

# PROTEÇÃO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS EM ÁFRICA: VAZIO OU SILÊNCIO JURÍDICO?

PROTECTION OF ENVIRONMENTAL REFUGEES IN  
AFRICA: LEGAL VOID OR SILENCE?

PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS  
MEDIOAMBIENTALES EN ÁFRICA: ¿VACÍO O SILENCIO  
JURÍDICO?

## SUMÁRIO:

1. Introdução; 2. Indefinição, tipologia e identificação dos refugiados ambientais; 2.1. Indefinição sobre o conceito de refugiados ambientais; 2.2. Categorias e identificação dos Refugiados Ambientais; 3. Aplicação dos textos africanos aos refugiados ambientais; 3.1. A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos como Protetora dos Refugiados Ambientais em África; 3.2. A Convenção da Organização da Unidade Africana sobre refugiados como protetora dos refugiados ambientais; 3.3 A Convenção de Kampala como protetora dos refugiados ambientais em África; 3.4 O Protocolo dos Grandes Lagos como protetor dos refugiados ambientais em África; 4. Exemplos de medidas a serem implementadas em África; Considerações finais; Referências.

## RESUMO:

A proteção dos refugiados ambientais na África carece de reconhecimento jurídico, enquanto o continente enfrenta impactos severos das mudanças climáticas. Razão pela qual, busca-se responder à pergunta central: quais instrumentos normativos africanos podem ser aplicados para proteger os refugiados ambientais? Embora não haja um vazio jurídico, existem normas regionais aplicáveis, como a Carta Afri-

Como citar este artigo:

ADDA, Willy,  
MANIAYONG,  
François, BARBOSA,  
Claudia. Proteção dos  
refugiados ambientais  
em África: vazio ou  
silêncio jurídico?  
Argumenta Journal  
Law, Jacarezinho – PR,  
Brasil, n. 42 2024,  
p. 49-91

Data da submissão:  
12/09/2024

Data da aprovação:  
27/09/2024

1. Pontifícia  
Universidade Católica  
do Paraná - Brasil  
2. Universidade de  
Yaoundé II – Camarões  
3. Pontifícia  
Universidade Católica  
do Paraná - Brasil

cana dos Direitos Humanos, a Convenção da OUA sobre Refugiados, a Convenção de Kampala e o Protocolo dos Grandes Lagos. Sendo assim, utiliza-se o método indutivo partindo do caso africano, para concluir que é crucial implementar mecanismos de financiamento diferenciados para Estados vulneráveis, promover ajuda internacional e adotar boas práticas, como ações humanitárias e cooperação regional, para garantir proteção e assistência aos refugiados, fundamentando-se no espírito de solidariedade entre os países africanos.

### **ABSTRACT:**

The protection of environmental refugees in Africa lacks legal recognition as the continent faces the severe impacts of climate change. This is why we seek to answer the central question: which African normative instruments can be applied to protect environmental refugees? Although there is no legal vacuum, there are applicable regional standards, such as the African Charter on Human Rights, the OAU Refugee Convention, the Kampala Convention and the Great Lakes Protocol. Therefore, the inductive method is used, starting from the African case, to conclude that it is crucial to implement differentiated funding mechanisms for vulnerable states, promote international aid and adopt good practices, such as humanitarian actions and regional cooperation, to guarantee protection and assistance to refugees, based on the spirit of solidarity between African countries.

### **RESUMEN:**

La protección de los refugiados medioambientales en África carece de reconocimiento jurídico mientras el continente se enfrenta a los graves efectos del cambio climático. Por eso intentamos responder a la pregunta central: ¿qué instrumentos normativos africanos pueden aplicarse para proteger a los refugiados medioambientales? Aunque no existe un vacío legal, hay normas regionales aplicables, como la Carta Africana de Derechos Humanos, la Convención de la OUA sobre los Refugiados, la Convención de Kampala y el Protocolo de los Grandes Lagos. Por lo tanto, se utiliza el método inductivo, partiendo del caso africano, para concluir que es crucial aplicar mecanismos de financiación diferenciados para los Estados vulnerables, promover la ayuda internacional y adoptar buenas

práticas, como las acciones humanitarias y la cooperación regional, para garantizar la protección y la asistencia a los refugiados, basándose en el espíritu de solidaridad entre los países africanos.

**PALAVRAS-CHAVE:**

Meio ambiente; Refugiados; Direitos humanos; Direito internacional; África.

**KEYWORDS:**

Environment; Refugees; Human rights; International law; Africa.

**PALABRAS CLAVE:**

Medio ambiente; Refugiados; Derechos humanos; Derecho internacional; África.

**1. INTRODUÇÃO**

Nas últimas décadas, a crescente preocupação com o futuro do planeta tem levado Estados e governos a reconhecerem que as migrações resultantes de fatores ambientais são um problema cada vez mais global com potencial impacto universal.

No entanto, observa-se que os países desenvolvidos, apesar de serem responsáveis por maiores emissões de gases de efeito estufa, geralmente dispõem de mais recursos para enfrentar os impactos negativos das mudanças climáticas. Em contraste, muitos países do Sul, especialmente na África, que contribuem com menores quantidades de gases de efeito estufa, carecem dessa capacidade de enfrentamento e acabam sofrendo mais com as consequências.

Com efeito, várias pesquisas<sup>1</sup>apontam que nas últimas décadas o continente africano foi uma das regiões do mundo mais afetadas pelas mudanças climáticas. Desta forma, fenômenos tais como a elevação do nível do mar, regime de chuvas desproporcional, ondas de calor mais frequentes e mais longas, seca, inundações e ciclones são exemplos de circunstâncias que têm provocado um aumento da insegurança alimentar, da pobreza e sobretudo tem freado o desenvolvimento socioeconômico de vários países africanos onde as populações ainda dependem de agricultura familiar ou mesmo de pesca para sobreviver.

Tendo seu habitat e sua subsistência ameaçados, os refugiados ambientais, são vistos como indivíduos vítimas da degradação climática, se deslocando, portanto, em busca de um meio ambiente melhor e adequado às suas necessidades. A título de exemplo, o Moçambique, o Malawi e o Zimbábue tem sido ultimamente alvos de tempestades e ciclones afetando milhões de pessoas<sup>2</sup>.

Nesse cenário, com o aumento constante do número de pessoas deslocadas devido à mudança climática e à degradação ambiental, a comunidade internacional permanece em silêncio sobre a criação de um status de refugiado climático para uma melhor proteção dessa categoria migratória.

De fato, atualmente, não existe um instrumento jurídico vinculativo que reconheça adequadamente a situação desses indivíduos, deixando-os em um vazio jurídico. Como resultado, muitos pesquisadores têm sugerido a formulação de um status jurídico específico para esses refugiados

Desta forma, parte-se da premissa de que tanto na África quanto na comunidade internacional, a questão dos refugiados ambientais ainda carece de um reconhecimento jurídico adequado e não recebe a atenção necessária. Para ajudar a preencher essa lacuna, este trabalho busca responder à pergunta central: quais instrumentos normativos africanos podem ser aplicados para proteger os refugiados ambientais? Em outras palavras, se pode falar realmente de vazio ou silêncio jurídico no que tange à proteção dos refugiados ambientais na África?

Diante dessa questão, entende-se antes de tudo que, na África, não se pode falar de vazio jurídico, mas sim de silêncio jurídico, uma vez que existem instrumentos normas regionais que estabelece, mecanismos, princípios e valores compartilhados por muitos países africanos e que podem ser aplicados à proteção dos refugiados ambientais, embora ainda não haja um instrumento normativo específico para essa categoria. Nesse sentido, podem ser aplicados a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (chamada também de Carta de Banjul)<sup>3</sup>, a Convenção que regula os aspectos relacionados aos problemas dos refugiados na África, adotada no âmbito da Organização da Unidade Africana (OUA, atualmente União Africana) em 1969 e em vigor desde 1974, a Convenção da União Africana sobre a Proteção e a Assistência às Pessoas Deslocadas na África (Convenção de Kampala), adotada em 2009 e em vigor desde 2012,

e o Protocolo dos Grandes Lagos ou o Protocolo sobre a Proteção e Assistência a Pessoas Deslocadas Dentro de Seu Próprio País de 2006.

Além da aplicação desses dispositivos aos refugiados, existem diversas medidas, que, como será analisado podem garantir uma resposta eficaz e sustentável aos refugiados ambientais em África.

Diante de tal lacuna, o objetivo deste estudo é demonstrar que a ausência de uma proteção específica e a complexidade da categoria dos refugiados ambientais não implicam, necessariamente, que essa nova classe de deslocados seja negligenciada e ignorada. Trata-se, portanto, de evidenciar e identificar os instrumentos existentes na África que podem oferecer algum tipo de amparo jurídico a essa categoria, mesmo na ausência de um instrumento jurídico explícito e dedicado exclusivamente aos refugiados ambientais.

Razão pela qual, adota-se um método indutivo, partindo do caso específico da proteção dos refugiados ambientais na África, valorizando não apenas a análise positivista das normas, mas também o diálogo e as reflexões baseadas nas referências bibliográficas pertinentes ao tema. Assim, a principal fonte de pesquisa será composta pelas normas regionais africanas e internacionais.

Este trabalho será dividido em três partes principais. A primeira parte abordará a indefinição, tipologia e identificação dos refugiados ambientais, examinando as diversas formas de classificação e reconhecimento desses indivíduos. A segunda parte focará na aplicação das convenções africanas relativas aos refugiados ambientais, discutindo a relevância e a eficácia das normas e acordos existentes para a proteção dessa população vulnerável. Por fim, serão apresentados exemplos de medidas a serem implementadas em África para melhorar a proteção e o suporte aos refugiados ambientais.

## **2. INDEFINIÇÃO, TIPOLOGIA E IDENTIFICAÇÃO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS**

Embora uma definição clara e universalmente aceita para o conceito de refugiado ambiental ainda não tenha sido estabelecida, alguns estudiosos têm se destacado ao propor diferentes tipologias para caracterizar essa categoria de deslocados.

## 2.1 Indefinição sobre o conceito de refugiados ambientais

Percebe-se que cada doutrinador apresenta definições distintas e uma terminologia diferente para tentar caracterizar esse grupo de pessoas que buscam abrigo devido à deterioração do meio ambiente. Enquanto a doutrina se divide sobre o uso de uma nomenclatura certa, o direito internacional hesita em reconhecer um status formal para essas pessoas, cujos direitos fundamentais estão ameaçados pelos efeitos das mudanças climáticas.

Nesse contexto, Kenfack (2022, p.50) aborda as incertezas do direito internacional sobre o reconhecimento do status dos refugiados climáticos, explicando-as com base na ausência de um consenso sobre o conceito de refugiado climático e na inadequação da Convenção de Genebra de 1951 para lidar com essa nova categoria de deslocados.

Primeiramente, no que tange às incertezas relacionadas à falta de consenso sobre o conceito, Kenfack considera que o termo introduzido por El-Hinnawi em 1985, para designar pessoas que são forçadas a deixar suas casas devido a perturbações ambientais significativas, é um tema controverso e sujeito a variações entre diferentes autores e instituições. Por exemplo, ele observa que Alberto Costi define refugiado climático como indivíduos que precisam se deslocar porque mudanças climáticas tornam seu ambiente inabitável. Em contraste, ele aponta que Luc Legoux distingue entre refugiados tradicionais e migrantes climáticos, argumentando que os primeiros precisam de proteção contra seu Estado de origem, enquanto os migrantes climáticos podem obter proteção com a cooperação de seu Estado (Kenfack, 2022, p.50-51).

Kenfack alega também que dentro das instituições das Nações Unidas há uma falta de consenso sobre a definição e nomenclatura certa de refugiado climático. Por exemplo, ele desta que o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente usa o termo “refugiado climático”, já a Organização Internacional para as Migrações (OIM) usa a terminologia “migrantes ambientais” enquanto o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados adota o termo “deslocados ambientais”. Sendo assim, essas variações refletem a falta de uniformidade na definição e na terminologia utilizada (Kenfack, 2022, p.51-52).

Quanto às incertezas relacionadas à inadequação da Convenção de Genebra de 1951 para lidar com essa nova categoria de deslocados, Ken-

fack argumenta que a definição de refugiado estabelecida pelos acordos universais, especialmente pela Convenção de Genebra de 1951, é de difícil aplicação a esses migrantes. De fato, a Convenção define “refugiado” como qualquer pessoa que, “temendo com razão ser perseguida por causa de sua raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e não pode ou, devido a esse medo, não quer reclamar a proteção desse país”. Nesse sentido, das cinco causas de perseguição previstas por essa definição, nenhuma inclui condições climáticas, como aquecimento global, seca, degradação ambiental, aumento do nível do mar, chuvas intensas ou ciclones. Portanto, a Convenção não abrange adequadamente as situações enfrentadas por pessoas deslocadas por crises ambientais. (Kenfack, 2022, p.52).

Cabe salientar que essa visão é também compartilhada pelos autores deste trabalho, que reconhecem que a Convenção de Genebra de 1951 do jeito que se encontra hoje, não é adequada para abranger as situações enfrentadas por pessoas deslocadas devido a crises ambientais. Desta forma, entende-se que a definição tradicional de “refugiado” está centrada em formas específicas de perseguição relacionadas a fatores como raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social ou opiniões políticas. No entanto, essa definição não contempla adequadamente as complexas e novas realidades enfrentadas por indivíduos deslocados por causas ambientais, como desastres naturais, mudanças climáticas e degradação ambiental.

Razão pela qual, os autores desse trabalho argumentam que, assim como as legislações nacionais são passíveis de ser revistas e atualizadas para refletir novas realidades e problemas emergentes, a definição de “refugiado” na Convenção também merece uma revisão e atualização, uma vez que a estrutura atual da Convenção não se adapta às novas formas de deslocamento forçado provocadas por crises ambientais, e a falta de uma definição abrangente deixa uma lacuna significativa na proteção dessas pessoas. Portanto, defende-se a necessidade de desenvolver e implementar novas categorias ou mecanismos legais que possam oferecer proteção adequada para aqueles deslocados por causas ambientais, garantindo que a legislação internacional acompanhe as evoluções e desafios contemporâneos enfrentados pela humanidade.

Além disso, Kenfack observa que as incertezas sobre definição e terminologia também podem ser atribuídas aos adjetivos “climático” e “ecológico” quando usados em conjunto com os termos “refugiado” e “deslocado”. Esses adjetivos geram problemas no direito internacional, a ponto de ameaçar a proteção conferida aos refugiados. Em consequência, o uso desses termos pode enfraquecer o regime jurídico internacional de proteção e criar confusões sobre a relação entre mudanças climáticas, degradação ambiental e migração. (Kenfack, 2022, p.28)

Por sua vez, Saliba e Valle entendem que a falta de uma definição clara e consolidada para refugiados ambientais agrava ainda mais a situação desses indivíduos. Isso ocorre porque, sem uma definição internacionalmente reconhecida, os refugiados ambientais podem ser confundidos com outras categorias migratórias, como os migrantes econômicos. Por outro lado, a ambiguidade ainda se torna maior porque cada país estabelece seus próprios critérios provisórios para classificar essa categoria de refugiados. (Valle, 2017, p. 14-15). Portanto, essa falta de padronização resulta em uma situação em que uma pessoa pode ser reconhecida como refugiada ambiental em um país, mas não receber a mesma consideração em outro.

Embora não sendo objeto específico desse trabalho, torna-se antes de tudo importante destacar alguns elementos essenciais para que se possa falar de refúgio em sentido amplo.

Para Jubilit, o reconhecimento do status de refugiado baseia-se em critérios objetivos e subjetivos. Os primeiros são descritos a partir do “bem fundado”, isto é, a partir da análise da situação real acontecendo no país de origem do solicitante de refúgio e os fatos contados por este na sua solicitação de refúgio. Já os critérios subjetivos estão baseados no “temor de perseguição”, isto é, os motivos ou as causas pelas quais a pessoa teve que fugir ou abandonar seu país. Esses motivos podem decorrer da raça, nacionalidade, opinião política, religião, filiação a um certo grupo social, grave e generalizada violação de direitos humanos, situações de violência externa e aos problemas em uma região do Estado (Jubilit, 2007, p. 115-136).

Desta forma, entende-se que o critério emergência ou catástrofe ambiental não está expresso entre os critérios que definem de forma ampla o refugiado, mas esta omissão não pode tornar-se impeditiva do reco-

reconhecimento da condição específica do refugiado ambiental. Desta forma, entende-se que, o bem fundado pode corresponder aos eventos da natureza que ocorrem nos países de origem dos demandantes de refúgio, tais como catástrofes, incêndios, inundações, ciclones, poluição, etc. Por outro lado, o temor de perseguição, se tratando de refugiados ambientais, pode ser considerado não somente, como uma consequência decorrente dos efeitos nefastos do desastre ambiental na vida das populações que devem fugir para escapar desses efeitos; mas também o temor de perseguição pode corresponder a uma grave e generalizada violação de direitos humanos, uma vez que a Comunidade Internacional, a partir das conferências internacionais que têm sido organizadas e por meio de princípios e instrumentos do soft law e do hard law que têm sido elaborados, reconhece hoje que ter e preservar um meio ambiente limpo, saudável e sustentável é um direito humano fundamental.

A partir dessa concepção, entende-se que os refugiados ambientais poderiam ser definidos de maneira mais precisa e científica como indivíduos que se deslocam involuntariamente devido a causas ambientais claramente comprovadas pela ciência. Isso significa que esses deslocamentos seriam atribuídos exclusivamente a impactos ambientais diretos, como a elevação do nível do mar, secas severas ou outros fenômenos climáticos extremos que comprovadamente forçam as pessoas a deixarem suas residências.

Nesse contexto, a definição exclui qualquer influência de fatores sociais que também podem contribuir para o deslocamento, como conflitos ou questões econômicas. A ideia é isolar os efeitos puramente ambientais para uma definição mais rigorosa e específica. Assim, o conceito de refugiado ambiental se concentraria apenas nas causas ambientais objetivamente verificáveis, sem considerar variáveis sociais ou econômicas que possam também desempenhar um papel nos deslocamentos.

Outra questão a ser enfrentada diz respeito à compreensão de parte da doutrina que condiciona o reconhecimento à condição de refugiados ambientais a pessoas ou grupos que estejam fora do seu país de origem ou de nacionalidade, uma condição que a consideração 2 deste estudo descarta. A adoção desta segunda consideração justifica-se no sentido de que o fato de cruzar ou não as fronteiras, é inútil para medir o prejuízo sofrido pela degradação ambiental e, sobretudo, não define a emergência

e nem a vulnerabilidade na qual essas pessoas se encontram, precisando de proteção internacional e de assistência humanitária.

Diante do exposto, cabe nesse momento trazer algumas definições de doutrinadores para enriquecer a compreensão sobre o conceito de refugiado climático.

Primeiro, Kenfack por exemplo, recomenda o uso da expressão “exilados climáticos”, pois ela engloba os conceitos de deslocados e refugiados conforme definidos pelo direito internacional. Em outras palavras, em uma acepção mais ampla, a expressão “exilados climáticos” cobre tanto os deslocados climáticos quanto os refugiados climáticos que são afetados pelos efeitos das mudanças climáticas, incluindo também os termos refugiados ambientais e ecológicos, ou seja, as vítimas de desastres naturais ou causados pelo homem. Nesse contexto, a definição adotada considera o exilado climático como uma pessoa deslocada, dentro ou fora de seu país, cuja decisão de deslocamento foi motivada por efeitos das mudanças climáticas ou pela degradação ambiental, isoladamente ou combinada com outros fatores, e cujo deslocamento é forçado devido aos riscos de violação de seus direitos fundamentais (Kenfack, 2022, p.28).

Em seguida, Hessou e Bartenstein, a complexidade das causas dos deslocamentos climáticos tem levado alguns pesquisadores a usarem a definição de migrante ambiental para também se referir ao migrante climático. No entanto, isso resulta em uma distinção pouco clara, ou até mesmo inexistente, entre migrantes climáticos e a ampla categoria de deslocados que fogem das consequências da degradação ambiental. Para resolver esse problema, outros pesquisadores adotam uma abordagem mais rigorosa, propondo que a definição de migrante climático se restrinja a certos impactos ambientais que são cientificamente identificados como efeitos diretos das mudanças climáticas. Assim, esses impactos devem ser suficientemente significativos para levar as populações a migrarem por si só, sem considerar causas ou fatores sociais adicionais. Por exemplo, as migrações climáticas podem ser limitadas aos deslocamentos causados apenas por fenômenos como a elevação do nível do mar ou a seca. (Hessou; Bartenstein, 2014, p.299)

O Projeto de Convenção para o estatuto internacional das pessoas deslocadas pelo ambiente<sup>4</sup> não utiliza o termo “refugiados ambientais”, mas usa a denominação “deslocados ambientais”, e o faz desta forma por

diferentes motivos: primeiro, a referida denominação evitaria uma confusão com o refugiado, tal descrito pela Convenção de Genebra de 51; em seguida, os autores desse projeto de Convenção entendem que o refugiado é, na maioria das vezes, uma pessoa que cruza as fronteiras do seu país, o que não acontece necessariamente com os deslocados ambientais, que podem mudar de uma região a outra dentro de seu próprio país; e por fim, a palavra “deslocados” reflete e descreve da melhor forma possível a situação desse grupo de pessoas. (Crideau; CRDP, 2008, p.461-462). Por isso, o art. 2º desse Projeto dispõe que “pessoas deslocadas pelo meio ambiente são indivíduos, famílias e populações confrontadas com um desastre ambiental súbito ou gradual que impacta inexoravelmente suas condições de vida, resultando em seu deslocamento forçado, no início ou durante todo o tempo, de sua residência habitual” (Crideau; CRDP, 2008, p. 468).

Na mesma linha, Vedovato e Outros também optaram pela nomenclatura “deslocados ambientais” para se referirem a indivíduos, grupos ou comunidades, que devido à degradação do meio ambiente ou a catástrofes ambientais provocadas por motivos antropocêntricos ou naturais, foram obrigados a se deslocarem de um lugar para outro, devendo, portanto, fugir ou abandonar, temporária e/ou definitivamente, seus locais de origem, e podendo eventualmente atravessar ou não as fronteiras de seu país. Sendo assim, percebe-se que essa definição abrange tanto os deslocados internos, que migram de uma região para outra dentro do país, como os deslocados externos, que migram de um país para um outro, para escapar aos danos causados pelo desastre ambiental. Por exemplo, pode-se citar o desastre nuclear de Chernobyl que ocasionou os deslocamentos internos e internacionais de milhões de pessoas, afetando (Vedovato; Franzolini; Roque, 2020, p. 1658-1661)

Por sua parte, a Organização Internacional para Migrações usa o qualificativo “migrantes ambientais” para designar toda pessoa ou grupos de pessoas que, devido a mudanças súbitas ou progressivas do meio ambiente que afetam negativamente as suas vidas ou condições de vida, são obrigadas a fugir e a abandonar o seu habitat (casas habituais), independentemente se é de forma temporária ou definitiva ou se essas pessoas se mudam dentro ou fora das fronteiras do seu país. (OIM, 2007, p.1-2).

Em um nível regional, a Convenção da União Africana (UA) de 1969 (a antiga Organização de Unidade Africana - OUA) que rege os aspectos

específicos dos problemas dos refugiados em África traz uma definição dos refugiados que inclui pessoas que estejam fugindo dos eventos da natureza e que perturbem seriamente a ordem pública. Sendo, portanto, uma definição ampla, abrangendo pessoas que fogem do seu habitat devido a eventos climáticos extremos. Por exemplo, essa definição foi adotada por alguns Estados do Corno da África durante os períodos de seca, permitindo a admissão de pessoas deslocadas da Somália em outros Estados vizinhos (Addaney; Jegede; Matinda, 2019, p.250-251).

Em outras palavras, a definição não se limita a situações de perseguição política, social ou étnica, mas também abrange deslocados devido a desastres naturais e extremos climáticos. Como exemplo, durante períodos de seca severa, alguns países do Corno da África aplicaram essa definição para admitir refugiados da Somália, mostrando a flexibilidade da Convenção em lidar com crises ambientais. Portanto, a abordagem da UA reflete uma compreensão mais ampla das causas do deslocamento forçado na África, considerando as condições climáticas e naturais como fatores relevantes para o reconhecimento de status de refugiado.

## **2.2 Categorias e identificação dos Refugiados Ambientais**

A identificação e categorização dos refugiados ambientais são fundamentais para desenvolver uma definição mais precisa e proporcionar uma proteção mais eficaz a essas populações vulneráveis.

Nesse sentido, Raiol (2009, p. 182) entende que o termo refugiado cuja definição está em constante evolução com a necessidade de implementar um sistema de proteção internacional e regional que seja flexível e abertos às novas realidades enfrentadas pelos refugiados em função da região do mundo ou em função das suas necessidades. Se tratando especificamente dos refugiados ambientais, o referido autor traz alguns elementos essenciais ao se falar dessa categoria. O primeiro elemento consiste em enxergar o refugiado ambiental como um tipo específico de refugiado, ou seja, uma pessoa que é obrigada a se deslocar do seu habitat natural para um outro sem haver necessidade de “ultrapassar as fronteiras de seu país de origem, pois bastaria tão-somente a pessoa ser forçada a deixar seu habitat tradicional, para que estivesse cumprida, então, a primeira condição de refugiado ambiental”. Em outras palavras, Raiol entende que, embora a Convenção de 1951 exija que o indivíduo possa cruzar a fronteira do

seu país para ser considerado refugiado, o mesmo não acontece com os refugiados ambientais nesse sentido que estar fora do seu habitat natural ou tradicional poderia também ser considerado como um cruzamento de fronteiras para aquele indivíduo que terá perdido o seu habitat de origem para um outro que ele nem conhece. Desse modo, “o habitat tradicional pode ser perdido ainda que o ser humano permaneça nos limites do território de seu país. Assim, o morador de uma floresta que foi forçado a abandoná-la em decorrência de um distúrbio ambiental grave (devastação, inundação) poderia, à luz da definição de El-Hinnawi, ser considerado um refugiado ambiental, mesmo que permanecesse no interior de seu país, desde que estivesse fora de sua habitação tradicional”. Deste primeiro elemento, entende-se que sair do país de origem corresponderia ou seria substituído por sair do habitat natural (Raiol, 2009, p. 182-183).

Portanto, trata-se de uma noção de extraterritorialidade fictícia em que o país de origem seria assimilado ou associado ao habitat de origem ou tradicional do indivíduo. Desta forma, atravessar as fronteiras desse habitat tradicional seria considerado como cruzar fronteiras do seu país. Assim, pela analogia ou por qualquer outro método interpretativo, pode-se transpor a ideia de extraterritorialidade que existe no plano nacional para uma ideia de extraterritorialidade em uma determinada região específica do país onde o meio ambiente ou o ecossistema sofreu degradação.

O segundo elemento trazido por Raiol trata do motivo de distúrbio ambiental natural e/ou podendo ser provocado pela ação humana. Esse distúrbio pode ser definido como qualquer mudança física, química ou biológica ocorrida no ecossistema ou no habitat tradicional de um indivíduo que torne a vida difícil ou inadequada de forma temporária ou definitiva nesse lugar. Dessa forma, pode se falar de perseguição por motivo de distúrbio ambiental ocasionado por exemplo pela construção de uma usina hidrelétrica, pela elevação grave do nível das águas de mares ou oceanos, pela contaminação das águas que alimentam a comunidades ou a região, pela explosão ou destruição de uma central nuclear. Sendo assim, o distúrbio ambiental não pode ser relacionado a qualquer outro problema que não seja de natureza ambiental, questões tais como o desemprego, a crise econômica, a conflitos armados etc (Raiol, 2009, p. 183-184).

O terceiro elemento consiste simplesmente no fato de que o distúrbio ambiental deve ser de tal maneira que “coloque em risco a existência e/

ou afete seriamente a qualidade de vida dos atingidos por ele. Assim, não bastaria, para o reconhecimento do motivo para concessão de refúgio, a incidência simples de um distúrbio ambiental, ainda que grave. Na análise para a identificação de refugiado ambiental, haveria, então, a exigência do exame da dimensão ou impacto do evento (...) sobre a vida das pessoas por ele alcançadas”. Em outras palavras, o distúrbio ambiental deve colocar a existência da vida humana e afetar de uma forma considerável a qualidade de vida das populações daquele ecossistema ou daquela região (Raiol, 2009, p.184-185).

A ideia de que não é preciso sair do seu país de origem para ser considerado refugiado ambiental, se justifica ainda com o posicionamento do próprio Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados – ACNUR a respeito de conflitos étnicos ou de guerras ocorrendo em uma determinada região do país. No manual de procedimentos e critérios para determinação da condição de refugiado, o ACNUR defende que:

O temor de perseguição não precisa se estender a todo o território do país de nacionalidade do refugiado. Em casos de conflito entre etnias ou de distúrbios graves envolvendo situações de guerra civil, as perseguições a um grupo étnico ou nacional específico podem ocorrer em apenas uma determinada parte do país. Nessas situações, a pessoa não poderá ter o reconhecimento da condição de refugiada negado com base na alegação de que ela poderia ter buscado refúgio em outra parte do mesmo país se, considerando-se todas as circunstâncias, não for razoável exigir-lhe o deslocamento interno (Acnur, 2011, p. 20)

Com base nessa afirmação do ACNUR, entende-se que uma pessoa pode se tornar refugiada sendo vítima de um conflito étnico ou de uma guerra ocorrendo apenas em uma determinada região desse país. Dessa forma, a condição de refugiado não poderá ser recusada ou negada a essa pessoa sob o fundamento de que ela poderia ter se deslocado em outra região do seu país que não seja prol a conflito étnico ou a guerra. Em outros termos, o indivíduo se torna refugiado sem a necessidade de cruzar as fronteiras do seu país. Portanto, a partir dessa análise e a partir de uma interpretação analógica, pode-se admitir que os deslocados internos por motivos ligados à degradação do meio ambiente, possam também ser considerados refugiados ambientais sem precisarem sair ou fugir do seu país.

Observa-se que existe uma diversidade na nomenclatura que pode ser usada para identificar esse grupo de pessoas. Nesse sentido, essas pessoas vulneráveis podem ser chamadas de: (a) “migrantes ambientais de emergência” ou “migrantes ambientalmente forçados”, para designar aquele grupo de pessoas que, na emergência de buscar um refúgio para salvar suas vidas, são obrigadas a fugir das graves consequências ambientais que podem ser causadas por uma degradação do ambiente (desastre, ciclone, inundações, etc); (b) “migrantes ambientalmente motivados” para definir aquele grupo de pessoas que, para se prevenir contra qualquer consequência ambiental, deixam o seu habitat ou seu ambiente que se encontra em contínua degradação; (c) “ecomigrantes” para significar pessoas que se deslocam em grande parte de forma voluntária, não necessariamente por motivos ambientais mas sobretudo por questões ligadas ao desenvolvimento econômico (CLARO, 2012, p. 39).

Entretanto, sem desconsiderar as diferentes definições já levantadas, para esse artigo, foi escolhido a denominação de “refugiados ambientais”. Essa escolha se justifica por um lado, pela vulnerabilidade das pessoas vítimas das mudanças climáticas e, por outro lado, pela adoção da definição usada para nortear esse artigo e que foi trazida por Essam El-Hinnawi, em um relatório para o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 1985. Segundo, El-Hinnawi, os refugiados ambientais designam:

as pessoas que foram forçadas a abandonar o seu habitat natural, temporária ou permanentemente devido a uma deterioração ambiental acentuada (natural e/ou desencadeada por pessoas) que colocou em risco a sua existência e/ou afetou gravemente a qualidade da sua vida. Por “deterioração ambiental”, entende-se qualquer alteração física, química e/ou biológica no ecossistema (ou na fonte das matérias primas) que o torna temporária ou permanentemente, prejudicial para a vida humana. (El-Hinnawi, 1985, p.4)

Com base nessas diversas definições, é possível destacar alguns elementos essenciais para caracterizar os refugiados ambientais: (a) eles são antes de tudo migrantes, no sentido de que, para que possa haver uma migração ou um deslocamento de um lugar para outro, é preciso que haja um nexo de causalidade entre a degradação do meio ambiente e essa efetiva migração; (b) eles são migrantes forçados uma vez que são obrigados

a abandonar o seu habitat tradicional e cotidiano que, devido a sua deterioração lenta ou súbita, se tornou prejudicial e danoso para suas vidas e sua sobrevivência; (c) eles podem ser por um lado migrantes internos, se deslocando de uma região a uma outra dentro do próprio país, ou também migrantes internacionais, quando cruzam fronteiras, indo do seu país para um outro; (d) eles podem migrar de forma temporária, isto é com a intenção de retornar no seu habitat de origem quando cessar a deterioração ambiental ou, por outro lado, de forma permanente sem intenção de retornar; (e) eles são migrantes em situação de vulnerabilidade socioambiental que pode acarretar outros tipos de vulnerabilidades (pobreza, perdas materiais, perdas em vidas humanas, danos à saúde, etc.); (f) eles são refugiados não convencionais no sentido de que representam uma nova forma de refugiados sobre a qual não existe ainda uma proteção internacionalmente reconhecida e adotada pelos Estados diante desse grupo de pessoas (Claro, 2015, p.80-83).

A partir dessas características, os refugiados ambientais podem ser classificados de várias maneiras. El-Hinnawi entende por exemplo que existem 3 categorias de refugiados ambientais. Os primeiros seriam os refugiados ambientais temporários ou refugiados por “stress ambiental”, para designar pessoas que se deslocaram temporariamente devido um evento passageiro da natureza que deteriorou o seu habitat original, mas que retornarão assim que esse evento passar, como acontece em caso de ciclones, tempestades, terremotos, inundações). Em seguida, há aqueles que são obrigados de forma permanente a migrar, reinstalar-se e recomeçar uma nova vida em outro lugar, porque o seu habitat original permanecerá inviável para vida humana de forma permanente devido à ação do homem (barragem hidroelétrica) ou da natureza (erupção vulcânica). Por fim, aqueles que mudam temporária ou permanentemente de um lugar para outro dentro do seu país (êxodo rural por exemplo) ou do seu país para um outro em busca de uma qualidade de vida melhor devido à pobreza, ao desemprego, à degradação do solo, à diminuição ou deterioração das matérias primas ou dos produtos de primeira necessidade (El-Hinnawi, 1985, p.4-5).

Claro, por sua vez, apresenta uma outra tipologia ao distinguir 3 categorias de refugiados ambientais: (a) os refugiados da conservação, que são aqueles que foram retirados à força de suas casas habituais para

a criação de um espaço ambiental protegido; (b) Os refugiados do clima ou refugiados climáticos, que são aqueles que migram de acordo com a variações climáticas que acarreta uma certa vulnerabilidade de suas vidas; (c) os refugiados ambientais propriamente ditos, pessoas cujo refúgio tenha sido causado por mudança do clima, das políticas de conservação do meio ambiente ou de qualquer outro móvito ligado ao meio ambiente que possa levar à migração. (Claro, 2015, p. 85). Por sua vez, Leardini entende que os deslocamentos dos refugiados ambientais podem ser classificados com base na sua extensão geográfica em deslocamentos internos e deslocamentos externos:

Os deslocamentos internos envolvem pessoas que se deslocam dentro de seu próprio país. Leardini define esses deslocamentos como aqueles realizados por “pessoas ou grupos de pessoas que foram forçados ou constrangidos a fugir ou a deixar sua casa ou local de residência habitual, principalmente devido a um conflito armado, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou desastres naturais ou causados pelo homem, sem terem cruzado as fronteiras internacionalmente reconhecidas de um Estado” (2017, p. 20).

Já os deslocamentos externos são caracterizados pelo efetivo atravessamento das fronteiras internacionais. Desata forma, Leardini destaca um dos paradoxos do direito internacional, que reconhece o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, mas não assegura o direito de entrar em qualquer país. Esse princípio fundamental influencia como os deslocamentos que ultrapassam as fronteiras internacionais são tratados (2017; p. 22).

Além disso, Leardini observa que os deslocamentos dos refugiados ambientais podem ser voluntários ou forçados. Entretanto, o autor indica que a falta de um critério universalmente aceito para distinguir entre deslocamentos forçados e voluntários reflete a diversidade das situações e a complexidade das causas das migrações, como mostram as variações nas definições discutidas anteriormente. Estabelecer critérios claros para essas distinções continua sendo um desafio significativo (2017, p. 22).

Quanto à natureza dos deslocamentos, Leardini aponta que eles podem ser temporários ou permanentes. De acordo com previsões, a maioria das migrações relacionadas ao meio ambiente será predominantemente interna e temporária, com as pessoas retornando ao seu local de

origem quando possível, especialmente após eventos climáticos pontuais (p. 23). No entanto, um deslocamento inicialmente temporário pode se tornar permanente, por exemplo, se a recuperação do local de origem for incerta, ou um deslocamento pode ser considerado permanentemente, especialmente devido a fenômenos contínuos como a elevação do nível do mar (2017; p. 24).

Feitas essas observações, entende-se que o conceito de refugiado ambiental está em evolução, ampliando a definição tradicional que exige a travessia de fronteiras internacionais e incluindo também aqueles que perdem seu habitat natural sem sair do país. Desta forma, os refugiados ambientais são deslocados devido a distúrbios ambientais graves, naturais ou provocados por humanos, que comprometem severamente suas condições de vida, podendo esses deslocamentos serem internos ou externos, temporários ou permanentes. Entretanto, a diversidade nas causas e condições dos deslocamentos revela a complexidade da situação, exigindo uma abordagem mais ampla para reconhecer e proteger esses indivíduos. Sendo assim, pretende-se, agora em diante, examinar os dispositivos e instrumentos que podem ser aplicados aos refugiados ambientais no continente africano.

### **3. APLICAÇÃO DOS TEXTOS AFRICANOS AOS REFUGIADOS AMBIENTAIS**

Leardini argumenta que, apesar da resistência de algumas organizações internacionais, não é incoerente aplicar a Convenção de Genebra de 1951 a pessoas que deixam seus países devido a questões ambientais. (Leardini, 2017, p.16)

Primeiro, ele explica que, do ponto de vista jurídico, o reconhecimento do status de refugiado é um ato declarativo que confirma uma situação já existente no momento da solicitação do refúgio, em vez de criar o status de refugiado a partir da decisão. Portanto, se uma pessoa já atende às condições estabelecidas pela Convenção, ela deve ser considerada refugiada desde que essas condições estejam presentes, independentemente do reconhecimento formal. Esse raciocínio é sustentado pela jurisprudência recente da Nova Zelândia, que sugere uma interpretação mais ampla dos critérios para o status de refugiado.

Em seguida, de um ponto de vista político, Leardini aponta que o ce-

nário atual é desfavorável à criação de um novo status jurídico específico para refugiados climáticos. De fato, além de que convocar uma conferência internacional sobre o tema parece pouco viável, os debates predominantes e as percepções dos Estados sobre refúgio e migração não favorecem a introdução de um novo status, e modificar os textos existentes poderia enfraquecer a proteção atual, com alguns Estados aproveitando a oportunidade para reduzir suas responsabilidades.

Diante desse contexto, Leardini sugere que a abordagem mais realista e eficaz seria interpretar de maneira mais ampla os textos legais existentes, como a Convenção de Genebra. Isso permitiria incluir a migração ambiental na definição de refugiado sem a necessidade de criar um novo status jurídico. Adotar uma interpretação mais expansiva da noção de refugiado seria uma solução prática que se ajusta às circunstâncias atuais.

Concorda-se com a proposta de Leardini, no que tange especificamente à interpretação de maneira mais ampla dos textos legais existentes. Razão pela qual, no contexto do continente africano, recomenda-se a aplicação das seguintes convenções para garantir a proteção adequada aos refugiados ambientais no continente: a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos, aprovada em janeiro de 1981, e adotada em 27 de julho de 1981.; a Convenção que regula os aspectos relacionados aos problemas dos refugiados na África, adotada no âmbito da Organização da Unidade Africana (OUA, atualmente União Africana) em 1969 e em vigor desde 1974; a Convenção da União Africana sobre a Proteção e a Assistência às Pessoas Deslocadas na África (Convenção de Kampala), adotada em 2009 e em vigor desde 2012; e o Protocolo dos Grandes Lagos ou o Protocolo sobre a Proteção e Assistência a Pessoas Deslocadas Dentro de Seu Próprio País de 2006, aprovado na Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos.

### **3.1 A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos como Protetora dos Refugiados Ambientais em África**

Sem pretensão de fazer uma análise exaustiva de todos os seus artigos, entende-se que a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 1981, também conhecida como Carta de Banjul, é o principal documento regional de direitos humanos no continente africano. Embora este documento não mencione especificamente os “refugiados ambientais” —

peças que são forçadas a deixar suas casas devido a desastres ambientais ou mudanças climáticas — ele estabelece uma série de direitos e garantias que podem ser aplicados a essa categoria de indivíduos. Especificamente, o artigo 12 da Carta oferece os seguintes direitos que podem beneficiar os refugiados ambientais: (1) o Direito de Circular e Residir, podendo qualquer indivíduo se deslocar dentro do seu próprio país, mudando-se de uma região para outra; (2) o Direito de migrar e regresso, possibilitando a qualquer pessoa de migrar para outros países e também de retornar ao seu país de origem/de residência habitual; (3) o Direito de buscar refúgio que garante a qualquer pessoa que esteja sendo perseguida (por qualquer motivo, incluindo situações ambientais extremas) o direito de buscar proteção em um país estrangeiro; (4) a Expulsão com decisão legal e fundamentada, ou seja, o estrangeiro no território de um Estado Parte só poderá ser expulso com base em uma decisão legal; e por enfim, (5) a Proibição da Expulsão Coletiva ou seja, é proibida a expulsão coletiva de estrangeiros, que é a expulsão de grupos nacionais, raciais, étnicos ou religiosos de forma generalizada.

Portanto, mesmo que a Carta não mencione diretamente os refugiados ambientais, os direitos e garantias gerais que ela assegura podem ser aplicados a eles, oferecendo assim uma forma de proteção e amparo.

Além de estabelecer responsabilidades para os Estados respeitarem e garantirem os direitos humanos descritos na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (ou Carta de Banjul), a Carta se destaca ainda por sua abordagem diferenciada ao incluir deveres específicos para os indivíduos em relação ao próximo e em relação à sua comunidade nacional. Por exemplo, o Art. 29 (2), (3) e (4) da Carta é particularmente relevante, pois impõe deveres diretos aos cidadãos que devem dedicar suas capacidades físicas e intelectuais ao serviço da comunidade, contribuindo para o bem-estar e o desenvolvimento coletivo, que não devem comprometer a segurança do Estado ao qual pertencem ou residem, reforçando a ideia de que a estabilidade e a ordem nacional devem ser preservadas, e por fim que devem fortalecer e manter a solidariedade social e nacional, especialmente em tempos de crise ou quando essa solidariedade estiver ameaçada.

Quando esses deveres são aplicados ao contexto dos refugiados ambientais em África, sua importância se torna ainda mais evidente. Como membros das comunidades nacionais africanas e da sociedade em geral,

os refugiados ambientais devem receber proteção e assistência dos demais indivíduos, especialmente daqueles que não foram diretamente afetados por desastres naturais. Assim, é fundamental que os indivíduos evitem ações que possam deliberadamente causar desastres naturais ou prejudicar o meio ambiente, uma vez que tais ações podem ter impactos adversos sobre a comunidade e a segurança do país. Além disso, é crucial agir com solidariedade em relação às vítimas de desastres naturais, oferecendo apoio e assistência para promover a coesão social e mitigar os efeitos dos desastres. Portanto, os deveres individuais estabelecidos pela Carta não apenas garantem a proteção dos direitos humanos, mas também incentivam um comportamento responsável e solidário, contribuindo para a estabilidade e o bem-estar da sociedade como um todo.

Por isso, Abdourahimoune afirma que o primeiro pilar da teoria africana é a profunda sensação de responsabilidade do indivíduo dentro da comunidade. De fato, além de ser sujeito de direitos, o indivíduo possui deveres que deve cumprir para promover a harmonia, a paz social e o bem-estar geral. Os autores da Carta Africana compreenderam essa necessidade e, por isso, a Carta lista vários deveres que o indivíduo deve respeitar em relação aos outros, à família, à sociedade, ao Estado e até à comunidade internacional, uma vez que na tradição africana, direitos e deveres não são vistos como opostos, mas como elementos que se complementam e se entrelaçam de forma harmoniosa. Sendo assim, os documentos africanos sobre direitos humanos, especialmente a Carta Africana, traduzem essa interação equilibrada e fundamental entre direitos e deveres. (Abdourahimoune, 2023, p.5)

Por sua vez, Kenfack (2022, p.42-43) traz uma outra característica marcante da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos que, ao contrário da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta Social Europeia, ela aborda questões relacionadas aos direitos ambientais e às mudanças climáticas, ao determinar por exemplo no seu Art. 24 que “todos os povos têm o direito a um ambiente satisfatório e global, propício ao seu desenvolvimento”<sup>5</sup>. Esta diferença pode ser vista como uma segunda fonte de injustiça climática, uma vez que os países do Norte são historicamente responsáveis por uma grande parte das emissões de gases de efeito estufa, enquanto os países do Sul enfrentam as consequências mais severas. Por exemplo, em muitos países africanos, as emissões de CO<sub>2</sub> são

de apenas algumas centenas de quilos por ano por pessoa, ou até menos. Em contraste, nos Estados Unidos, essas emissões atingem cerca de vinte toneladas por habitante. Essa disparidade torna difícil a aplicação efetiva do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, conforme estabelecido pela Convenção-Quadro de 1992 e pelo Protocolo de Kyoto.

Ainda Kenfack afirma que o reconhecimento da dignidade humana, presente desde o preâmbulo da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, cria uma importante conexão entre o direito ao meio ambiente e outros direitos fundamentais. Desta forma, a Carta considera a dignidade como um dos principais objetivos para a realização das aspirações legítimas dos povos africanos e, em seu artigo 5, afirma que todo indivíduo tem direito ao respeito pela dignidade inerente à pessoa humana e ao reconhecimento de sua personalidade jurídica (Kenfack, 2022, p.44)

Por sua vez, Jaldi e Ouassif afirmam que a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981) ressalta a importância do direito ao desenvolvimento e reconhece a interdependência entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais. Nessa perspectiva, ela oferece uma base sólida para que a União Africana não somente promova esforços regionais economicamente viáveis para acolher refugiados, incluindo os refugiados climáticos, mas também apresente a resposta à crise internacional de deslocados internos com o objetivo de enfrentar e mitigar os deslocamentos causados pelas mudanças climáticas. (Jaldi; Ouassif, 2022, p.21)

Um aspecto importante a ser destacado em relação à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos é a criação da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos, instituída em 1987 pela Organização da Unidade Africana (OUA) com base na própria Carta. Como um órgão independente, a Comissão se posiciona como a principal instituição regional responsável pela promoção e proteção dos direitos humanos no continente africano, conforme estipulado no Artigo 30 da Carta. Nesse contexto, o Artigo 45 define várias missões fundamentais para a Comissão, incluindo a promoção dos direitos humanos e dos povos, a garantia da proteção desses direitos nas condições estabelecidas pela Carta, a interpretação de disposições a pedido de um Estado Parte, de uma instituição da OUA ou de uma organização africana reconhecida, além de realizar

outras tarefas que lhe sejam atribuídas pela Conferência dos Chefes de Estado e de Governo.

Em sua missão de promoção dos direitos humanos, a Comissão pode reunir documentação, realizar estudos e pesquisas sobre questões africanas no domínio dos direitos humanos e dos povos, organizar informações, incentivar organismos nacionais e locais que atuam nessa área e, se necessário, emitir pareceres ou fazer recomendações aos governos. Além disso, ela é responsável por formular e elaborar princípios e regras que possam servir de base para a adoção de textos legislativos pelos governos africanos, abordando problemas jurídicos relacionados ao exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. A Comissão também coopera com outras instituições africanas ou internacionais dedicadas à promoção e proteção dos direitos humanos e dos povos.

Assim, a Comissão desempenha um papel crucial na proteção dos refugiados ambientais na África, tendo inclusive publicado a Resolução sobre Mudança Climática e Direitos Humanos na África (CADHP/Res.342(LVIII) em 2016).

No entanto, um dos desafios significativos enfrentados pela Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos é que suas decisões não têm força vinculativa para os Estados membros. Isso significa que, embora a Comissão possa emitir recomendações e pareceres sobre questões relacionadas aos direitos humanos, os países não são legalmente obrigados a segui-las. Essa limitação pode enfraquecer a eficácia do trabalho da Comissão, uma vez que muitos Estados podem optar por ignorar essas sugestões, resultando em um ambiente menos propício à proteção e promoção dos direitos humanos.

### **3.2 A Convenção da Organização da Unidade Africana sobre refugiados como protetora dos refugiados ambientais**

Sem pretensão de fazer uma análise exaustiva, observa-se que a Convenção de 1969 da Organização da União Africana (OUA) que rege os aspetos específicos dos problemas dos refugiados em África<sup>6</sup> é um texto, que serve de referência em questões de refugiados em África, também não menciona os refugiados ambientais, mas traz uma série de garantias e direitos que, por analogia ou por interpretação extensiva, podem ser aplicados essa categoria de refugiados. De fato, e apesar de não mencionar

a perseguição por motivos ambientais, a referida Convenção é expressa em admitir como refugiado todo indivíduo perseguido “em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas”, Mas vai além ao estender a condição de refugiado a “qualquer pessoa que devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutra lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade” (art. 1º da convenção de 1969 da OUA).

Cabe salientar que essa definição ampliada de refugiado, que considera as realidades africanas, é a principal inovação da Convenção da OUA.

Por um lado, Hessou e Bartenstein entendem que há discussões sobre sua aplicabilidade para pessoas que fogem de desastres ecológicos, uma vez que diversos autores argumentam que apenas desastres de origem humana são contemplados. Essa interpretação baseia-se no parecer do Comitê de Especialistas da Conferência Internacional sobre Refugiados da América Central (CIREFCA) sobre a Declaração de Cartagena. Segundo essa Declaração, que segue o exemplo africano, a definição de refugiado para os países da América Central é ampliada, mas somente para incluir perturbações causadas por ações humanas, não desastres naturais. Assim, de acordo com essa visão, vítimas de eventos naturais como erupções vulcânicas e terremotos não estariam cobertas pela Convenção da OUA, ao contrário das vítimas de acidentes causados por negligência humana (Hessou; Bartenstein, , 2014, p.303)

No mesmo sentido, Malijem afirma que referida Convenção não menciona ou não protege de forma clara e explícita os refugiados ambientais. Nesse sentido, o vazio jurídico não pode ser imputado à Convenção de 1969, mas sim ao comportamento negligente e irresponsável dos Estados membros porque se já os próprios refugiados convencionais, isto é, aqueles em sentido amplo e protegidos pela Convenção de 1969, não gozam de uma proteção efetiva na prática em boa parte dos Estados, seria muito um trabalho difícil e ainda mais árduo contar com esses Estados para proteger os refugiados ambientais (Majilem, 2014, p.174).

Por outro lado, Hessou e Bartenstein notam que, ao considerar o im-

pacto das atividades humanas nas mudanças climáticas atuais, a distinção entre catástrofes causadas por essas atividades e eventos naturais torna-se menos clara. É importante observar que a Convenção-Quadro define mudanças climáticas como alterações no clima diretamente ou indiretamente atribuíveis a atividades humanas que se somam à variabilidade natural do clima. Desta forma e com base nessa definição, qualquer incidente que seja diretamente ou indiretamente causado por ações humanas, que perturbe a ordem pública e provoque deslocamentos transfronteiriços, deveria, em teoria, ser abrangido pela Convenção da OUA. A inclusão desses eventos dependeria, portanto, da interpretação do que se entende por “ordem pública”. (Hessou; Bartenstein, 2014, p.304)

Por sua vez, o Art. 2 da mencionada Convenção, estabelece diretrizes para a proteção e tratamento de refugiados dentro dos Estados-Membros da Organização da Unidade Africana (OUA). Desta forma, os países são incentivados a acolher refugiados e garantir a instalação daqueles que enfrentam sérios riscos em seus países de origem, considerando que a concessão de refúgio é vista como um ato humanitário e não deve ser considerada hostil por nenhum Estado, garantindo que os refugiados não sejam forçados a retornar a lugares onde suas vidas ou liberdades estejam ameaçadas.

Ainda pelo Art.2, entende-se que se um Estado-Membro enfrentar dificuldades para conceder refúgio, pode solicitar ajuda a outros países da OUA. Os países vizinhos, seguindo o princípio de solidariedade africana, devem colaborar para aliviar a carga, oferecendo asilo a esses refugiados. Da mesma forma que, se um refugiado não puder ser permanentemente acomodado, ele pode ser admitido temporariamente no país de primeiro asilo enquanto são feitas disposições para sua reinstalação.

Portanto, por questões de segurança, os refugiados devem ser instalados a uma distância segura da fronteira de seus países de origem para minimizar riscos e garantir a proteção adequada. O objetivo geral é assegurar uma abordagem coordenada e solidária para enfrentar a questão dos refugiados dentro da região africana, respeitando tanto a integridade dos indivíduos quanto a cooperação entre os países membros.

Diante da análise que precede, os autores desse artigo defendem que a Convenção de 1969 da OUA pode ser estendida para proteção dos refugiados ambientais, porque são pessoas submetidas a “acontecimentos

que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade” como comumente pode ocorrer em situações de catástrofes, ciclones, inundações, erupções vulcânicas, ou qualquer deterioração do meio ambiente lenta ou rápida pela ocasionada de forma natural ou pela ação do Homem. Sendo assim, os Estados africanos estão vinculados por princípios internacionais e regionais, como o princípio de non-refoulement previsto no Art. 5 (1) da presente Convenção, que proíbe a devolução de refugiados, a menos que estes optem voluntariamente por retornar ao seu país de origem.

### **3.3 A Convenção de Kampala como protetora dos refugiados ambientais em África**

Outro instrumento regional que pode ser aplicado aos refugiados ambientais importantes a ser examinado é a Convenção de Kampala, de outubro de 2009, que trata da proteção e da assistência às pessoas deslocadas internamente na África.

De acordo com o Conselho Económico, Social e Cultura (ECO-SOCC) da União Africana e Outros, a Convenção de Kampala é um marco importante no contexto africano, pois é a primeira convenção regional a tratar de forma completa da questão da deslocação interna de pessoas. Isso inclui não apenas medidas para prevenir deslocamentos, mas também estratégias para responder a eles e encontrar soluções sustentáveis. Desta forma, a Convenção se destaca por proteger os direitos das pessoas que são deslocadas por uma variedade de causas, como desastres naturais, conflitos armados, violência generalizada, violações de direitos humanos e projetos de desenvolvimento. Ela atualiza e reforça as normas internacionais e da União Africana relacionadas aos direitos humanos e ao direito humanitário, reunindo essas normas em um único instrumento legal. Sendo assim, isso cria um quadro legal claro e específico para a proteção de deslocados internos na África, proporcionando uma base jurídica mais sólida para suas necessidades e direitos. (Conselho Econômico, Social e Cultura (ECO-SOCC) da União Africana; et al, 2010, 2010, p.14)

Do mesmo modo, Majilem afirma que a referida Convenção é uma criação normativa inovadora, sendo o primeiro nos sistemas regionais a regular a situação dos deslocados internos em um continente. Para ele, a referida Convenção contribuiria a melhor planejar a assistência humani-

tária às pessoas deslocadas em cada país do continente. (Majilem, 2014, p.174).

Já no seu Art. 3, letra “d”, a Convenção traz a responsabilidade dos Estados que devem “respeitar e garantir o respeito e a proteção dos direitos humanos das pessoas deslocadas internamente, incluindo um tratamento humano, a não discriminação, a igualdade e a igual proteção pelo direito”.

Cabe ressaltar que reconhecer os refugiados ambientais como pessoas deslocadas internamente por motivos ambientais como refugiados ambientais é uma forma de ampliar a definição, adequá-la para abranger a realidade de todos aqueles que são forçados a deixar suas casas devido a desastres ambientais, independentemente da necessidade de cruzar fronteiras internacionais. Esse reconhecimento não apenas ajuda a garantir que a proteção e a assistência sejam adequadas às necessidades específicas desses indivíduos, mas também promove uma abordagem mais inclusiva e compreensiva para enfrentar os desafios crescentes relacionados às mudanças ambientais e suas consequências para a mobilidade humana.

Com efeito, é fundamental destacar o Art. 2, parágrafo 1, letra “a”, e o Art. 4, parágrafo 2 da Convenção, que estabelecem para os Estados Partes a obrigação de prevenir e proteger contra deslocamentos, devendo os Estados absterem-se de permitir, proibir ou evitar deslocamentos arbitrários das populações.

Além disso, os Estados Partes são responsáveis por criar sistemas de alerta rápido, em linha com o sistema continental de alerta, para áreas propensas a deslocamentos, devendo também elaborar e implementar estratégias para redução de riscos de calamidades, adotar medidas de gestão e resposta a desastres e emergências, e fornecer, quando necessário, proteção e assistência imediata às pessoas deslocadas internamente.

Por sua vez, o Artigo 10 da Convenção de Kampala, que aborda os deslocamentos provocados por projetos, reconhece que os deslocamentos podem ocorrer devido a projetos implementados tanto pelo setor público quanto pelo setor privado.

Com base nesses dispositivos, demonstra-se que ações humanas, incluindo intervenções estatais, podem levar à degradação ambiental e impactar negativamente a vida das pessoas que residem em áreas afetadas, portanto, a Convenção de Kampala obriga os Estados Partes a tomar medidas para prevenir deslocamentos resultantes de vontade política, de

arbitrariedade ou de implementação de projetos que possam ter impactos socioeconômicos e ambientais adversos para as populações afetadas.

Outro dispositivo importante a ser destacado, é o Art.1 da referida Convenção que ao trazer definições de pessoas deslocadas internamente (Art.1, letra “k”) e de deslocação interna (Art.1, letra “l”) <sup>7</sup>, estabelece que as pessoas deslocadas internamente são aquelas que foram forçadas a fugir ou abandonar suas habitações ou locais de residência habitual, principalmente em resposta a violações dos direitos humanos ou calamidades naturais causadas por ações humanas, sem ter cruzado as fronteiras de um Estado internacionalmente reconhecido.

Da mesma forma, o Art. 9, parágrafo 2, letra “b” estabelece que os Estados têm o dever de proteger e fornecer assistência humanitária às pessoas deslocadas. De fato, os Estados Partes devem comprometer-se a oferecer, de forma adequada e sem demora, assistência humanitária às pessoas deslocadas internamente, incluindo alimentação, água, abrigo, cuidados médicos, saneamento básico, educação e outros serviços sociais essenciais. Além disso, essa assistência pode ser ampliada, se necessário, para incluir as comunidades locais e de acolhimento.

Ademais, a mencionada Convenção obriga os Estados parte a colaborar com as populações deslocadas, com a União Africana, a sociedade civil e as ONGs e agências humanitárias no intuito de buscar soluções duradouras para assegurar o regresso voluntário, a integração e a recolocação dessas populações em condições sustentáveis e satisfatórias (art.11). Já no seu art. 12, a dita Convenção vai até mais longe, obrigando os Estados a garantirem aos deslocados internos uma compensação justa e equitativa ou outras formas de reparação às pessoas pelos prejuízos resultantes da deslocação, em conformidade com o direito internacional.

Desta forma, o Conselho Económico, Social e Cultura (ECOSOCC) da União Africana e Outros entende que os Estados têm a responsabilidade de assegurar que a ajuda humanitária, equipamentos e pessoal possam circular livremente e sem obstáculos para alcançar as pessoas deslocadas internamente, devendo também facilitar a atuação de organizações locais e internacionais, bem como de agências humanitárias e organizações da sociedade civil que prestam suporte e proteção às pessoas deslocadas. (Conselho Económico, Social e Cultura (ECOSSOC) da União Africana; et al, 2010, 2010, p.16)

Portanto, deve ter uma cooperação entre os Estados e as organizações da sociedade civil e agências humanitárias que por sua vez devem operar em conformidade com o direito internacional, as leis nacionais, os princípios fundamentais como humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência, e aderir a normas e códigos de conduta internacionais durante suas operações (Conselho Econômico, Social e Cultura (ECOSSOC) da União Africana; et al, 2010, p.16)

Outra característica importante da Convenção de Kampala é sua fundamentação no direito internacional dos direitos humanos (DIDH) e no direito internacional humanitário (DIH), utilizando amplamente suas disposições gerais que, de forma implícita, regulam a proteção das comunidades anfitriãs que recebem pessoas deslocadas, tanto em tempos de paz quanto durante conflitos armados. No preâmbulo, a Convenção presta uma homenagem significativa às comunidades que acolhem pessoas deslocadas internamente. Ela não só reconhece e reforça a importância de apoiar essas comunidades que oferecem assistência a pessoas em necessidade, conforme “a prática e a tradição africanas de hospitalidade”, mas também impõe obrigações aos Estados, organizações da sociedade civil e organizações humanitárias e aos grupos armados não estatais para garantir a proteção dessas comunidades, com o objetivo de preservá-las dos perigos, sofrimentos e abusos de poder a que podem estar expostas<sup>8</sup>. (Fomekong, 2022, p.169)

Em outras palavras, se estabelece também uma cooperação com as comunidades anfitriãs para garantir que as necessidades dessas comunidades que acolhem os refugiados ambientais e as pessoas deslocadas, sejam adequadamente identificadas e atendidas, devendo ser previamente avaliadas de forma precisa. Portanto, a Convenção de Kampala reconhece essa necessidade ao exigir que os Estados partes avaliem ou facilitem a avaliação das necessidades e vulnerabilidades das pessoas deslocadas e das comunidades anfitriãs, em colaboração com organizações ou agências internacionais. Isso significa que os Estados, as organizações ou agências internacionais dotadas de um mandato específico e experiência comprovada na avaliação de necessidades de populações vulneráveis, devem adotar medidas para identificar detalhadamente a natureza e a extensão das necessidades e vulnerabilidades, tanto das pessoas deslocadas quanto das comunidades que as acolhem. Embora os Estados sejam responsáveis

primários por essa avaliação, não têm competência exclusiva nessa área. A cooperação com organizações ou agências internacionais é essencial, especialmente quando os recursos e capacidades do Estado são insuficientes. (Fomekong, 2022, p.171)

A partir dos dispositivos supracitados, é evidente notar que a Convenção de Kampala admite claramente que pode haver deslocamento de pessoas por motivos ligados à degradação do meio ambiente, estando, portanto, reconhecido, ainda que de forma implícita, garantias e direitos aos refugiados ambientais pois, como já dito antes, os deslocados mesmo que sejam internos são considerados refugiados ambientais.

### **3.4 O Protocolo dos Grandes Lagos como protetor dos refugiados ambientais em África**

Também sem a intenção de uma investigação aprofundada, percebe-se que no contexto da Conferência Internacional sobre a Região dos Grandes Lagos, os Chefes de Estado e de Governo dos países participantes expressaram preocupação com o aumento do deslocamento interno na região. Eles destacaram a necessidade urgente de abordar tanto a situação das pessoas deslocadas quanto as causas subjacentes desse deslocamento. Os líderes ressaltaram a ausência de um regime jurídico coerente e de instituições adequadas para oferecer proteção e assistência a essas pessoas, indicando a necessidade de um sistema mais estruturado e eficaz para enfrentar esses desafios.

Além disso, reiteraram seu compromisso com a Declaração sobre a Paz, a Segurança, a Democracia e o Desenvolvimento, assinada em 20 de novembro de 2004, em Dar-es-Salaam, enfatizando, não somente, a importância de implementar as disposições dessa Declaração, com especial foco no Artigo 58, que trata do respeito e da aplicação dos Princípios Diretores das Nações Unidas sobre deslocamento interno, mas também, destacando a necessidade de harmonizar legislações e estabelecer um quadro nacional e regional para proteger e monitorar as normas relacionadas ao acesso e à proteção das populações afetadas, especialmente deslocados internos, mulheres e crianças vítimas de conflitos.

De acordo com o artigo 1(4) do Protocolo, as pessoas deslocadas dentro do próprio país são aquelas que foram forçadas ou constrangidas a abandonar suas casas ou locais de residência habitual, principalmente

devido a conflitos armados, violência generalizada, violações dos direitos humanos ou desastres naturais ou provocados pelo homem, ou para evitar seus efeitos, e que não cruzaram as fronteiras internacionalmente reconhecidas de um Estado.

Por sua vez, o Art.3 do Protocolo, que define as responsabilidades dos Estados partes, reflete em grande medida as obrigações já estabelecidas na Convenção de Kampala, conforme mencionado anteriormente. Desta forma, os Estados membros são responsáveis por prevenir e resolver deslocamentos internos, garantir a segurança e o bem-estar das pessoas afetadas, e facilitar o acesso do pessoal humanitário. ademais, eles devem avaliar as necessidades dos deslocados, ajudá-los a se registrar e criar órgãos e planos de emergência para coordenar a assistência, devendo a proteção das pessoas deslocadas ser civil e humanitária, respeitando as leis locais e diretrizes internacionais. Entretanto, se um Estado não conseguir cumprir essas responsabilidades, a comunidade internacional deve fornecer a assistência necessária.

Ainda é importante destacar que a dignidade humana também é um princípio central no Protocolo dos Grandes Lagos. Desta forma, esse documento orienta os Estados a garantirem condições de segurança e dignidade, incluindo o fornecimento de água, alimentos e abrigo nas áreas de deslocamento. O artigo 4(1)(f) do Protocolo, por exemplo, estabelece que os Estados membros se comprometem a assegurar que as pessoas deslocadas dentro de seu próprio país possam se estabelecer em áreas seguras e em condições adequadas, respeitando a dignidade, higiene, e o fornecimento de água, alimentos e moradia (Kenfack, 2022, p.46).

Em síntese, a análise dos documentos africanos citados revela que a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981), apesar de não mencionar explicitamente os refugiados ambientais, estabelece importantes princípios que podem beneficiar esses indivíduos forçados a deixar suas casas devido a desastres ambientais ou mudanças climáticas. Os direitos assegurados, como a liberdade de circular, migrar e buscar refúgio, constituem uma base sólida para a proteção desses cidadãos. Adicionalmente, a Carta enfatiza os deveres dos cidadãos em apoiar as vítimas de desastres, promovendo a solidariedade social e a defesa dos direitos humanos. Por sua vez, a Convenção da Organização da Unidade Africana sobre Refugiados (1969) e a Convenção de Kampala (2009) abordam de

maneira indireta a proteção dos refugiados ambientais, reconhecendo a importância de lidar com deslocamentos provocados tanto por fatores naturais quanto humanos. Igualmente, o Protocolo dos Grandes Lagos destaca o papel dos Estados na garantia da segurança e dignidade dos deslocados, incluindo aqueles afetados por desastres ambientais. Dessa forma, por meio de variados instrumentos legais, observa-se um reconhecimento progressivo e uma ampliação da proteção destinada aos refugiados ambientais no contexto africano.

#### **4. EXEMPLOS DE MEDIDAS A SEREM IMPLEMENTADAS EM ÁFRICA**

Inicialmente Hessou e Bartenstein (2014, p.307-309) trazem 2 tipos de mecanismos baseados no princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (PRCMD) no compartilhamento do fardo inerente à proteção africana dos refugiados ambientais.

O primeiro seria o financiamento diferenciado da adaptação para os Estados mais vulneráveis que consistiria basicamente a uma distribuição diferenciada dos recursos e fundos específicos criados para apoiar as iniciativas de adaptação dos países mais vulneráveis em relação aos problemas de migrações. Desta forma, diversos fundos internacionais, tais como o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), o Fundo Verde para o Clima ou ainda o Fundo de Adaptação, foram estabelecidos com o propósito de auxiliar projetos voltados para enfrentar e mitigar os impactos das mudanças climáticas. Portanto, a contribuição dos países mais ricos para esses fundos, bem como o acesso prioritário concedido aos países em desenvolvimento, demonstra uma distribuição claramente orientada para a diferenciação, sendo o objetivo, a promoção de uma abordagem flexível que permita aos países menos desenvolvidos acessar recursos para componentes dos planos nacionais de adaptação, incluindo questões migratórias, conforme identificados pelos próprios países menos avançados, de acordo com suas necessidades e condições nacionais. Sendo assim, esses fundos implementam a responsabilidade dos países com maiores capacidades para apoiar aqueles com capacidades mais limitadas (Hessou; Bartenstein, 2014, p.307-309)

O segundo mecanismo refere-se à experiência do compartilhamento diferenciado do fardo no direito dos refugiados, que envolve a responsa-

bilidade dos Estados de buscar ajuda internacional quando suas capacidades são insuficientes para enfrentar catástrofes que ameaçam os direitos fundamentais de suas populações. Embora a Convenção de 1951 não defina claramente a obrigação de ajuda nem detalhe a distribuição dos encargos relacionados ao refúgio, ela reconhece a necessidade de solidariedade internacional. Desta forma, a experiência adquirida ao longo de mais de 60 anos de cooperação na proteção de refugiados pode ser aplicada também na gestão e proteção dos refugiados ambientais. Os países em desenvolvimento frequentemente acolhem a maior parte dos refugiados, e a Convenção visa reduzir essa desigualdade através de solidariedade internacional, manifestada por contribuições voluntárias dos países mais ricos. Portanto, a realocação de refugiados para países mais ricos, embora menos comum, pode ser necessária, especialmente para enfrentar a ameaça de desaparecimento de Estados insulares devido às mudanças climáticas (Hessou; Bartenstein, 2014, p. 311-312).

Ainda no contexto de uma cooperação internacional e de responsabilidade compartilhada, Pacífico e Gaudêncio ressaltam a necessidade de uma colaboração interestatal eficaz para a resolução de problemas globais, bem como uma articulação responsável entre os Estados e outros atores. No entanto, no que diz respeito à questão dos refugiados no cenário da cooperação internacional, observa-se um impasse significativo entre os países do Norte e do Sul. Esse impasse é marcado pela relutância dos países do Norte em compartilhar o ônus da proteção dos refugiados com os países do Sul, que atualmente acolhem a esmagadora maioria dos refugiados no mundo (Pacífico; Gaudêncio, 2014, p. 14).

Por sua vez, Jubilit e Apolinário, com base na fundamentalidade do direito dos refugiados, a proteção dos refugiados ambientais pode ser realizada a partir de alguns critérios específicos, quais sejam: a existência de uma solicitação ou de um mandado da ONU; o consentimento do Estado interessado para não ferir sua soberania; o acesso às vítimas ou população afetada; as condições que assegurem a segurança do pessoal das ONGs; a definição das linhas claras de obrigações e responsabilidades dessas ONGs, assim como a capacidade e recursos adequados para realizar o mandato de proteção e assistência até o fim. (Jubilit; Apolinário, 2010, p.287).

Portanto, esses critérios assegurariam a proteção dos refugiados am-

bientais de maneira coordenada, respeitosa e eficiente, com o objetivo de atender às necessidades dos refugiados ambientais e garantir sua segurança e dignidade.

Por outro lado, Claro (2015) especifica 7 (sete) boas práticas para proteção dos refugiados ambientais no direito interno e internacional. A primeira prática ocorre por via da ação humanitária, isto é qualquer ação que vise a proteger pessoas em diversas situações em que é preciso de ajuda humanitária e da assistência humanitária para ajudar essas pessoas vítimas de um desastre natural ou conflito armado; a segunda seria por via da proteção complementar, quer dizer a partir de uma interpretação extensiva das obrigações que os Estados têm de proteger os seres humanos em busca de refúgio; a terceira prática se desenvolve via legislação nacional, uma vez que os Estados devem proporcionar e adequar sua legislação interna de acordo com as realidades encontradas na proteção dos indivíduos vítimas da degradação ambiental; a quarta ocorre por via da justiça climática, já que quem sofre mais do impacto ambiental são as populações de países do terceiro mundo e menos industrializados e com poucos recursos para dar assistências às vítimas ambientais.

Portanto, a justiça climática é baseada sobre os preceitos morais e legais no intuito de ter acesso às cortes internacionais para responsabilizar os Estados poluidores e para pedir reparação dos danos ambientais sofridos. A quinta prática ocorre por via da responsabilidade compartilhada, e depende da compreensão de que a deterioração do meio ambiente pode ter consequências sobre todos em qualquer lugar do mundo, assim como pode afetar a segurança e a economia mundial de uma certa forma; a sexta prática trata da judicialização do refúgio ambiental, entendendo-se que seria uma ferramenta viável para garantir os direitos humanos dos migrantes e garantir o equilíbrio das relações sociais entre os estrangeiros e os Estados violadores dos direitos dos migrantes consagrados em normas, princípios ou costumes de direito interno e internacional; por fim, a sétima aconteceria via do tratado internacional, isto é pela consagração e o reconhecimento jurídico internacional dos refugiados ambientais. (Claro, 2015, p. 164-193)

Sendo assim, as referidas práticas visam assegurar que os refugiados ambientais recebam a proteção e assistência necessárias, refletindo uma abordagem abrangente que combina ações humanitárias, ajustes legisla-

tivos, justiça climática, responsabilidade global, e mecanismos jurídicos e internacionais para enfrentar os desafios impostos pela degradação ambiental.

Para melhor proteger os refugiados ambientais em África, Majilem propõe outros caminhos que perpassam o universalismo e a interpretação extensiva ou mais ampla dos textos internacionais e africanos sobre os direitos humanos e a proteção do meio ambiente. De fato, o referido autor justifica o seu posicionamento, por um lado, afirmando que as normas de direito internacional, assim como as que versam sobre direitos humanos, devem ser plenamente utilizadas, enquanto as lacunas jurídicas devem ser colmatadas. Por outro lado, ele entende que os estudiosos, pesquisadores e os expertos internacionais precisam elaborar teorias ou teses que demonstram uma ligação comprovada entre direitos humanos e alterações climáticas/ambientais. Portanto, torna-se possível utilizar textos de direitos humanos de caráter universal para examinar a possibilidade de proteger os refugiados ambientais na África (Majilem, 2014, p.188-191).

Assim, textos africanos como aqueles supracitados ou ainda textos internacionais como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o Pacto Internacional sobre os Direitos Cíveis e Políticos, o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais de 1966 ou ainda os Princípios Orientadores sobre a Deslocação Interna, entre outros, são instrumentos que, se interpretadas em sentido lato, permitiriam conceder um mínimo de proteção aos deslocados ambientais na África diante da falta manifesta de vontades dos Estados de firmar e elaborar normas internacionais sobre os refugiados ambientais (Majilem, 2014, p.188-191)

Embora defenda estes caminhos, Majilem identifica duas principais dificuldades a essas interpretações e leituras: a primeira consistiria na falta do caráter obrigatório de muitos dispositivos internacionais e regionais; a segunda é que mesmo com o caráter obrigatório, é sempre difícil levar os Estados a cumprir os seus compromissos e engajamentos (Majilem, 2014, p.125). Portanto, raros são os Estados que, de forma manifesta e pelas suas atitudes, deixam transparecer a sua real vontade de proteger os refugiados ambientais ou os refugiados em geral.

Em se tratando ainda de interpretação extensiva, é preciso salientar o papel essencial das jurisdições africanas na interpretação dos textos relati-

vos aos direitos humanos no continente, como acontece com a Comissão africana de direitos humanos e dos povos que, de acordo com o Art.45º. alínea 3 da Carta Africana de 1981, tem o dever de “interpretar qualquer disposição da presente Carta a pedido de um Estado Parte, de uma instituição da Organização da Unidade Africana ou de uma organização africana reconhecida pela Organização da Unidade Africana”.

Uma terceira via para a promoção e proteção adequada dos refugiados ambientais em África, é formulada por Addoney e Outros, que identificam uma solução baseada em um espírito de solidariedade e em um compartilhamento de valores entre os Estados africanos. Para eles, o sistema africano de direitos humanos<sup>9</sup> é movido pelas ideias de preservação da segurança coletiva, da integridade territorial e pela promoção da solidariedade entre os Estados do continente. Nesse sentido, a União Africana incentiva os Estados vizinhos que compartilham as mesmas línguas e cultura a estabelecer não somente, mecanismos de acolhimentos de refugiados, mas também mecanismos que facilitem o deslocamento das pessoas entre as fronteiras desses Estados vizinhos, no intuito de evitar e prevenir fluxos migratórios bruscos como acontecem em caso de desastre natural. Em outras palavras, os Estados vizinhos deveriam definir caminhos e meios que possibilitam uma circulação regular das pessoas entre países que compartilham a mesma cultura. Entretanto, os autores apontam que o sucesso da referida solução dependeria em grande parte do comprometimento dos Estados em encontrar uma solução viável e durável para a proteção dos situação dos refugiados ambientais na África. Portanto, esses Estados deveriam adotar e compartilhar um espírito panafricano de solidariedade<sup>10</sup> baseado na cooperação regional para reduzir os efeitos causados pelas mudanças climáticas em África (Addaney; Jege-de; Matinda, 2019, p.252-253).

Nesse sentido, os referidos autores defendem que o sistema regional africano é guiado por um entendimento comunista da humanidade, dos valores e do ser humano. Um entendido comunista em que os interesses e direitos individuais são dissolvidos no bem-estar geral da comunidade como um todo. Com base nesse entendimento ou nesse espírito panafricano de solidariedade, o reconhecimento e a proteção dos refugiados ambientais precisam, primeiro, passar por uma decisão ou uma vontade política dos Estados africanos, para depois, formular uma resposta jurí-

dica que será a prova desse dessa vontade ou desse compromisso político. Desta forma, a solidariedade panafricana implica a determinação de promover a unidade entre os povos africanos, assegurando a integração econômica e política, e abordando a questão do subdesenvolvimento em uma perspectiva mais centrada nos povos. Assim, a lógica da solidariedade panafricana exige uma maior unidade entre os povos e os Estados que devem adotar uma solução durável para a crise dos refugiados ambientais no continente, uma solução que seja baseada nos valores de assistência mútua, de compaixão, de comunidade e de solidariedade (Addaney; Jege-de; Matinda, 2019, p.252-257).

Diante de tudo que precede, entende-se que para proteger adequadamente os refugiados ambientais em África, diversas medidas podem ser implementadas. Entre elas, destaca-se o financiamento diferenciado para adaptação, por meio de fundos internacionais que ajudam países vulneráveis a lidar com os impactos das mudanças climáticas e suas consequências migratórias. Além disso, a experiência com o compartilhamento diferenciado do fardo no direito dos refugiados sugere que Estados com menos recursos devem buscar apoio internacional, e países mais desenvolvidos devem contribuir para aliviar essa carga. A cooperação internacional enfrenta desafios, especialmente com a resistência dos países desenvolvidos em dividir a responsabilidade, sendo essencial que a proteção dos refugiados ambientais se baseie em critérios claros e boas práticas, como ação humanitária, ajustes legislativos e justiça climática. Por fim, a promoção de uma solidariedade panafricana, que encoraje a cooperação entre Estados vizinhos e facilite a circulação de pessoas, é crucial para enfrentar a crise de forma eficaz e sustentável.

### CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quanto à proteção dos refugiados ambientais na África, observa-se que, apesar da ausência de uma previsão específica para sua proteção regional, existem textos que, por meio de uma interpretação positiva e abrangente, podem viabilizar tal proteção. Outra possibilidade é o princípio da solidariedade panafricana, que permite aos Estados, com base em valores e objetivos comuns, oferecer proteção às populações ameaçadas pelas mudanças climáticas. No entanto, como essa proteção não é formalmente estabelecida, sua efetividade ainda depende do interesse e da boa

vontade dos Estados.

Esse quadro deve ser sustentado pelo princípio da solidariedade panafricana, que fomenta a cooperação entre os Estados e a implementação de políticas públicas adequadas. Para garantir a proteção e assistência necessárias, é essencial um compromisso coletivo, com ações concretas como financiamento específico, ajuda humanitária e justiça climática. Apenas por meio dessas medidas será possível assegurar um reconhecimento e proteção eficazes para os refugiados ambientais. Portanto, é fundamental que os países africanos, em colaboração com a comunidade internacional, enfrentem os desafios atuais e avancem na proteção dos mais vulneráveis diante das crescentes ameaças climáticas.

No entanto, permanecem várias questões, pois, mesmo com a aplicação dos textos africanos e do princípio da solidariedade panafricana, assim como com a adoção de medidas concretas, como garantir que essas soluções sejam sustentáveis e realmente eficazes a longo prazo? A ausência de um quadro jurídico uniforme e a dependência da boa vontade dos Estados podem resultar em inconsistências e falhas na implementação, suscitando dúvidas sobre a capacidade dos mecanismos atuais de oferecer uma proteção robusta e duradoura. Portanto, é crucial que a comunidade internacional reflita sobre como criar uma estrutura mais sólida e uniforme que garanta uma proteção equitativa e duradoura para todos os refugiados ambientais.

## REFERÊNCIAS

ABDOURAHIMOUNE, Alassane Soufouyanou. Contribution à une théorie africaine des droits de l'Homme: analyse de la Charte de Nairobi à partir des traditions africaines. *orie des droits fondamentaux*. **Revue des droits et libertés fondamentaux – RDLF**, n°46, 2023, p.1-34. Disponível em: <https://revuedlf.com/droit-fondamentaux/contribution-a-une-theorie-africaine-des-droits-de-lhomme-analyse-de-la-charte-de-nairobi-a-partir-des-traditions-africaines/> . Acesso dia 05/09/2024

ACNUR. Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar o Estatuto de Refugiado: De acordo com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados. Genebra, 2011. Disponível em: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual\\_de\\_procedimentos\\_e\\_crit%C3%A9rios\\_para\\_a\\_](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Manual_de_procedimentos_e_crit%C3%A9rios_para_a_)

determina%C3%A7%C3%A3o\_da\_condi%C3%A7%C3%A3o\_de\_refugiado.pdf. Acesso dia 10/11/2022

ADDANEY, Michael; JEGEDE, Ademola Oluborode; MATINDA, Miriam Z., The protection of climate refugees under the African human rights system: proposing a value-driven approach. *African Human Rights Yearbook*, Pretoria University Law Press – PULP, Pretoria, Vol 3, p. 242-259, 2019. Disponível em: <https://www.african-court.org/wpafc/african-human-rights-yearbook-2019-volume-3/>

CAMPETELLA, Enzo. África é o continente mais afetado pelas mudanças climáticas. Meteored. 11/09/2023. Disponível em: <https://www.tempo.com/noticias/actualidade/africa-e-o-continente-mais-afetado-pelas-mudancas-climaticas-seca-agricultura.html>. Acesso dia 21.08.2024

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **Refugiados Ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global**. Dissertação (Mestrado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2012, p.113

CLARO, Carolina de Abreu Batista. **A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional**. Tese de Doutorado - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo – SP, 2015, p. 327

EL-HINNAWI, Essam. **Environmental refugees**. United Nations Environment Programme - UENP, Nairobi - Kenya, 1985. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/121267>. Acesso: 17/05/2022

CONSELHO ECONOMICO, SOCIAL E CULTURA (ECOSOCC) DA UNIÃO AFRICANA ; CENTRO DE MONITORIZAÇÃO DE DESLOCADOS INTERNOS ;

CONSELHO DE REFUGIADOS NORUEGUÊS. **A Convenção de Kampala ao serviço das PDIs: Guia para a sociedade civil sobre o apoio da ratificação e implementação da Convenção sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África**. O Conselho Económico, Social e Cultura (ECOSOCC) da União Africana, Addis Ababa, Etiópia, 2010.

CRIDEAU (Centre de recherche interdisciplinaire en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme), CRDP (Centre de recherche sur les droits de la personne). Projet de convention relative au statut international des déplacés environnementaux. *Revue de Droit de l'Université*

**de Sherbrooke (R.D.U.S.).** Quebec - Canada, Vol. 39, N. 1-2, p. 451-505, dezembro de 2008, disponível em: <[https://www.usherbrooke.ca/droit/fileadmin/sites/droit/documents/RDUS/volume\\_39/39-12-convention.pdf](https://www.usherbrooke.ca/droit/fileadmin/sites/droit/documents/RDUS/volume_39/39-12-convention.pdf)> Acesso dia 29/07/2022

FOMEKONG, Steve Tiwa. Plaidoyer pour une protection juridique effective et renforcée des communautés d'accueil des personnes déplacées internes au Sahel. **Revue Internationale de la Croix-Rouge**, Vol. 103, n° 3, IRRC n°918, Genève, 2022, p.163-201

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Discussion note: migration and environment.** nov. 2007. Disponível em: <[https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/MC\\_INF\\_288.pdf](https://environmentalmigration.iom.int/sites/g/files/tmzbd11411/files/MC_INF_288.pdf)>. Acesso em: 29/07/2022.

JALDI, Abdessalam; OUASSIF, Amal El. Climate Refugees: A Major Challenge of International Community and Africa. **Policy Center for the New South**, Rabat, n°07, 2022

JUBILUT, Liliana L. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro.** São Paulo: ACNUR; Editora Método, 2007.

JUBILUT, Liliana L.; APOLINÁRIO, S. M. O. S. A Necessidade de Proteção Internacional no Âmbito da Migração. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 275-294, 2010.

KENFACK, Henri Bandolo. Les droits fondamentaux des exilés climatiques à l'épreuve des changements climatiques: essai de protection à partir du principe de la dignité humaine. **Revue juridique thémis de Université de Montréal**, Vol 56, N° 1, Les Éditions Thémis, Montréal-Quebec, 2022. P.19-76

LEARDINI, Maxime. **Les réfugiés climatiques.** Dissertação de Mestrado, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, Louvain- Louvain-la-Neuve, 2017.

LUSA. Ciclone Idai: 150 mortos em Moçambique, Zimbabué e Malawi. **DW - Deutsche Welle.** Bona, Alemanha, 17/03/2019. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/ciclone-idai-150-mortos-em-mo%C3%A7ambique-zimbabu%C3%A9-e-malawi/a-47953415>. Acesso em: 28 jul. 2022.

MAJILEM; Roméo Koibé, **La protection juridique des réfugiés et déplacés climatiques à assurer par les organisations régionales.** Tese de Dou-

torado em Direito Público - Université Paris Nanterre, Paris, 2017, p. 485

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **A Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 28 de julho de 1951 Disponível: < [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)> Acesso: 30 jul. 2022

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA - OUA. **Convenção da Organização da Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África**. 10 de setembro de 1969. Disponível em: [https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao\\_oua.pdf](https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf). Acesso: 30 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DA UNIDADE AFRICANA - OUA, **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos – Carta de Banjul**. Janeiro de 1981. Disponível em:< <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/africa/banjul.htm>>. Acesso 30 jul. 2022

PACÍFICO; Andrea Pacheco, GAUDÊNCIO; Marina Ribeiro Barboza. A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados. **REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.**, Ano XXII, n. 43, Brasília, 2014 p. 133-148

RAIOL, Ivanilson Paulo Corrêa. **Ultrapassando fronteiras: a proteção jurídica dos refugiados ambientais**. 2009. Tese (doutorado) em Direito, linha de pesquisa em Direitos Humanos e Meio Ambiente, Instituto de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Pará, Belém – Pará, 2009.

SALIBA, Aziz Tuffi; VALLE, Mariana Ferolla Vallandro Do. A proteção internacional dos migrantes ambientais. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília – DF, a. 54, n. 213, 2017, p. 13-37

HESSOU, Christian Tohouindji; BARTENSTEIN, Kristin. Le principe des responsabilités communes mais différenciées et les déplacés climatiques en Afrique : un partage du fardeau avec les États riches ? **Les Cahiers de droit**, Vol. 55, nº 1, Montréal (Québec) Canada, 2014, p. 289–314

UNIÃO AFRICANA. **Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência às Pessoas Deslocadas Internamente em África – Convenção de Kampala**. 23 de Outubro de 2009. Disponível: < [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao\\_de\\_kampala.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/convencao_de_kampala.pdf)> Acesso 30 jul. 2022

VEDOVATO, Luis Renato; FRANZOLIN, Cláudio José; ROQUE, Luana Reis. Deslocados ambientais: uma análise com base na dignidade da pessoa humana. **Revista Direito e Práxis**, Vol. 11, N.03, Rio de Janeiro, 2020, p. 1654-1680

'Notas de fim'

1 De acordo com Campetella, apesar de a África gerar uma pequena proporção das emissões de CO<sub>2</sub>, o continente sofre impactos severos das alterações climáticas. Esses efeitos têm levado a uma redução na produção, ao aumento da violência e a um crescimento nas migrações internas (Campetella, 2023, Online).

2 De acordo com Lusa, “O ciclone Idai afetou mais de 1,5 milhões de pessoas em Moçambique, Zimbabué e Malawi, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) e os governos dos três estados africanos, citados pela Agência France Press” (Lusa, 2019, online)

3 Aprovada pela Conferência Ministerial da Organização da Unidade Africana (OUA) em Banjul, Gâmbia, em janeiro de 1981, e adotada pela XVIII Assembleia dos Chefes de Estado e Governo da Organização da Unidade Africana (OUA) em Nairóbi, Quênia, em 27 de julho de 1981.

4 Projeto de Convenção elaborado pelo CRIDEAU (Centro Interdisciplinar de Investigação em Direito Ambiental, Planeamento e Desenvolvimento Urbano) e pelo CRDP (Centro de Investigação em Direitos Humanos), equipas temáticas do OMIJ (Observatório de Mudanças Institucionais e Jurídicas), Faculdade de Direito e Economia e do CRDP (Centro de Investigação sobre Direitos Humanos), equipas temáticas do OMIJ (Observatório de Mudanças Institucionais e Jurídicas), Faculdade de Direito e Economia da Universidade de Limoges, com a assistência do CIDCE (Centro Internacional de Direito e Economia) da Universidade de Limoges, com a assistência do CIDCE (Centro Internacional de Direito Ambiental Comparado).

5 Na época da redação dessa Carta, o direito ao meio ambiente ainda não estava formalmente consagrado em convenções internacionais sobre direitos humanos. Na esfera universal, a formalização desse direito só ocorreu por meio de documentos de soft law, como a Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente de 1972. Esta declaração estabeleceu, em seu primeiro princípio, que os seres humanos têm o direito fundamental a “condições de vida satisfatórias, em um ambiente cuja qualidade permita viver com dignidade e bem-estar”. A Convenção Americana sobre Direitos Humanos seguiu o exemplo da Carta Africana ao incluir o direito a um ambiente saudável em um Protocolo Adicional que trata dos direitos econômicos, sociais e culturais. O artigo 11, parágrafo 1º, desse Protocolo estabelece que “toda pessoa tem o direito de viver em um ambiente saudável e de beneficiar-se das infraestruturas coletivas essenciais”. No entanto, embora o Protocolo de San Salvador reconheça um direito individual ao meio ambiente, alguns estudiosos acreditam que a proteção oferecida se limita a aspectos sanitários relacionados à qualidade de vida humana, excluindo considerações ecológicas mais amplas. (Kenfack, 2022, p.43-44)

6 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: 20 de junho de 1974.

7 k. “Pessoas Deslocadas Internamente”, pessoas ou grupos de pessoas que tenham sido forçadas ou abrigadas a fugir ou a abandonar as suas habitações ou locais de residência habitual, em particular como resultado ou como forma de evitar os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, as violações dos direitos humanos ou calamidades naturais provocadas pelo próprio homem e que não tenham atravessado a fronteira de um Estado internacionalmente reconhecido;

l. “Deslocação Interna”, o movimento forçado ou involuntário, evacuação ou reinstalação de pessoas ou grupos de pessoas, dentro da fronteira de um Estado reconhecido internacionalmente;

8 De acordo com Fomekong, garantir proteção às comunidades locais que acolhem pessoas deslocadas internamente é essencial para que essas comunidades possam continuar a oferecer apoio e sustento. Isso também contribui para preservar e reforçar as tradições africanas de hospitalidade e solidariedade, que são valores profundamente enraizados na organização social e cultural do continente. A hospitalidade se refere ao ato de receber alguém em casa, enquanto a solidariedade envolve um dever mútuo de assistência entre membros da mesma comunidade. Esses valores são interligados e refletem a ética africana, sendo exemplificados por conceitos locais, como o *diatiguiya* no Mali e o ditado *Kanouri* no Níger, que destacam o respeito e a dignidade atribuídos aos visitantes. (Fomekong, p.194, 2022)

9 Esses princípios estão geralmente elencados no preâmbulo e nos artigos de algumas convenções da União Africana. Por exemplo, os artigos 2º a 8º da Convenção Africana de 1969 que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África obrigam e recomenda os Estados membros a cooperarem entre si, a se ajudarem em um impulso de solidariedade para resolverem a questão dos refugiados em África.

10 O princípio da solidariedade panafricana representa os valores comuns compartilhados entre os Estados africanos. Esse princípio é considerado como um dos fundamentos que levou à criação da União Africana (antiga Organização da Unidade Africana - OUA) em 1963 com o intuito de promover a unidade, a solidariedade e a cooperação entre os Estados africanos para oferecer aos povos de África uma melhor vida. (Addaney; Jegede; Matinda, 2019, p.255).

