as questões climáticas). Segundo o entendimento de Cournil e Mayer (2014), a utilização do vocábulo “refugiado” não é neutra, mas um ato militante que sugere uma analogia entre as migrações ambientais e os refugiados. Para Essam El-Hinnawi, a resposta que se dá à pergunta “qual a denominação de tais migrantes” determina o grau de apoio e de proteção que os indivíduos receberão, incluindo a solução de longo prazo para sua condição. Em publicação de 1985 para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o autor denomina esta categoria “refugiados ambientais” e os define como:

[...] para o propósito deste livro, refugiados ambientais são definidos como aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, por causa de uma perturbação ambiental acentuada (natural e/ou desencadeada por pessoas) que colocou em risco suas existências e/ou afetou seriamente a qualidade de suas vidas. (EL-HINNAWI, 1985, p. 3, tradução nossa).

Para Carolina de Abreu Batista Claro (2018), os “refugiados climáticos” (ou ambientais) são refugiados *não convencionais*, uma vez que não têm proteção garantida pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 (“Convenção de 1951”).

Isso porque, segundo dispõe o artigo 1º da Convenção de 1951, um dos requisitos para obtenção do status de refugiado é a fundada perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Como apontam Valle e Saliba (2017), considerando que o fenômeno das migrações climáticas é complexo, com diferentes características e múltiplos fatores, não é possível sepultar que, na maior parte dos casos, houve perseguição. Ainda assim, reconhece-se que, em alguns episódios específicos, é possível utilizar o regime de proteção da Convenção dos Refugiados⁹.

François Gemenne (2015), por outro lado, sustenta que a simples omissão dos Estados em garantir boas condições ambientais em determinada região, fazendo com que os indivíduos saiam de seus países, é uma forma de perseguição, logo, seria possível garantir proteção convencional a tal grupo de

peças. Contudo, há que se considerar que a maior parte dos países emissores de deslocados ambientais sofrem de deficiência generalizada de estrutura e de recursos em relação a toda população, não a um grupo específico de pessoas com base em raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, o que torna difícil comprovar o liame entre negligência deliberada do Estado baseada nos critérios da Convenção de 1951 e o deslocamento de pessoas (VALLE; SALIBA, 2017). Ademais, segundo Jane Mc Adam (2009), o migrante climático se desloca primordialmente para escapar de uma situação de calamidade do meio ambiente que expõe sua vida e segurança em risco e não de um governo específico – afastando, assim, o elemento essencial da perseguição.

Alguns sistemas regionais buscaram oferecer soluções próprias para o tratamento de tais indivíduos. No âmbito da União Africana, o conceito de refugiado foi ampliado pela Convenção que Rege os Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados na África (1969) para “qualquer pessoa que, devido a (...) acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública (...) seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.”

No contexto americano, os migrantes climáticos poderiam ser enquadrados no conceito ampliado de refugiados estabelecidos pela Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984), que garante o status para quem foge de seu país devido a “grave e generalizada violação de direitos humanos”. Contudo, como o instrumento não tem força vinculante, a Declaração tem sua aplicação condicionada à decisão dos Estados, que vêm demonstrando sua *opinio juris* no sentido de que desastres e degradações ambientais não são considerados “graves violações de direitos humanos” e que o elemento perseguição deve estar presente para o status de “refugiado”¹⁰. Este posicionamento subsidia a tentativa de afastar a responsabilidade dos Estados de destino, como apontam Valle e Saliba (2017), uma vez que a condição de refugiado implica na garantia de direitos, como o *non-refoulement*¹¹, na facilitação de sua permanência e na garantia de reunião familiar e acesso aos direitos sociais.

Pelo não enquadramento dos migrantes climáticos no escopo da proteção de tais convenções sobre refugiados, parte da doutrina – como Jane McAdam e Stephan Castles, chamados de autores minimalistas¹² e – de Organizações Internacionais – como o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) e a OIM, entende que não é possível denominar “refugiadas” as pessoas que migram por questões climáticas, opinião adotada neste artigo. Mais além, posiciona-se o ACNUR no sentido de que o uso da terminologia “refugiado” para os migrantes climáticos pode enfraquecer o regime legal de proteção daqueles refugiados convencionais, que já sofrem com políticas de restrição de ingresso de solicitantes de refúgio em países do Norte Global¹³.

Outro elemento essencial para a proteção convencional é o cruzamento de fronteiras e, como concluíram Boano, Zetter e Morris (2008), os refugiados climáticos são, em geral, internos. Com relação às pessoas que se deslocam dentro

dos limites de seu Estado devido a questões climáticas, conforme os Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos (1998), essas poderiam ser entendidas como “deslocados internos”, definidos como:

[...]pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, (...), violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.

A despeito de apresentarem um robusto corpo de direitos dos deslocados e deveres do Estado – como, por exemplo, a proteção e assistência humanitária, a proteção contra o deslocamento arbitrário e o direito a um padrão adequado de vida – a sua força jurídica ainda é questionável¹⁴, dificultando a incorporação automática no ordenamento jurídico doméstico e a responsabilização dos governos pelo descumprimento. Como observa Érika Ramos (2011), apenas em situações excepcionais o ACNUR presta assistência a deslocados internos em situações de risco não compreendidos na Convenção de 1951, como as catástrofes – cita-se, como exemplo, o tsunami no Oceano Índico, em 2004, o terremoto que ocorreu no Paquistão, em 2005, o furacão que atingiu o Haiti, em 2010, e o ciclone em Moçambique, em 2019.

Em resumo, apesar de avanços políticos – alguns recentes instrumentos *soft law*¹⁵ visam regulamentar a temática, ainda que de modo não vinculante¹⁶ e parcial – e das evidências empíricas cada vez maiores, ainda não há um acordo entre os Estados capaz de definir, de forma explícita e/ou suficiente, a situação dos que se deslocam por motivos climáticos, nem proporcionam mecanismos eficazes para sua proteção.

2.2 O tratado internacional como uma solução aos migrantes climáticos

A concepção de um tratado internacional (portanto, vinculante) definindo o fenômeno das migrações climáticas, regulamentando as atribuições dos Estados e outros sujeitos e, especialmente, garantindo a proteção dos direitos humanos dos migrantes é, sem dúvida, o cenário ideal, mas quase utópico. Alguns autores e organizações propuseram interessantes meios de normalizar o tema por fontes internacionais, como tratados, protocolos e *soft law*. Carolina de Abreu Batista Claro (2015) assim classificou as propostas existentes:

- a) Propostas de ampliação da Convenção de 1951: tais propostas pretendem ampliar o escopo de proteção do tratado existente para abranger também aqueles que se deslocam forçadamente por questões

ambientais/climáticas. Também existem propostas para celebração de um protocolo à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC) para incluir, além das medidas de mitigação e adaptação, a proteção daqueles que migram induzidos por questões climáticas;

- b) Propostas de tratados específicos: Claro (2015) destaca a proposta da Universidade de Limoges (França) para criação de uma “Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos Deslocados Ambientais”, que trata de deslocamento humano forçado e voluntário e se baseia em princípios do Direito Internacional, como da solidariedade, do *non-refoulement* e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, garantindo seus direitos humanos;
- c) Propostas de proteção por meio da *soft law*: Claro (2015, p. 138) ressalta a ideia aventada por Benoît Mayer de elaboração de uma resolução da Assembleia Geral da ONU para criar uma “estrutura global que seria implementada por meio de negociações bilaterais e regionais e por cooperação e fundos da comunidade internacional através de uma agência da ONU”. Contudo, tal proposta ainda esbarra na falta de vontade política de Estados (especialmente aqueles que recebem os migrantes) de implementá-la e, por não ter força vinculante, pode nascer fadada ao insucesso.

Não obstante os esforços para elaborar um documento jurídico, muitos daqueles que militam pela causa dos migrantes climáticos abandonaram o foco em conceber um novo documento devido aos obstáculos que o tornam inviável, ao menos em curto e médio prazo.

Jane McAdam (2011) apresenta três argumentos do porquê o tratado não é uma resposta. O primeiro é referente às evidências empíricas coletadas sobre a relação entre mudanças climáticas e migração indicando que o movimento é predominantemente interno e que o processo de degradação ambiental é gradual. Logo, boa parte da migração climática é escalonada e interna, escapando do escopo das propostas internacionais melhor desenvolvidas, que pressupõem o cruzamento de fronteiras e/ou a ocorrência de um evento danoso súbito.

O segundo argumento é quanto à causalidade da migração. McAdam afirma que “é conceitualmente problemático e empiricamente falho, na maioria dos casos, sugerir que a mudança climática por si só causa migração” (2011, p. 12, tradução nossa). Como exposto, a relação entre o aquecimento global e a migração não é, em regra, direta, pois a alteração climática age exacerbando as vulnerabilidades existentes em certas comunidades e a motivação migratória muitas vezes tem componentes familiares, culturais, religiosos e individuais. Desse modo, a autora conclui que seria praticamente impossível e conceitualmente arbitrário diferenciar quem merece proteção por ter sofrido os efeitos negativos

diretos das mudanças climáticas daqueles que são “somente” vítimas de dificuldades econômicas ou ambientais. A proposta de proteção dos “migrantes da sobrevivência” (*survivor migrants*), de Alexander Betts (2010), supriria este impasse, pois não distinguiria a causa específica do movimento forçado.

Por fim, McAdam (2011) expõe os embaraços políticos na celebração de um tratado, sintetizados na falta de vontade dos Estados em oferecer proteção a outra categoria de pessoas e criar responsabilidades e encargos financeiros. Ainda que um pacto seja firmado para proteger os interesses dos migrantes climáticos, sua ratificação, implementação, *enforcement* e monitoramento não seriam fáceis, como se observa nas atuais limitações de recepção dos refugiados “convencionais” no Norte Global. É, portanto, improvável que haja um tratado internacional multilateral reconhecendo expressamente o fenômeno da migração climática a curto e médio prazo, sendo uma possibilidade aventada por McAdam focar na elaboração de instrumentos bilaterais e regionais para abordar a temática.

Claro (2018) observa que, se não há proteção internacional, os Estados tampouco costumam oferecer, em suas legislações domésticas, tratamento jurídico distinto daquele aplicável aos migrantes econômicos comuns, sujeito aos controversos e situacionistas conceitos de soberania, nacionalidade e território, uma vez que o estrangeiro (ou imigrante) é o “não nacional” do país onde pretende ingressar, prevalecendo “a discricionariedade estatal na sua admissão e retirada dos limites territoriais do Estado, ressalvadas as exceções consagradas no Direito Internacional” (CLARO, 2018, p. 83).

Desse modo, salvo poucos países que possuem proteção específica, não é adotada uma política que ofereça uma solução duradoura e compatível com a lógica dos direitos humanos e do meio ambiente para tais pessoas vulnerabilizadas pela injustiça climática¹⁷, seja essa saída de permanência e integração na região que as recebeu ou de possibilitar seu regresso ao local de origem – ou, ainda, de realocação planejada fora das áreas de alta exposição de ameaças climáticas, respeitados os direitos de informação e transparência dos afetados.

Katrina Wyman (2013) conclui que a falta do instrumento vinculante (“*legal gap*”) cria outro “*gap*” que deve ser superado para haver mecanismos eficazes para lidar com as migrações climáticas: o “*funding gap*”, que consiste na ausência de uma fonte internacional de financiamento para auxiliar e compensar os custos da migração climática, especialmente nos países em desenvolvimento e nos Pequenos Estados Insulares. Dessa maneira, é oportuno o estudo de outros sistemas jurídicos que possam evoluir no tratamento dos migrantes climáticos, como o Direito das Mudanças Climáticas, que será abordado a seguir.

3 O DIREITO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E AS MIGRAÇÕES

Até a década de 1980, a temática das mudanças climáticas estava restrita à comunidade científica. Contudo, a partir de relatórios científicos mais palatáveis para o público, que apontaram as possíveis consequências nefastas

do denominado “efeito estufa”, empreenderam-se esforços para criar uma estrutura legal capaz de estabelecer obrigações e instrumentos para os Estados enfrentarem o problema. Nesse contexto, em 1992 foi assinada a UNFCCC (Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança no Clima), visando estabilizar as concentrações atmosféricas dos GEE para evitar que atividades antrópicas levem a uma interferência perigosa no clima da Terra.

Utilizando o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, a UNFCCC estabeleceu compromissos gerais para todos os signatários (como, por exemplo, elaborar inventários nacionais de emissões de GEE) e compromissos específicos para as nações desenvolvidas (Anexo-I), notadamente a adoção de medidas nacionais para reduzir as emissões de GEE, que foram delineadas no Protocolo de Quioto (1997)¹⁸. Para efetivação da UNFCCC, foi criada a Conferência das Partes (COP) como órgão supremo para a discussão e atualização dos temas em reuniões anuais.

Após o fracasso com os resultados do Protocolo de Quioto nas emissões globais de GEE – pelo contrário, as emissões aumentaram em cerca de 38% – e nas negociações durante a COP-15 (Copenhague, Dinamarca) para a celebração de um tratado internacional com metas ambiciosas, em novembro de 2016, entrou em vigor o Acordo de Paris (elaborado durante a COP-21, em 2015), um tratado internacional que visa conter o aumento da temperatura global “bem abaixo de 2°C [...], e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais”, promover medidas de adaptação e resiliência às mudanças do clima e proporcionar fluxos financeiros consistentes.

Um dos seus principais instrumentos é a cooperação voluntária dos países para reduzir as emissões de GEE e adaptar-se aos impactos negativos – as Contribuições Nacionalmente Determinadas (*Nationally Determined Contributions* - NDC)¹⁹. Assim, difere dos demais acordos climáticos de duas maneiras: a primeira, por estabelecer que todas as partes (e não apenas os países desenvolvidos) devem estabelecer metas de redução, na medida do possível. Em segundo, o acordo combinou abordagens que derivam de políticas internas de cada país (*bottom-up*) e elementos centralizados de supervisão, orientação e coordenação (*top-down*). Anju Sharma expõe que este sistema híbrido de força jurídica apresenta fragilidades:

Como resultado, o Acordo de Paris inclui apenas obrigações de conduta para alcançar resultados, mas está faltando uma obrigação juridicamente vinculante de implementar Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs). As (mais vinculantes) disposições “devem” do Artigo 4.2 [no inglês, *shall*] aplicam-se apenas à preparação, comunicação e manutenção de sucessivos NDCs e à busca de medidas de mitigação domésticas com o objetivo de alcançar os NDCs. O caráter legal das disposições no Acordo de Paris varia,

desde disposições obrigatórias para partes individuais em uma extremidade, disposições obrigatórias que são qualificadas de alguma forma (por exemplo, pela inclusão de “conforme apropriado”) no meio, a disposições que encorajam, recomendar ou definir metas ambiciosas na outra extremidade (SHARMA, 2020, p. 22, tradução nossa).

O Acordo de Paris abordou as principais respostas políticas às mudanças climáticas: a mitigação e a adaptação. A mitigação refere-se às ações de redução ou limitação da quantidade de GEE na atmosfera. Tais medidas são necessárias para evitar o aumento do efeito estufa no longo prazo e os impactos negativos para os sistemas humanos e, assim, têm relação mediata com o fenômeno das migrações climáticas – os quais ocorrem na atualidade.

Por sua vez, a adaptação é, em sistemas humanos, “o processo de ajuste ao clima real ou esperado e seus efeitos, a fim de moderar os danos ou explorar oportunidades benéficas”. (IPCC, 2021, p. 3886, tradução nossa). As medidas de adaptação pretendem reduzir a vulnerabilidade das comunidades e aumentar sua resiliência aos efeitos adversos das mudanças climáticas, uma vez que os riscos decorrentes das mudanças climáticas atuais e de médio prazo devem ser gerenciados, pois não podem ser totalmente evitados.

As migrações climáticas podem ser respostas adaptativas às mudanças do clima, quando reduzem os riscos dos danos que podem ser sofridos por um indivíduo/família/comunidade e, ainda, aproveitam as oportunidades geradas pelo cenário de alteração climática. Adrián e Martínez (2021) exemplificam duas medidas migratórias adaptativas: (i) diversificação de renda, quando a migração de um ou mais indivíduos da família/comunidade é utilizada para reduzir a pressão do lugar de origem em tempos de estresse climático, por meio do envio de remessas e da diminuição da pressão humana; e (ii) realocação planejada, quando há uma resposta institucional para mover as comunidades inteiras de um local de alta exposição a perigos climáticos para um lugar mais seguro.

A evolução das ciências das mudanças climáticas permitiu constatar que as medidas de mitigação não serão suficientes para evitar os prejuízos relacionados com os impactos das mudanças climáticas e que as ações de adaptação têm restrições (de suporte adequado aos vulnerabilizados) e limites (de impossibilidade técnica) para sua eficácia e relevância. Surgiu no debate no âmbito da UNFCCC a inclusão de ações para enfrentar os prejuízos negativos imediatos e de evolução lenta das mudanças climáticas, em particular, sobre os países em desenvolvimento, compreendidos pelo termo “perdas e danos”²⁰.

Neste sentido, as migrações climáticas também podem ser uma manifestação da adaptação que “falhou”, quando as pessoas são forçadas a deixar seus lugares de residência habitual, com impactos negativos econômicos (habitação, fonte de renda) e não econômicos (cultura, educação, laços familiares). Não obstante, Adrián e Martínez notam que:

[...] a mobilidade no contexto das mudanças climáticas não é tão “preto no branco”, pois a imobilidade também faz parte dessa relação. Existe um espaço cinzento onde dialogam os fatores contextuais, as dimensões temporais e espaciais, bem como a vontade e a capacidade individual de decisão sobre o movimento ou permanência.” (ADRIÁN; MARTÍNEZ, 2021, p. 22, tradução nossa).

Sendo a migração climática uma medida de adaptação ou um exemplo de “perdas e danos”, propõe-se verificar como esses dois institutos do Direito Internacional das Mudanças Climáticas apresentam soluções para a regulamentação do fenômeno.

3.1 A adaptação e a preocupação com a mobilidade humana

A pauta da migração climática foi inicialmente incorporada no sistema da UNFCCC sob um viés da adaptação. Somente na COP-16, realizada em Cancun (México) é que se reconheceu formalmente – ou seja, incorporado aos *outcomes* – que a mobilidade induzida pelo aquecimento global é um problema de cooperação técnica internacional.

A decisão final (Decisão 1/CP.2016) estabeleceu o Quadro de Adaptação de Cancun (*Cancun Adaptation Framework* - CAF) para intensificar a ação de adaptação e, conectando o tema da adaptação com o da migração, convidou as partes a intensificar as ações tomando medidas para “melhorar a compreensão, coordenação e cooperação com relação ao deslocamento induzido pelas mudanças climáticas, migração e relocação planejada, quando apropriado, nos níveis nacional, regional e internacional” (Decisão 1/CP.2016 - 14(f)).

Em geral, as abordagens de adaptação variam entre aquelas que tratam de perigos climáticos específicos (como, por exemplo, elevação do nível do mar e desertificação) e aquelas que lidam com fatores mais amplos da vulnerabilidade, como a pobreza, a desigualdade socioeconômica e a insegurança alimentar, como observam Kuhl, Van Maanen e Scyphers (2020). Ambas são importantes para reduzir as migrações climáticas forçadas, pois diminuem a exposição à ameaça climática e aumentam a resiliência das populações, tornando-as menos suscetíveis aos desastres climáticos e, assim, aos deslocamentos indesejados. Além disso, algumas abordagens incluem a promoção da migração como uma forma de adaptação aos impactos do clima, seja essa por iniciativa individual/familiar ou institucional ou pela realocação planejada de comunidades de áreas de maior risco para locais seguros.

Dentre os principais instrumentos do sistema de adaptação do Direito Climático, temos os Planos Nacionais de Adaptação (*National Adaptation Plans* – NAPs), estabelecidos pelo CAF, as comunicações sobre adaptação e as

NDCs, previstas no Acordo de Paris, os fundos de financiamento de projetos de adaptação e os meios de cooperação. Os três primeiros são mecanismos elaborados e implementados internamente pelos Estados, partindo da ideia de que a adaptação é sobretudo uma questão local. Já os últimos são meios de cooperação internacional para possibilitar aos Estados vulneráveis atingirem seus planos de adaptar-se à mudança do clima.

Segundo o mapeamento feito pela OIM (2018) acerca das NAPs, comunicações de adaptação e INDCs submetidas pelos Estados, o tema da mobilidade humana (migração, deslocamento forçado ou realocação planejada) é mencionado na maior parte das NAPs (81% do total de 37 submissões analisadas) e das comunicações sobre adaptação (70% do total de 143 submissões analisadas) de países fora do Anexo I²¹, mas está pouco presente nas INDCs apresentadas à época da celebração do Acordo de Paris (20% do total de 165 submissões analisadas).

O exame revelou que a maior parte dos países reconhece a alteração climática como um driver migratório²² e que alguns Estados particularmente vulneráveis ao clima têm a migração como estratégia de adaptação, seja pela realocação planejada de comunidades – como as propostas do Canadá, de Malta, de Fiji, de Cuba e de Ruanda – ou pela migração laboral para diversificar a renda – como as propostas da Etiópia e de Fiji. Outras temáticas frequentes nos documentos nacionais são: a potencial insegurança da ordem pública provocada pelas migrações climáticas; a necessidade de estabelecer medidas de evacuação prévia aos desastres climáticos; e o inchaço das cidades causado pelas migrações rural-urbana.

Apesar da inclusão significativa da pauta da mobilidade nas ações de adaptação analisadas, a OIM (2018) notou sua limitada implementação e a falta de coerência e coordenação das políticas entre os diversos atores governamentais envolvidos (autoridades de meio ambiente, de economia e trabalho e de migrações) e de legislação especializada tanto nas áreas de mudanças climáticas quanto na de mobilidade humana. Ademais, a diminuta abordagem do tema nas INDCs demonstra a falta de comprometimento dos Estados em assumir obrigações quanto às medidas de adaptação – ao menos obrigações de reporte e de revisão – como prevê o Acordo de Paris.

Outro gargalo é o financiamento. Em 2009, durante a COP-15, os Estados desenvolvidos acordaram em providenciar, até 2020, U\$100 bilhões por ano para auxiliar os países em desenvolvimento em medidas de mitigação e adaptação. No entanto, o relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2021), *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries*, revelou que, em 2019, o financiamento chegou a U\$80 bilhões, sendo somente 25% destinados a ações de adaptação.

A decisão da COP-26 (*Glasgow Climate Pact*) reconheceu esta falha e instou os países desenvolvidos a aumentar a provisão de financiamento até 2025, além de considerarem dobrar a quantia referente às medidas de adaptação,

para que se tenha um balanço entre mitigação e adaptação. Um montante recorde – U\$232 milhões – foi comprometido ao Fundo de Adaptação (*Adaptation Fund*) e mais de U\$450 milhões foram mobilizados para iniciativas locais de adaptação²³. Ainda assim, um dos principais pleitos dos países em desenvolvimento, referente à inclusão de taxas nos mercados de carbono para financiar ações de adaptação, apareceu timidamente nos acordos finais – apenas o mercado voluntário de carbono (estabelecido pelo artigo 6.4 do Acordo de Paris) será taxado em 5% para tal fim.

3.2 As perdas e danos e a preocupação com a mobilidade humana

Desde 1991, nos preparativos para a concepção da UNFCCC, os países que integram a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (*Alliance of Small Island States – AOSIS*) demonstravam a preocupação com as perdas e danos. Contudo, foi somente em 2007, durante a COP-13 (Bali), que o tema ganhou atenção de todos os países, quando foi assinado o Plano de Ação de Bali tratando das perdas e danos ainda dentro do guarda-chuva das medidas de adaptação. Em 2013, na COP-19 (Varsóvia), as perdas e danos foram institucionalizadas dentro do regime internacional da UNFCCC, com a criação do Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos (*Warsaw International Mechanism for Loss and Damage associated with Climate Change Impacts - WIM*) e seu Comitê Executivo (WIM ExCom).

Ian Fry (2016) sustenta que o trabalho inicial do WIM estava especialmente focado em aprimorar o conhecimento e a compreensão sobre os riscos climáticos e estreitar o diálogo entre os países e pouco havia sobre ações práticas de facilitação aos países vulneráveis a lidar com as perdas e danos. Maxine Burkett (2014) considera o mecanismo uma abordagem “conservadora” do tema, agradando à classe dos países desenvolvidos que querem eximir-se de eventual responsabilização jurídica e financeira.

Apesar do embate entre os países e as dificuldades em definir um conteúdo que contentasse a todos, o Acordo de Paris trouxe o tratamento autônomo das perdas e danos, ao lado das medidas de mitigação e adaptação, em seu artigo 8º, acolhendo o pleito da AOSIS. A Decisão 1/CP.21, tomada durante a COP-21 (Paris) e que adotou o Acordo de Paris, estabeleceu que o WIM, até então com mandato limitado, fosse vinculado ao Acordo, com atuação permanente na UNFCCC. A Decisão previu também que o WIM ExCom deveria estabelecer (i) uma câmara de compensação para a transferência de risco e, como abordado acima, (ii) uma força-tarefa para desenvolver recomendações de abordagens integradas para prevenir, minimizar e abordar o deslocamento relacionado aos impactos adversos da mudança do clima.

A primeira tarefa do WIM ExCom foi apresentada durante a COP-23 (Bonn), onde foi oficialmente lançada a plataforma *Fiji Clearing House for Risk Transfer*, com um repertório de informações sobre seguros e transferência de risco.

Apesar das expectativas sobre a plataforma, Pandit Chhetri, Schaefer e Watson (2021) observaram que essa tem sido utilizada, até o momento, como um fórum de compartilhamento de experiências sobre a transferência de risco, ao invés de agir para melhorar o apoio aos países em desenvolvimento. A segunda missão foi apresentada na COP-24 (Katowice), quando o grupo de trabalho sobre mobilidade humana incluiu suas recomendações no relatório anual da WIM ExCom, convidando as partes a, dentre outras medidas, coletar dados sobre mobilidade humana climática, elaborar leis e políticas neste sentido e facilitar a migração segura e ordenada, e recebeu uma função consultiva nos próximos anos junto à WIM ExCom.

Não obstante os esforços em criar mecanismos e recomendações multilaterais para lidar com as perdas e danos, dois pontos essenciais e controvertidos ainda aparecem sem resposta suficiente – o financiamento e a compensação (ou responsabilidade) – incluindo, para o propósito deste artigo, os migrantes climáticos.

O Acordo de Paris não criou qualquer referência direta ao suporte financeiro às medidas de perdas e danos e, até a COP-26 (Glasgow), as partes ainda não se acertaram sobre a criação de um mecanismo específico de financiamento, deixando para as próximas COPs a difícil tarefa de guiar instituições, como o *Green Climate Fund* e o *Standing Committee on Finance* ou criar uma instituição, para assegurar que as ações de perdas e danos serão devidamente suportadas.

Antes mesmo da COP-21, Burkett (2014) já apontava que as medidas de transferência de risco não eram suficientes para resolver todas as perdas e danos, pois existem perdas derivadas de riscos previsíveis a longo prazo ou de riscos residuais, tais como aumento do nível do mar e desertificação, que exigirão um acúmulo grandioso de recursos, com a combinação de abordagens institucionais e de governança, gerenciamento e ferramentas financeiras. Fry (2016) assevera, ainda, que será necessário um pensamento inovador acerca da temática – de acordo com o conceito do poluidor pagador – uma vez que os custos de perdas e danos devido às mudanças climáticas são substanciais e continuarão a aumentar.

Com relação ao outro “calcanhar de Aquiles” das perdas e danos, a responsabilização, Burkett observou (2014) que muitos países em desenvolvimento vulneráveis clamam por um mecanismo de compensação ou reabilitação que colete e distribua fundos para tratar dos riscos residuais. Tais países posicionam-se em consenso no sentido de que o mundo desenvolvido, em particular, tem a obrigação legal e moral de ajudar a reabilitar e compensar as comunidades vulneráveis, por se tratar de uma questão de justiça climática. Quanto ao tema, a Decisão 1/CP21 foi um verdadeiro “banho de água fria” para aqueles que acreditavam na criação de mecanismos para a responsabilização jurídica dos países que mais poluem, pois prevê expressamente, em seu parágrafo 50, que a COP “concorda que o Artigo 8 do Acordo não envolve ou fornece uma base para qualquer responsabilidade ou compensação”.

Uma boa iniciativa para garantir suporte às medidas de perdas e danos é a Rede de Santiago (*Santiago Network*) criada pela COP-25 (Madrid) para prover assistência técnica de organizações aos países em desenvolvimento, como, por exemplo, auxiliar os países sobre como planejar a realocação de comunidades ameaçadas pelas mudanças climáticas. A COP-26 teve o importante papel de definir as funções da rede, que inclui a catalisação de assistência técnica orientada para as demandas dos países que necessitam, conectando aqueles que buscam auxílio técnico com o sujeito (organização, rede, especialista) que pode provê-lo. Também inclui a facilitação do acesso a ação e apoio (financiamento, tecnologia e capacitação), sob e fora da Convenção e do Acordo de Paris para evitar, minimizar e abordar perdas e danos. No entanto, ficou para a próxima COP (a ser realizada em Sharm El-Sheikh, no Egito) a incumbência de estruturar e operacionalizar a Rede de Santiago – incluindo a busca por fontes de financiamento, o que é sempre uma pauta de discordância entre os países.

Portanto, para os atuais e previstos impactos climáticos, ainda que o tratamento das perdas e danos associados à mudança do clima, incluindo as migrações climáticas forçadas, tenha evidentemente evoluído no âmbito da UNFCCC, o regime de resposta, ainda sem previsão direta de financiamento e compensação, é deveras programático e informativo e pouco convertido em ações práticas para minimizar as perdas daqueles que, neste momento, estão sofrendo prejuízos decorrentes da injustiça climática. O que se verifica na atualidade é que os países vulneráveis dependem de solicitações *ad hoc* para auxílio a desastres quando ocorre um evento devastador e recebem, quando possível, resposta lenta e insuficiente para lidar com a complexa temática das migrações climáticas.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A migração climática é uma realidade cada vez mais perceptível pela academia e organizações especializadas, mas continua sendo negligenciada pelo Direito Internacional. Apesar de serem comumente denominados “refugiados climáticos”, o sistema convencional de proteção aos refugiados ainda não apresentou uma solução abrangente e integral para proteger os direitos humanos das pessoas que migram por questões ambientais e/ou climáticas – como resultado, aqueles que são uma manifestação da injustiça climática carecem de assistência técnica e financeira previsível e suficiente.

Diante da ausência de reconhecimento, é preciso pensar em alternativas que possam oferecer amparo aos migrantes climáticos em curto e médio prazo. O Direito das Mudanças Climáticas, que inicialmente estava focado em ações de mitigação das emissões de GEE, vem apresentando ferramentas para lidar com o tema, especialmente após o Acordo de Paris, que deu um primeiro passo para reconhecer o problema das mudanças climáticas como também antropocêntrica.

Os mecanismos de adaptação, assim como de perdas e danos, estão evoluindo para incluir as migrações como uma forma de adaptação das comunidades aos efeitos adversos do clima (e evitar novos deslocamentos) ou para abordar e mitigar as perdas e danos dos deslocamentos forçados.

No entanto, os Estados que historicamente mais se beneficiaram com as atividades que emitem GEE são aqueles que travam as discussões migratórias e climáticas, especialmente quanto ao financiamento e a compensação, e evitam criar novas responsabilidades para si. O que se percebe é que as COPs não são, em sua essência, fóruns de discussão de direitos humanos: apesar da crescente preocupação com a pauta, notadamente com a participação cada vez maior dos ativistas jovens, pretos, indígenas e periféricos, o conteúdo das decisões e acordos que resultam dos encontros ainda não apresentou soluções duradouras e completas aos mais vulnerabilizados pelo clima, incluindo os migrantes climáticos.

Um caminho que se abre é o da litigância climática. A recente decisão AG-ONU sobre o direito ao meio ambiente saudável ser um direito humano e a criação de uma relatoria especial de clima e direitos humanos pode proporcionar experiências positivas para aqueles que litigam. Resta saber se as respostas das Cortes serão condizentes com a sua urgência e gravidade, considerando alternativas compatíveis com a justiça climática.

NOTAS

¹ O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas define ‘mudança climática’ como “uma mudança no estado do clima que pode ser identificada (por exemplo, usando testes estatísticos) por mudanças na média e/ou na variabilidade de suas propriedades e que persiste por um período prolongado, geralmente décadas ou mais. As mudanças climáticas podem ser devidas a processos internos naturais ou forças externas, como modulações dos ciclos solares, erupções vulcânicas e mudanças antropogênicas persistentes na composição da atmosfera ou no uso do solo.” (IPCC, 2021, p. 3895, tradução nossa).

² O IPCC é um órgão com apoio da Organização das Nações Unidas (ONU) para aconselhamento científico. Foi constituído em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial e pelo Programa Ambiental das Nações Unidas.

³ A Assembleia Geral da ONU (2016, p. 13, tradução nossa) concordou com a seguinte definição de desastre: “Uma grave perturbação do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, em qualquer escala, devido a eventos perigosos interagindo com condições de exposição, vulnerabilidade e capacidade, levando a um ou mais dos seguintes perdas e impactos: humanos, materiais, econômicos e ambientais”.

⁴ A definição adotada no presente artigo foi escolhida por ter sido estabelecida pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), principal organização que atua no enfrentamento dos desafios relacionados às migrações, e por ser ampla e baseada no termo “migrante”, que abrange tanto categorias legalmente definidas, como aquelas pessoas cujo movimento e status legal não têm definição pela legislação internacional.

⁵ Alguns dos primeiros autores sobre migrações ambientais/climáticas são: Essam El-Hinnawi (1985), Gaim Kibreab (1997), Richard Black (1998), JoAnn McGregor (1993), Astri Suhrke (1993), Diane C. Bates (2002).

⁶ AAG-ONU (2016, p. 24, tradução nossa) concordou com a seguinte definição de vulnerabilidade: “As condições determinadas por fatores ou processos físicos, sociais, econômicos e ambientais que aumentam a suscetibilidade de um indivíduo, uma comunidade, ativos ou sistemas aos impactos dos perigos.”.

⁷ Norman Myers foi um dos primeiros ambientalistas a prever quantos “refugiados ambientais” existirão no mundo (em 1993, afirmou que existirão 212 milhões de refugiados ambientais em 2050), mas apresentou números e metodologias controversas.

⁸ Carolina de Abreu Batista Claro (2015) destaca nomenclaturas como “refugiados ambientais/climáticos”, “pessoas ambientalmente deslocadas”, “migrantes ambientalmente forçados”, “eco refugiados”, “eco migrantes”, “eco evacuados”, “eco vítimas”.

⁹ Bruno Biazatti (2016) argumenta que a perseguição poderia ser caracterizada quando o governo intencionalmente promove a degradação ambiental para lesionar um determinado grupo de pessoas ou se nega propositalmente a dar assistência para um determinado grupo que sofreu alguma degradação ou desastre ambiental.

¹⁰ No Brasil, foi negado o status de refugiado para os migrantes haitianos vindos após o terremoto que atingiu Porto Príncipe em 2010. O Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) analisou os pedidos e conclui que o status não poderia ser conferido aos haitianos, pois não fora comprovado o elemento de “perseguição”. A opção do Governo brasileiro foi de conceder o visto humanitário, previsto na Resolução Normativa 97 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que permitia a residência temporária por 5 anos (prorrogados) de 100 pessoas por mês, se cumpridos diversos requisitos (documentação, pagamento de taxa e sem antecedentes criminais).

¹¹ Proibição dos países em expulsar uma pessoa para um território onde possa estar exposta à perseguição.

¹² Em contraposição, existem os autores chamados de “maximalistas”, como Thomas F. Homer-Dixon, Norman Myers e Erika Pires Ramos, que entendem que a melhor denominação seria “refugiados climáticos/ambientais”, e tendem a isolar os fatores ambientais como a grande força motriz do movimento migratório.

¹³ Catherine Wihtol de Wenden (2016) analisa que, na Europa, os índices de aceitação dos solicitantes de refúgio são cada vez menores, uma vez que o contexto político e o perfil dos novos refugiados são significativamente distintos daqueles para os quais a Convenção de 1951 foi criada.

¹⁴ Alguns autores argumentam que o instrumento pode ser considerado costume internacional, uma vez que reiteradamente utilizados pelos Estados como padrão de atuação. No entanto, este entendimento não é pacífico.

¹⁵ Dentre eles, citam-se o Marco para Redução de Riscos e Desastres 2015-2030 (Sendai, 2015); a Agenda Nansen (Genebra, 2015); a Agenda pela Humanidade, proposta pela Cúpula Mundial Humanitária (Istambul, 2016); a Declaração de Nova York para os Refugiados e Migrantes e a Agenda.

¹⁶ Como explicam Souza e Leister (2015, p. 771), um conceito de *soft law* utilizado é o de “normas que não são juridicamente obrigatórias, mas não são desprovidas de força legal. Assim, *soft law* refere-se às normas do direito internacional que não são obrigatórias, de per si, mas que desempenham um papel interpretativo importante na construção e interpretação dos princípios e normas do direito internacional ambiental formal.”.

¹⁷ Anton e Shelton (2011) relatam que, de forma semelhante aos refugiados e deslocados de conflitos armados, os migrantes climáticos/ambientais se encontram em situação de extrema vulnerabilidade, estando sujeitos ao acesso desigual à assistência; à discriminação na prestação de ajuda; à relocação forçada; à violência sexual e de gênero; à perda de documentação; ao recrutamento de crianças para forças de combate; ao retorno inseguro ou involuntário; e às questões de restituição de propriedade.

¹⁸ O Protocolo de Quioto (1997) à UNFCCC estabeleceu obrigações de redução de emissões de gases de efeito estufa para os países industrializados a serem cumpridas no período entre 2008 e 2012 (primeiro período de comprometimento, prorrogado até 2020 na COP-18, em Doha). Para auxiliá-los, foi estabelecida uma série de mecanismos flexíveis, como o comércio de emissões, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e a implementação conjunta, por meio dos quais os países puderam, por exemplo, cumprir suas obrigações mediante a aquisição de créditos de redução excedentes de outros países. Importante notar que grandes países emissores não participaram (ou ratificaram) o protocolo, como os EUA, a China, o Canadá e a Rússia.

¹⁹ Até antes da celebração do Acordo de Paris, os Estados propuseram suas *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs), que eram as propostas dos compromissos voluntários. Após a ratificação do Acordo, as INDCs apresentadas passaram a ser NDCs.

²⁰ Não há uma definição oficial do termo “perdas e danos”, mas a Doutrina comumente conceitua como a “*the actual and/or potential manifestation of impacts associated with climate change in developing countries that negatively affect human and natural systems*” (FCCC/SBI/2012/INF.14 - Subsidiary Body for Implementation Thirty-seventh session Doha, 26 November to 1 December 2012). Maxine Burkett (2014) diferencia os termos “perdas” e “danos”, sendo as “perdas” os impactos do aquecimento global cuja recuperação não é possível, combinação de um evento danoso ao meio ambiente (como a destruição da infraestrutura litorânea pela elevação do nível do mar) e a incapacidade da comunidade em restaurar ou reparar o local. As perdas podem ser tanto econômicas como não econômicas, sendo as últimas as mais convincentes e complexas do ponto de vista jurídico e socioeconômico. Já os “danos” referem-se a impactos negativos para os quais o reparo ou a reconstrução é viável – como, por exemplo, danos a um manguezal devido a tempestades intensas.

²¹ As partes fora do Anexo I da UNFCCC são principalmente países em desenvolvimento e mais susceptíveis aos riscos climáticos. Para mais informações, ver <<https://unfccc.int/parties-observers>>.

²² Drivers migratórios são definidos pela OIM (2019, p.56) como um conjunto complexo de fatores (pessoais, sociais, estruturais, ambientais, entre outros) interligados que influenciam as decisões de um indivíduo, família ou grupo de pessoas em relação à migração, incluindo o deslocamento forçado. Os drivers migratórios compreendem tanto fatores positivos – como a busca por novas oportunidades de vida e a reunião familiar – como negativos – como as pressões causadas pela pobreza, pelo mercado de trabalho saturado e pela degradação ambiental – que influenciam o movimento humano.

²³ Conforme anunciado pela presidência da COP-26 em <<https://unfccc.int/news/new-announcements-relating-to-adaptation-made-at-cop26>> Acesso em 24 nov 21.

REFERÊNCIAS

ADRIÁN, M.; GUTIERREZ, H. Fundación Heinrich Böll - Oficina Para Centroamérica (ed.). **Movilidad humana: derechos humanos y justicia climática**. San Salvador: Ediciones Böll, 2021. 118 p. Disponível em: <<https://sv.boell.org/es/2021/04/05/movilidad-humana-derechos-humanos-y-justicia-climatica>>. Acesso em: 28 out. 2021.

- ASSEMBLEIA GERAL DA ONU – AG-ONU. **Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology 49 relating to disaster risk reduction.** ONU-AG: A/71/644, 2016.
- BETTS, A. Survival migration: a new protection framework. **Global Governance**, vol. 16, no. 3, 2010, pp. 361–382. JSTOR, <www.jstor.org/stable/29764952>. Acesso em: 19 jun 2020.
- BIAZATTI, B. de O. A proteção internacional dos migrantes ambientais à luz do Direito Internacional dos Refugiados e da proteção complementar. **Revista Eletrônica de Direito Internacional** – Centro de Direito Internacional (CEDIN), v.17, jan/jun 2016. pp. 50-80.
- BOANO, C.; ZETTER, R; MORRIS, T. **Environmentally displaced people:** Understanding the linkages between environmental change, livelihoods and forced migration. Refugee Studies Centre – Oxford Department of International Development. University of Oxford, Nov. 2008. 45 p.
- BURKETT, M., Loss and damage, **Climate Law**, v. 4, 2014, pp. 119-130.
- CLARO, C. de A. B. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional. 2015** - Tese de Doutorado na Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito, sob orientação da Profa. Elizabeth de Almeida Meirelles.
- CLARO, C. de A. B. O Conceito de “Refugiado Ambiental”. In: JUBILUT, Liliana Lyra et al. **Refugiados Ambientais.** Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. pp. 69-100.
- CONFERÊNCIA SUL-AMERICANA SOBRE MIGRAÇÕES, 16., 2016, Assunção. **Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región suramericana.** Assunção: Resama - Red Sudamericana Para Las Migraciones Ambientales, 2016. 32 p.
- COURNIL, C.; MAYER, B. **Les migrations environnementales:** enjeux et governance. Paris: Presses de Sciences Po, 2014.
- EL-HINNAWI, E. **Environmental refugees.** Nairobi: UNEP, 1985.
- FRANÇOIS G. **One good reason to speak of “climate refugees”.** Forced Migration Review, Oxford: Oxford University Press, 2015, ed.49 p.70.
- FRY, I. **Moving forward on loss and damage:** Post Paris. Singapura, 27 abr. 2016.
- KÄLIN, W. Conceptualizing climate-induced displacement. In McAdam, J. Ed. **Climate change and displacement: Multidisciplinary perspectives** 81, 85-86 (2010).
- KUHL, L.; VAN MAANEN, K; SCYPHERS, S. An analysis of UNFCCC-financed coastal adaptation projects: assessing patterns of project design and contributions to adaptive capacity. **World Development**, [S.L.], v. 127, p. 104748, mar. 2020. Elsevier BV. <<http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2019.104748>>.
- LACZKO, F.; AGHAZARM, C. (Ed.) **Migration, environment and climate change:** Assessing the Evidence. Genebra: Organização Internacional Pela Migração, 2009. 448 p.

- MC ADAM, J. From economic refugees to climate refugees? review of international refugee law and socio-economic rights: refuge from deprivation. **Melborn Journal of International Law**, v. 31, 2009, p. 579.
- MCADAM, J. Swimming against the tide: why a climate change displacement treaty is not the answer. **International Journal of Refugee Law**, [S.L.], v. 23, n. 1, p. 2-27, 10 jan. 2011. Oxford University Press (OUP).
- MORTON, T. **The ecological thought**. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2010.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PELA MIGRAÇÃO – OIM. **Glossary on migration**. 34. ed. Genebra: OIM, 2019. p. 63.
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PELA MIGRAÇÃO – OIM. **Mapping human mobility and climate change in relevant national policies and institutional frameworks**. Genebra: OIM, 2018.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Climate finance provided and mobilised by developed countries: aggregate trends updated with 2019 data, climate finance and the USD 100 billion goal**. Paris: OECD Publishing, 2021.
- OXFAM. **Confronting carbon inequality: putting climate justice at the heart of the COVID-19 recovery** (Issue September). 2020.
- PACÍFICO, A. M. P. A necessidade de criação de um regime ambiental internacional: o caso dos deslocados ambientais. **Boletim Meridiano** 47, Brasília, v. 13, n. 133, p.3-9, set. 2012.
- PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS - IPCC. **Climate change 2021: the physical science basis. contribution of Working Group I to the sixth assessment report of the Intergovernmental Panel on Climate Change**. Cambridge: Cambridge University Press. 2021. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-i/>>. Acesso em: 29 nov. 2021.
- PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS - IPCC. **Policymakers' summary of the potential impacts of climate change**. Report from Working Group II to IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. Commonwealth of Australia, 1990. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc_90_92_assessments_far_wg_ii_spm.pdf> Acesso em: 29 nov. 2021.
- PANDIT CHHETRI, R.; SCHAEFER, L.; WATSON, C. Exploring loss and damage finance and its place in the Global Stocktake. In **'Financing Climate Action: iGST Discussion Series'**. 2021.
- RAMOS, É. P. **Refugiados ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional**. 2011 - Tese de Doutorado na Universidade de São Paulo – Faculdade de Direito, sob orientação do Prof. Alberto do Amaral Junior.

REINO UNIDO. **Foresight**: migration and global environmental change (Final Project Report), The Government Office for Science, London, 234 p., 2011.

SALIBA, A. T.; VALLE, M. F. V. do. A proteção internacional dos migrantes ambientais. **Revista de Informações Legislativas**, Brasília, a. 54, n. 213, p.13-37, mar. 2017. Trimestral.

SHARMA, A. **Guide to the Paris agreement**. Oxford Climate Policy/ECBI. 2020.

SOUZA, L. da R. de S.; LEISTER, M. A.. A influência da soft law na formação do direito ambiental. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 12, n. 2, 2015 p. 767-784.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DISASTER RISK REDUCTION – UNDRR. **The human cost of weather-related disasters 1995-2015**. Genebra: Cred/Undrr, 2015. 30 p.

WENDEN, C. W. de. As novas migrações. **SUR**, v. 23, 2016.

WYMAN, K. M. Responses to climate migration. **Harvard. Environmental Law Review**, v.37, Rev. 167. 2013.

RESUMO

Este artigo analisa o fenômeno da migração climática e a proteção jurídica do Direito Internacional. Utiliza o método dedutivo e, por meio da pesquisa exploratória e descritiva, analisa a relação entre clima e migrações, o não reconhecimento da categoria de migrantes climáticos e os motivos da ausência de um tratado internacional sobre o tema. Examina os instrumentos jurídicos do Direito das Mudanças Climáticas, para verificar se é possível utilizar os mecanismos de adaptação e perdas e danos para regulamentar as migrações. Conclui que as dificuldades de financiamento e responsabilização são um obstáculo para a proteção dos migrantes climáticos.

Palavras-chave: Migrações climáticas; Direito da Mudança Climática; Adaptação; Perdas e Danos.

ABSTRACT

This article analyzes the climate migration and the legal protection of International Law. It uses the deductive method and, through exploratory and descriptive research, analyzes the relationship between climate and migration, the non-recognition of the climate migrants' category and the reasons why an international treaty on the subject is missing. It examines the legal instruments of the Climate Change Law, to analyze whether it is possible to use the mechanisms of adaptation and damages to regulate migration. It concludes that poorly funding and accountability are obstacles to protecting climate migrants.

Keywords: Climate migrations; Climate Change Law; Adaptation; Loss and Damage.