

**Migrantes Climáticos, *Statelessness*, e a
Comunidade Internacional
O Caso dos Estados em Desaparecimento do Pacífico**

Marina Coimbra Varandas

Nº M7795

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em

Relações Internacionais

(2º ciclo de estudos)

Orientadores: Prof. Dra. Liliana Domingues Reis Ferreira

Prof. Dr. Guilherme Marques Pedro

Covilhã, junho de 2020

Migrantes Climáticos, *Statelessness*, e a Comunidade Internacional
O Caso dos Estados em Desaparecimento do Pacífico

Agradecimentos

Quero agradecer a todos os que contribuíram para a conclusão do meu mestrado em Relações Internacionais, por todo o apoio e incentivo neste longo percurso acadêmico, por nunca me deixarem desistir. Um sincero obrigada.

Agradeço à Professora Liliana Reis Ferreira, e ao Professor Guilherme Marques Pedro, por todo o apoio, disponibilidade e paciência nos momentos menos fáceis. Agradeço pela motivação, onde todas as críticas e opiniões foram sempre levadas de forma positiva. Muito obrigada.

Ao Diogo Rodrigues, Alexandra Batista, Daniela Ferreira, Camila Ramirez, Marta Sanchez, Leonor Simões, Inês Varanda, pela cumplicidade e paciência, obrigada por tudo e por terem sempre acreditado em mim.

Agradeço de forma muito especial à minha irmã, que me fez querer ser sempre uma pessoa exemplar e uma inspiração. Por todos os momentos que ultrapassámos e por ter sempre acreditado em mim.

Migrantes Climáticos, *Statelessness*, e a Comunidade Internacional
O Caso dos Estados em Desaparecimento do Pacífico

Resumo

Num mundo onde os efeitos das alterações climáticas são sentidos tanto a nível local como global, levando ao deslocamento de milhões de pessoas, à fome e morte, e até ao desaparecimento de Estados soberanos, seria expectável um consenso maior à volta da necessidade de cooperação internacional. No entanto, a mobilização das vontades políticas a nível global e a catalização dos recursos necessários para ir ao encontro dos pedidos das vítimas parece um horizonte longínquo. Ao invés, acordos climáticos estão a ser revogados e pedidos de asilo das suas vítimas são recusados enquanto países inteiros desaparecem, particularmente as pequenas Ilhas do Pacífico. Algumas Comunidades estão a tornar-se apátridas, privadas dos seus direitos humanos mais básicos. Sem assistência humanitária, as vítimas assistem ao silêncio de uma comunidade internacional que parece desarmada para confrontar este novo inimigo insísel. A investigação desenvolvida ao longo desta investigação percorre as tensões dilemáticas que atravessam hoje os migrantes climáticos e alerta para o futuro de todos os insulares do Pacífico que são deixados no dilema de terem de abandonar as suas casas e países. Isto levanta a questão se a Lei Internacional está preparada para lidar com esta nova crise global. Colocando em questão a soberania, através da perda dos elementos vitais de um Estado (especialmente território e população), qual deverá ser o papel da comunidade internacional?

Considerando a atual estrutura legal e a crise de refugiados que tem questionado os esforços para um futuro de paz, uma investigação no quadro legal que permita a comunidade internacional encontrar mecanismos que façam juz a esta nova crise global parece-nos imperativa. Esta investigação ambiciona articular os instrumentos legais e normas internacionais que estão a tentar enfrentar as implicações do aumento do nível do mar sobre populações cujo território tem sido sempre suficiente. Tem ainda como objetivo oferecer soluções a nível de *policy-making* e *law-making*, bem como uma análise dos direitos legais e deveres estatais envolvidos no processo. Esta investigação pretende, também, contribuir para o debate teórico em torno dos migrantes climáticos no seio das Relações Internacionais e do Direito Internacional Público com novas ferramentas analíticas e sugestões normativas.

Palavras-chave

Migração climática; Aquecimento global; Pequenas ilhas do Pacífico; Deslocamento ambiental; *Statelessness*;

Abstract

In a world where the effects of climate change are deeply felt at both the local and global levels, leading to the displacement of millions of people, to famine and death, and even to the disappearance of entire states, a wider and greater consensus around the need for international cooperation would have been expected. Mobilising political wills at the global level and catalysing the necessary resources to meet claims of its victims seems, however, a yet unreachable horizon. Instead, climate change agreements are being revoked and the asylum claims of its victims denied while countries vanish away, particularly the Small Island States of the Pacific Ocean. Entire populations become stateless, deprived of their most basic human rights. With no humanitarian aid to assist them, they witness the silence of an international community that seems disarmed to confront this new faceless enemy. This investigation calls attention to the future of all Pacific islanders who are left to the predicament of having to leave their homes and their home country. This raises the question as to whether International Law fully prepared to handle this new global crisis. Jeopardising sovereignty, through the loss of the vital elements that constitute a State (especially territory and population), what should be the role of the international community? Considering the existing legal framework and the refugee crisis that already has been undermining all the efforts to a future of peace, an enquiry into the legal framework that can allow the international community to find mechanisms that meet this new global crisis seems imperative. This research thus aims to bring together the legal instruments and international norms that are, however hopelessly, attempting to tackle the dire implications of the rise of sea levels upon populations for whom the size of these small islands has always been enough. To offer them solutions at the policy-making and law-making levels, a closer look at the instruments already made available, as well as an analysis of the legal rights and state duties involved in the process is in order if we wish to contribute to the theoretical debate with new analytical tools and normative suggestions.

Key-words

Climate Change; Small Island States; Climate Migration; Environmental Displacement; Statelessness;

Migrantes Climáticos, *Statelessness*, e a Comunidade Internacional
O Caso dos Estados em Desaparecimento do Pacífico

Índice

Lista de Acrónimos	ix
IDMC Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno	ix
Introdução.....	11
Capítulo I – Alterações Climáticas e Relações Internacionais:	
Implicações Securitárias e o Estatuto de “Refugiado Climático”	14
1.1. Alterações Climáticas e Relações Internacionais	14
1.2 O aquecimento global e a sua dimensão global.....	17
1.3 Aquecimento Global enquanto ameaça à segurança e soberania	21
1.4 O Estado e a comunidade internacional como obstáculos ao desenvolvimento do Estatuto de “Refugiado Climático”	25
Capítulo II - Enquadramento legal internacional dos Migrantes Climáticos	29
2.1. Evolução normativa dos migrantes climáticos	29
2.1.1. Mecanismos legais regionais, um exemplo a seguir?.....	36
2.2. Integridade nacional e territorial.....	40
2.3 A relutância no reconhecimento de um estatuto para os migrantes climáticos.....	45
Capítulo III – Estudos de caso.....	53
3.1. <i>Refugee Appeals</i> negados e as políticas controversas do Pacífico.....	53
3.2. Estratégias de adaptação, mitigação.....	56
3.3. Estados em Desaparecimento e a violação dos Direitos Humanos. Devem as vítimas ser reconhecidas legalmente?.....	60
Capítulo IV- Proposta de Revisão normativo-legal dos migrantes climáticos.....	66
Conclusão	73
Bibliografia.....	77

Lista de Acrónimos

CCRE	Centro de Resposta de Emergência
IDMC	Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno
IDP	Internally Displaced People
IPCC	Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PEID	Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento
SIDS	Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento
UNCCD	Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação
UNEP	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
UNFCCC	Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas
UNHCR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
UNCLOS	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

Migrantes Climáticos, *Statelessness*, e a Comunidade Internacional
O Caso dos Estados em Desaparecimento do Pacífico

Introdução

A migração climática e o desaparecimento de território não são temas recentes na literatura de Relações Internacionais, sendo que a sua abordagem e discursos têm vindo a merecer maior ou menor atenção ao longo dos anos. Nos anos setenta assistimos aos primeiros discursos sobre esta temática, mas sem grande notoriedade no seio da comunidade epistémica internacional. É por volta dos anos noventa que o conceito entra em força e surge o termo *refugiado* climático, mas uma vez mais recebe pouca atenção. Podemos afirmar que é a partir do ano 2006 que a migração climática se torna numa questão incortornável a nível académico e conceitos como *disappearing states* e debates teóricos sobre a legalidade da designação de ‘refugiado’ começam a ser sublinhados a nível institucional e estatal.

A complexidade do tema suscitou-nos um interesse quase imediato, mas também misterioso, desafiante pela sua dinâmica. Sabe-se como facto o perigo que o aquecimento global trará aos territórios das pequenas ilhas, tornando as suas populações carenciadas de proteção e estatuto legal. Existindo a prospecção e uma aparente clareza de que tais Estados irão desaparecer, como designar as necessárias migrações de tais comunidades? Estará a comunidade internacional preparada para tal reconhecimento ou para a criação de um estatuto próprio? Apesar do já extenso debate teórico, a comunidade internacional ainda não chegou a nenhum consenso em relação ao futuro destas vítimas.

O objetivo desta investigação prende-se com a análise do *protection gap*¹ relativo aos Migrantes climáticos, explicando a sua natureza complexa e oferecer soluções, ancorando-se na seguinte problemática: Estará o Direito Internacional Público preparado para proteger os deslocados climáticos e futuros apátridas provocados pelas alterações climáticas e demais fenómenos ambientais?

A presente investigação inicia com a análise da atual dimensão global das alterações climáticas, de forma a podermos entender de que forma as mesmas estão a afetar os Estados e seus territórios, a nível securitário. Iremos, ainda, analisar de que forma a comunidade internacional poderá ser um obstáculo na criação de um estatuto de refugiado. Examinando não só a nível académico ambas as vertentes, por um lado a defesa

¹ Behrman & Kent, '*Climate Refugees' Beyond the Legal Impasse?*, 2018

do uso do termo *refugiado climático* e, por outro lado a negação do mesmo, mas também a nível institucional e governamental.

De seguida, no segundo capítulo iremos explorar o enquadramento legal dos migrantes climáticos e de que forma os mesmos são relatados na comunidade internacional, questionado se o Direito Internacional está preparado para proteger as vítimas das alterações climáticas. Poderão os migrantes climáticos ser protegidos através do atual sistema de proteção legal internacional? A maior parte das respostas existentes, para além de serem na sua maioria nacionais ou regionais ao invés de internacionais, são quase todas temporárias. As medidas legais atuais não consideram os *futuros stateless de facto*. Sabendo que na teoria todos os indivíduos têm o direito de sair e emigrar, terão as comunidades as ferramentas legais necessárias para procurar proteção? Poderão as mesmas crer na capacidade da comunidade internacional e nas bases legais existentes?

No capítulo terceiro, iremos explorar os estudos de caso e as políticas migratórias discriminatórias da Nova Zelândia e a controvérsia das política asilo australiana. As pequenas ilhas do Pacífico como o Tuvalu, Kiribati e Maldivas estão no foco da investigação, já que as mesmas atravessam as graves consequências da subida do nível do mar. As suas principais cidades, que se encontram nos pontos mais altos acima do oceano, enfrentam uma grande pressão demográfica cujas medidas regionais já não conseguem responder. Tendo em conta a proximidade geográfica e laços culturais que as mesmas têm com a Austrália e Nova Zelândia, iremos analisar, concretamente, a eficácia do ambiente de asilo australiano e as medidas do Pacífico com objetivo de ajuda humanitária face à migração climática. Ainda no terceiro capítulo, exploraremos a questão: Devem os migrantes climáticos ser refugiados e/ou reconhecimentos legalmente? Examinando a nível académico os diferentes argumentos e pontos de vista, iremos analisar de que forma os Direitos Humanos são continuamente violados pelas consequências climática, de forma a evidenciar a necessidade da criação de ferramentas legais para a proteção das vítimas do Pacífico.

Por fim, no último capítulo serão reunidas as propostas teóricas e práticas, que no nosso ponto de vista, poderão ser uma resposta realmente eficaz perante este nova ameaça global humanitária. Tendo em conta a reatividade do Direito Internacional, de que forma poderemos fazer uso das bases legais existentes? Tomando como partido os diversos exemplos da História no que diz respeito à recolocação de comunidades e criação de instrumentos legais para a proteção de vítimas, estará a comunidade internacional

preparada para assumir esta nova responsabilidade? Mais ainda, estarão os Estados conscientes desta nova ameaça à soberania e território e dispostos a negociar partilha de responsabilidades?

Esta investigação seguiu uma abordagem de método indutivo, de carácter qualitativo e quantitativo. Através da análise de dados quantitativos conseguimos entender as previsões dos fluxos migratórios relacionados com o clima, bem como as previsões do número de migrantes e deslocados. A análise qualitativa predominou, tendo em conta a temática da investigação. Os dados qualitativos utilizados tiveram como base uma análise cuidada de fontes secundárias, através da revisão de literatura, como monografias e artigos científicos, conseguindo reunir vários conceitos cruciais que nos permitiu adquirir conhecimento importante sobre o tema. Recorreu-se ainda a fontes primárias, como quadros normativos e legais regionais e internacionais, acordos bilaterais e várias resoluções do Conselho de Segurança.

Capítulo I – Alterações Climáticas e Relações Internacionais: Implicações Securitárias e o Estatuto de “Refugiado Climático”

1.1. Alterações Climáticas e Relações Internacionais

A segurança estatal e internacional tem-se revelado uma das grandes preocupações das Relações Internacionais, as quais têm vindo a ser ameaçadas pelas alterações climáticas. Estudos de segurança mais recentes, tais como ilustrados em Barnett (2013), Dalby (2013), Atkins (2016), têm vindo a incluir o aquecimento global como a nova grande ameaça à segurança e soberania, questão claramente assente na comunidade internacional. Em 2009, numa resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu-se que “the primary responsibility for the maintenance of international peace and security conferred upon the Security Council (...) including climate change”². Antes desta resolução, as Nações Unidas já se tinham pronunciado sobre a incerteza do futuro das vítimas das ilhas do Pacífico, “it is unclear that they would be able to ensure rights flow from citizenship. If they were unable to ensure such basic rights as the right to return to one’s own country or to obtain a passport, statelessness considerations would also arise” (UNHCR, 2009, p. 5), o que coloca implicações complexas às relações internacionais, na medida em que põe em causa não só a segurança estatal dos pequenos Estados, mas também à estabilidade internacional. Questionando a cidadania e o seu direito natural enquanto inerência do Estado Vestefaliano, já que incita questões legais como o direito à nacionalidade. A facilidade com que os conflitos por enquanto locais se proliferarão à escala global coloca novos desafios ao sistema e ao próprio Direito Internacional, ameaçando a soberania na medida em que, provavelmente, territórios inteiros irão desaparecer.

Apesar das consequências atuais ainda se restringirem apenas a nível local, todas as medidas e estratégias feitas para combater as mesmas são feitas à escala internacional, “resulting in their saturation with the nuts and bolts of international politics and governance” (Atkins, 2016, p. 2). Afirmando-se como as relações internacionais encaram o sistema internacional, e a moralidade no quadro do direito internacional público.

² UN General Assembly, 63th sess, UN DOC A/RES/63/281, 11 June 2009, pág.1

Ironicamente, os países mais afetados pelas alterações climáticas serão os que menos contribuíram para o aquecimento global, onde vemos os atores atuarem de três formas diferentes ao simultâneo, “a state can take any of the three approaches: cooperation, unilateralism and inactivity” (Atkins, 2016, p. 15).

Quando abordamos o aquecimento global e procuramos respostas e soluções para o problema, é importante olhar para as principais teorias das Relações Internacionais, de forma a entendermos as várias atuações estatais e suas decisões (ou, mesmo, a sua inatividade). Para a teoria Realista, a ética e justiça facilmente realçadas nos estudos ambientais não podem ser o foco principal nas políticas internacionais, prevalecendo sempre o interesse nacional, “‘justice in international politics’ is ‘na oxymoronic expression’ since states are basically egoists always seeking to maximize their individual utilities in an essentially self-help environment” (Okereke, 2010, p. 463). Com efeito, também Tiago Sequeira e Liliana Reis (2019, p.3) referem que “to realist theory, sovereign states are the main actors in the international relations and interact within an anarchic system in the absence of a world-governing authority, although international and regional institutions such as the UN and the EU create norms within legal international framework for states to abide them”. Não obstante, é reconhecido que o crescimento da pobreza como consequência do aquecimento global pode constituir uma ameaça à segurança nacional, maior do que a injustiça global, tendo em conta os efeitos *spill-over* dos conflitos desta natureza. Deste modo, segundo a visão realista, os atores estatais poderão concordar com um tratado internacional este servir os interesses nacionais, ou pelo menos protegê-los. De acordo com Heffron (citado em Sequeira e Reis, 2019, p.3) “If states cannot work together to protect the planet, species and all of humanity, from the effects of climate change, the a self-interest style approach can provide a rationale for doing so”.

Por outro lado, olhando para o Cosmopolitismo e Construtivismo, a cooperação é afirmada como o ponto-chave na solução da crise ambiental, na medida em que os Estados beneficiam da paz global tendo em conta a fácil proliferação dos conflitos à escala extraterritorial. Ao contrário da visão realista, o Cosmopolitismo enaltece a importância da justiça e equidade, “we need to define equity, not as a vague abstraction, but concretely and specifically in the context of both development of the economy in poor states and preservation of the environment everywhere” (Shue, 1999, p. 531). Na verdade, seria justo os países desenvolvidos prestarem ajuda humanitária e até financeira aos países em desenvolvimento, já que os mesmo terão sido aqueles que menos contribuíram, mas serão os mais atingidos pela calamidade das alterações climáticas.

Segundo a visão cosmopolita, todas as pessoas têm o direito a uma vida digna, axioma que faz parte do consenso internacional³. Em remate à posição realista, a teoria construtivista afirma que “contrary to the rational choice hypothesis, that norms have independent causal effects in international politics. They also assert that the outcomes of climate negotiations cannot be explained based on power and material interests alone” (Okereke, 2010, p. 463). Realçando a importância dos atores não estatais, organizações não governamentais e instituições, e explicando que os mesmos fazem parte das práticas políticas, não podemos ignorar a contribuição que as suas atuações influenciam os *decision-makers*. A ordem global é moldada pelas normas, experiências e conhecimento científico, em que “that both actors and regimes are ultimately circumscribed by and subject to the influence of the broader normative context within which negotiations occur” (Okereke, 2010, p. 463), sublinhando a importância do IPCC (Painel Intergovernamental sobre as Mudanças Climáticas), cujo papel será descrito adiante na presente investigação.

Os problemas ambientais salientam, de certa forma, a colisão entre as teorias tradicionais das relações internacionais e o fenómeno global da governança global. Num mundo globalizado, onde o ambiente, a dignidade e os Direitos Humanos são encarados como bens públicos comuns, a cooperação global prevalece sobre os interesses nacionais estatais, já que o Estado beneficiará dessa cooperação. Ou seja, “international support for climate change mitigation could help to raise efficiency, since mitigation is a global public good” (Pickering & Rübelke, 2014, p. 59), onde os benefícios desta adaptação ao aquecimento global serão sentidos a nível global. Os Estados desenvolvidos irão favorecer destas medidas ao contribuir para as capacidades de adaptação dos países em desenvolvimento, nem que indiretamente, numa tentativa de reduzir a migração climática e a deslocação provocada pelo aquecimento global. Historicamente, não será algo novo, já que Estados têm vindo a cooperar no que diz respeito a bens públicos partilhados, “climate change has potential for affecting international relations among countries though possible conflicts (...) the need to share common waters has historically tended to foster cooperation among States, even those which may be historical rivals” (UNGA, 2009, p. 22).

Na verdade, apesar das visões contraditórias entre as diversas Teorias, mesmo com fins e razões diferentes, todas concluem a necessidade urgente de atuação da comunidade

³ Henry Shue, *Global Environment and International Inequality*, 1999, p. 532

internacional perante esta nova ameaça global. A Assembleia Geral das Nações Unidas já afirmou que a comunidade internacional precisa de tomar medidas urgentes em relação às alterações climáticas de forma a fortalecer o sistema multilateral e a segurança global⁴. Apesar de a ecologia ainda ser considerada como uma *low politic*, a crescente ameaça securitária tem vindo a colocá-la no espaço internacional cujas questões legais terão urgentemente de ser consideradas.

1.2 O aquecimento global e a sua dimensão global

O aquecimento global é um fenómeno que se tem vindo a colocar no topo das preocupações da sociedade e da agenda internacional como consequência da sua dimensão ameaçadora que não reconhece fronteiras nem limites, sendo que desde a década de setenta que académicos alertam não só para os impactos na sustentabilidade, mas também para os impactos que terá na mobilidade humana, os designados “migrantes climáticos”⁵. O problema migratório como consequência direta das alterações climáticas e da degradação ambiental é apontado como o grande dilema do século XXI, estimando-se que o número de pessoas que ficarão deslocadas e sem casa e que, necessariamente, serão forçadas a migrar, irá ultrapassar consideravelmente o número de refugiados políticos. “In 1995, environmental refugees totalled at least 25 million people, compared with 27 million traditional refugees” (Myers, *Environmental Refugees: A Growing Phenomenon of the 21st Century*, 2002, p. 1) afirmando ainda que em 2100 o número de “refugiados ambientais”⁶ poderá aumentar para o dobro, tendo em conta todas as partes do mundo.

Segundo a Nansen Initiative⁷, o Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno (IDMC) concluiu que entre 2008 e 2014 cerca de 184 milhões de pessoas ficaram deslocadas como consequência de desastres, sendo que em 2016 se registou cerca de 24 milhões novos deslocamentos⁸ apenas nesse ano, o que nos leva a crer que a migração climática irá aumentar consideravelmente à medida que os efeitos ambientais se vão

⁴ In *Climate Change and its possible security implications*, Report of the Secretary-General, 64 sess. Follow up to the outcome of the Millennium Summit, A/64/350, 11 September 2009, pp. 24

⁵ Não existe nenhum termo específico para estes migrantes, sendo que cada académico utiliza um termo próprio ou diferente.

⁶ O termo “refugiados ambientais” ou climáticos é utilizado por diversos autores, porém é um termo legalmente errado, apesar de frequentemente usado.

⁷ A Nansen Initiative é uma estrutura organizacional intergovernamental regional que tem como objetivo a construção de conhecimentos e orientações no caso do deslocamento de pessoas induzido pelo clima. Foi lançada pela Suíça e Noruega.

⁸ In IDMC, *Global Disaster Displacement Risk report*, 2017

agravando, “if predictions of global warming are borne out (...) could eventually cause as many as 200 million people to be put at risk of displacement (Myers & Kent, 1995, p. 1). É, ainda, constatado que anualmente os números de deslocamento ambiental já são superiores aos números de deslocados como consequência de conflitos armados, tendo em conta que a maior parte dos migrantes climáticos “fogem” sem serem contabilizados como tal, pois a diferença entre migração económica e climática é na maior parte dos casos confundida, como iremos explicitar na última parte deste capítulo.

O deslocamento de pessoas devido a desastres naturais não é uma situação recente, no entanto até agora, onde as consequências ainda não chegaram a um nível insustentável, as situações e suas resoluções têm sido temporárias. Em 2010, por exemplo, “flooding events in 2010 like the Pakistan floods which inundated up to 20 percent of the country and left an estimated 20 million people temporarily homeless” (Warner, 2011, p. 3), ou seja, cerca de 20 milhões de pessoas ficaram deslocadas, mas apenas temporariamente. No mesmo ano, um tsunami afeta a capital do Haiti causando milhares de mortes e cerca de 2 milhões de pessoas ficaram sem casa⁹, porém, temporariamente. Ao longo dos anos os exemplos de catástrofes naturais com impactos massivos na mobilidade humana, os quais temporários e com soluções viáveis até à data, têm sido contidos. Tomemos como exemplo a migração sazonal, ou êxodo rural para as zonas urbanas, ou no caso das ilhas, o êxodo das zonas costeiras para as cidades centrais. Todavia, à medida que essas mesmas catástrofes vão aumentando de intensidade e de frequência, do mesmo modo que as consequências ambientais, como a erosão do solo, a subida do nível da água e a poluição atmosférica, torna-se necessário perceber quais as repercussões que terão a nível não só local, mas também global. As pequenas ilhas do Oceano Pacífico, objeto de estudo da presente investigação, enfrentam uma batalha, particularmente, diferente do resto do mundo devido ao seu tamanho e à situação distinta de facilmente poderem ficar inundadas. Vários académicos, tais como Biermann & Boas (2010), Burkett (2011) e McAdam (2010), alertam para a eventualidade de submersão total dessas mesmas ilhas, particularmente as ilhas compostas por atóis, “Kiribati, Tuvalu, Nauru, the Marshall Islands, and the Maldives. All of these could become submerged in the future by a combination of increased coral mortality, sea-level rise and coastal erosion resulting from higher levels of tropical cyclone activity.” (Yamamoto & Esteban, 2014, p. 1).

⁹ In <https://owlcation.com/stem/Worlds-worst-natural-disasters>

Segundo o IDMC, no relatório “Global Estimates 2015”¹⁰, os pequenos Estados Insulares sofreram níveis de riscos ambientais três vezes superiores que a média global entre 2008 e 2014, tendo em conta o tamanho geográfico e suas populações, o que nos leva para o grande problema dos “países em desaparecimento”. Apenas nas pequenas ilhas, estima-se que cerca de 150 milhões pessoas ficarão deslocadas, “due to eroding coastlines and the salination of soil and groundwater caused by more frequent high tides and tropical storms, low-lying atoll island States like Kiribati and Tuvalu in the South Pacific will become uninhabitable long before rising water covers the land” (Nansen Initiative, 2015, p. 10).

A análise relativa à mobilidade humana provocada por questões ambientais e aos migrantes climáticos é necessário entendermos os vários tipos de movimentos populacionais relacionados com o clima, bem como os diferentes tipos de desastres. Walter Kälin desenvolveu uma série de conceitos no que diz respeito ao deslocamento de pessoas como consequência do clima ou *climate-induced displacement*, como muitos autores assim o designam. “Climate and climate change *per se* do not trigger the movement of people, but some of their effects, in particular sudden and slow-onset disasters, have the potential to do so” (Kälin, *Conceptualising Climate-Induced Displacement*, 2010, p. 84), afirmando ainda que estes movimentos induzidos pelo clima tanto podem ser voluntários como forçados internamente ou atravessando fronteiras. Estes conceitos são importantes na medida em que nos elucidam quanto ao problema da migração climática e a razão pela qual é tão difícil definir.

Em primeiro lugar, os movimentos populacionais podem ser dentro de fronteiras, ou seja, internamente, quando ainda existe a possibilidade de o fazer, sendo África um dos continentes com maiores exemplos destes movimentos. “In the Horn of Africa, pastoralists have long used migration as a traditional coping method to access water and grazing land in times of environmental stress” (Nansen Initiative, 2015, p. 25), isto é, tornam-se pessoas deslocadas internamente ou IDP’s (*Internally Displaced People*), que segundo os “Guiding Principles on International Displacement” das Nações Unidas, “internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid (...) violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border”¹¹. Normalmente, as pessoas movem-se dentro das fronteiras enquanto podem, para fugir de desastres naturais

¹⁰ IDMC, *Global Estimates 2015 people displaced by disasters*, 2015, pp. 9

¹¹ In *Guiding Principles on International Displacement*, UN 1998

ou como vários académicos designam, incluindo Kälín, *sudden-onset disasters*, ou seja, desastres que acontecem de forma repentina como tempestades intensas, ciclones ou sismos, e com a exceção de alguns, sem nenhuma previsão, forçando as populações a moverem-se temporariamente para diferentes locais dentro do seu país. Os movimentos internos também podem ser permanentes, como o exemplo africano dado anteriormente, ou como nas pequenas ilhas cujas populações vão-se transferindo “para dentro” à medida que o mar vai devorando a terra.

Por outro lado, os movimentos transfronteiriços ou *cross-border displacement*, surgem na medida em que o país onde sucedeu a catástrofe carece de meios de assistência ou já não consegue proteger a sua população. “Sometimes, people displaced by sudden-onset disasters cross borders into other countries, such as when that is their only escape route or the protection and assistance capacities of their own country are exhausted” (Kälín, *Conceptualising Climate-Induced Displacement*, 2010, p. 87). Estes movimentos são na maior parte das vezes temporários, já que existem vários instrumentos legais que preveem estas situações nos vários países que vão aceitando pessoas que foram deslocadas temporariamente por meio de um desastre natural. Porém, é aqui que surge uma das questões desta investigação. Então e quando estes movimentos são, inevitavelmente, permanentes? Quando as ilhas ficarem completamente submersas ou quando a erosão dos solos e a degradação ambiental se tonar tão insustentável que não haverá outra opção senão migrar permanentemente? Na verdade, a Nansen Initiative concluiu que a entrada de pessoas deslocadas por desastres tem vindo a aumentar nas últimas décadas, “at least 50 countries have received or refrained from returning persons from disaster-affected countries. While this figure is certainly incomplete, it illustrates that cross-border disaster-displacement is a challenge that potentially confronts every country in the world” (Nansen Initiative, 2015, p. 14), o que nos leva a crer vivamente que as migrações climáticas transfronteiriças irão aumentar progressivamente, e com dinâmicas cada vez mais complexas¹².

¹² Com a subida do nível do mar e degradação ambiental, a mobilidade humana relacionada com o clima irá tornar-se permanente ao invés de temporária.

1.3 Aquecimento Global enquanto ameaça à segurança e soberania

Nas últimas décadas os efeitos do aquecimento global têm vindo a alertar a comunidade internacional para as percussões que os mesmos terão nas soberanias e seguranças estatais, sendo que os pequenos Estados insulares do Oceano Pacífico já se deparam com ameaças graves nos seus territórios. Em 1987, a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMED) organizou um documento designado “our common future”¹³. Efetivamente, em 2011, o anterior Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban-Ki-moon, declarou que “climate change is real, and it accelerating in a dangerous manner. It not only exacerbates threats to international peace and security, it is a threat to international peace and security”¹⁴. Outros órgãos das Nações Unidas também têm trabalhado neste sentido¹⁵, bem como a União Europeia¹⁶. No entanto, é apenas em 2017 que o foco na migração, bem como nas alterações climáticas, se torna novamente um tópico da agenda internacional. Nesse mesmo ano, numa sessão do Conselho de Segurança, a migração e os problemas ambientais foram enquadrados na agenda sobre conflito, paz e segurança¹⁷, “in the light of the emerging and unconventional challenges in our world – including the proliferation of extremist organisations, organized crimes, migration and environmental challenges”¹⁸. Do mesmo modo, o Conselho sugeriu que o mesmo analisasse as consequências e os efeitos que a migração e a degradação ambiental poderão ter na segurança e na paz.

Os Estudos de Segurança têm tido um papel fundamental no que diz respeito à conceptualização da relação entre as alterações climáticas e a segurança, elucidando que os efeitos climáticos têm impacto em vários elementos considerados vitais para a estabilidade nacional e internacional. O conflito é talvez a maior preocupação, tendo em conta que o mesmo pode facilmente estender-se internacionalmente. Em 1983, Richard Ullman elaborou o artigo “Redefining Security”, no qual enquadra a degradação ambiental como impulsionador de conflito e todas as fatores que afetam a vida das populações, “threat to national security is an action or sequence of events that (1) threatens drastically

¹³ Também designado como “

¹⁴ United Nations Security Council, 6587th meeting, New York, S/PV.65871, 20 July 2011, p.2

¹⁵ Ver no geral UN General Assembly, 63th sess, UN DOC A/RES/63/281, 11 June 2009; UN General Assembly, 64th sess, UN DOC A/RES/64/350, 11 September 2009;

¹⁶ Ver p.ex. European Commission. Climate Change and International Security, 14 March 2008

¹⁷ UN Security Council, 7857th meeting, New York, S/PV. 7857, 2017, agenda “Maintenance of international peace and security, Conflict Prevention and sustaining peace”

¹⁸ Ibid., p.22

and over a relatively brief span of time to degrade the quality of life for the inhabitants of a state” (Ullman, 1983, p. 133). Na verdade, a discussão sobre a possibilidade de relação entre o ambiente e o conflito surgiu no pós-guerra fria como ameaça à estabilidade global, onde a escassez de recursos se ergue como um potencial fator para o conflito entre Estados, como alguns autores designam, *climate wars*¹⁹.

Este conflito surge, principalmente, entre Estados que partilham recursos hídricos, bem como a escassez de outros essenciais à sobrevivência de um Estado. Em 1991, Peter Gleick demonstrou como o conflito pode ser agravado ou até mesmo impulsionado pela degradação ambiental, “argued that there were clear connections between environmental degradation and violence, suggesting that resources could be strategic goals, and strategic tools, and that resource inequalities could be a source of conflict” (Barnett, 2013, p. 196). Inclusivamente, seguindo uma linha Malthusiana, o crescimento demográfico tem efeitos ambientais, e conseqüentemente no conflito, “population growth, by increasing consumption and production, will cause environmental deterioration and scarcity, thus exacerbating competition and creating conflict” (Atkins, 2016, p. 99). De facto, alguns estudos estatísticos demonstram um aumento no risco de conflito e violência aquando mudanças climáticas, como eventos extremos de tempestades, cheias, entre outros²⁰. No entanto, são os recursos que mais afligem os estudiosos no que diz respeito à probabilidade de conflito. Aliás, “many saw the role of resources as filling the explanatory gap as wars continued even after the declined conflict along ideological lines at the end of the Cold War” (Gleditsch & Theisen, 2012, p. 221).

O conflito pode ser desencadeado por várias conseqüências da degradação ambiental, que por si só são fatores que ameaçam a segurança e soberanias de um Estado, como iremos explicar de seguida. A segurança humana é um dos elementos mais afetados pelo clima e que pode pôr em causa a estabilidade e paz nacionais e internacionais, “they also pose risks to human well-being. It is now well understood that environmental change poses real risks to human security by undermining access to basic environmental assets such as productive soils, clean water, and food” (Barnett, 2013, p. 194). Para além disto, também põe em causa os direitos humanos civis e políticos básicos, tendo em conta o que foi

¹⁹ Ver p.ex. Simon Dalby, *Climate Change and Environmental Security*, 313-323, 2013, o autor exemplifica com a questão hídrica entre a Índia e o Paquistão, tendo em conta o degelo dos glaciares nos Himalaias que vão aumentando progressivamente.

²⁰ Alguns investigadores com uma visão mais extrema dos efeitos adversos do aquecimento global, tais como Lopez (2007), Biermann & Boas (2008) e Meyers (1991) tendem a alertar para potenciais conflitos violentos, mortes por fome, e curiosamente, para milhões de refugiados, usando mesmo o termo de refugiados climáticos.

descrito anteriormente. A saúde e a segurança nacional são também um dos elementos que podem vir a comprometer a estabilidade de um Estado, sendo que as temperaturas elevadas aumentam o risco de transmissão de doenças infectocontagiosas. Em 2009, a Organização Mundial de Saúde (OMS) submeteu um relatório no qual identifica as consequências nefastas que as alterações climáticas têm na saúde. Segundo a organização, “each year, about 800 000 people die from causes attributable to urban air pollution, 2.2 million from diarrhoea (...), 3.5 million from malnutrition and approximately 60 000 in climate-related disasters”²¹, adicionando ainda que o aquecimento global acarreta novos dilemas no controlo de doenças infecciosas.

De uma forma geral, as elevadas temperaturas e a crescente precipitação têm vindo a aumentar, consequentemente, os riscos para a saúde humana. Por um lado, o calor extremo aumenta as taxas de mortalidade²². Na verdade, no século XXI a securitização das doenças não é novidade, existindo a este respeito alguns exemplos como o H1N1, e mais recentemente o Ébola, onde as medidas preventivas das mesmas se mostraram operações militarizadas, “well-coordinated operations executed with military precision and urgency – and accompanied by a military discourse: the language within which particular viruses have been couched has become increasingly militarized, with ‘enemies’ to be ‘combated’ and ‘wars’ to be won” (O’Manique & Fourie, 2012, p. 243). A OMS enumerou algumas das mais frequentes doenças afetadas pelo clima, das quais fatais quando não controladas, como a malária, a dengue e diarreia. Dando apenas como exemplo a dengue, a qual tem vindo a aumentar consideravelmente, “cases have risen dramatically in the last 40 years, as unplanned urbanization with standing water in waste and other receptacles have created mosquito breeding sites, and movement of people and goods vectors and infections”²³. A organização faz ainda uma relação direta entre o deslocamento populacional forçado e as consequências que as alterações climáticas têm na agricultura e consequentemente na vida das pessoas. A saúde humana é um elemento de segurança estatal e, por isso mesmo, quando esta é severamente afetada, a segurança nacional pode ficar fragilizada.

Susan Peterson elaborou um artigo no qual estabelece as implicações securitárias que as doenças infecciosas podem ter a nível nacional, nomeadamente o risco que as mesmas poderão ter nos cidadãos e provocar instabilidade política e social. Indo ainda mais longe, a autora faz referência a Tucídides,

²¹ WHO, Submission by the World Health Organisation – Protecting the health of vulnerable people from the humanitarian consequences of climate change and climate related disaster, 6th sess. Bonn, June 1-12, 2009

²² Ibid., p.2

²³ Ibid., p.3

“Thucydides describes how, during the Peloponnesian Wars, disease demoralized the Athenian people, undermined the political leadership, and weakened the army, preventing it from achieving key military objectives” (Peterson, 2002, p. 45). Argumentando que este tipo de doenças, que deixa as populações vulneráveis, podem provocar uma pandemia global, ancorando-se em dados da OMS, os quais ilustram que cerca de 150 milhões de mortes desde 1945 foram originadas por doenças²⁴. Também acadêmicos de Estudos de segurança, tais como (2002) e Elbe (2013), vão mais longe, reportando os custos monetários que as doenças podem requerer para um governo, “considerable burden that infectious diseases continue to pose in the developing world – including HIV/AIDS, tuberculosis, and malaria. It is estimated that these three diseases alone cause between four and five million people to die every year” (Elbe, 2013, p. 335).

Outro fator importante para a discussão do conflito e ameaça à segurança nacional de um Estado e seria indispensável discutir nesta investigação, é a migração. A migração é, de facto, um elemento apontado por diversos académicos quando analisamos a conflitualidade e as consequências do aquecimento global. A migração, enquanto consequência, é também por si só, um fator de conflito e de ameaça. Por um lado, investigadores encaram a migração como um catalisador do conflito, sendo que no caso específico das alterações climáticas e seguindo uma linha Neomalthusiana, a probabilidade aumenta com a competição entre recursos, “as populations continues to increase, competition for resources will also increase, and that resources will already be scarcer due to climate change (...) migration might further exacerbate this competition and could thereby result in conflict” (Burrows & Kinney, 2016, p. 8). Outros vão mais longe, referindo também a competição entre recursos, mas explorando outros campos nos quais a migração ambiental poderá atuar como catalisador de violência. Dos quais se destacam a tensão étnica e desconfiança, “when environmental migrants and residents belong to different ethnic groups, the migration may promote tension. Residents may feel threatened, host countries may fear separatism (...)” (Reuveny, 2007, p. 659).

Contudo o que foi descrito anteriormente, a securitização do aquecimento global foi surgindo progressivamente, juntamente com as consequências do mesmo. Designações

²⁴ Ver World Health Organization, “Removing Obstacles to Healthy Development, Report on Infectious Diseases” (Geneva: WHO, 1999), graph 1, chap. 1, graph 22

cada vez mais comuns como *human security*²⁵, *health security*, *environmental security*, *national security*, todos interligados com as alterações climáticas. Estes elementos tornaram-se princípios securitários exatamente pela sua ameaça, por exemplo a nível da saúde, “high-income countries have also expressed considerable unease about how new infectious diseases threaten their populations and economies” (Elbe, 2013, p. 338). Podemos aqui questionar, afinal o que é uma ameaça e o que afeta a segurança e estabilidade de um Estado? Em boa verdade é tudo aquilo que coloque em risco os mesmos e todo o risco de conflito. Quando falamos no aquecimento global e nas suas consequências, o conjunto de todas elas amplia o risco de ameaça, exacerbando fragilidades prévias, daí a designação de “multiplicador de fatores”²⁶. Neste ponto de vista, a segurança humana é vital para a sobrevivência de um país, sendo a população um dos elementos que constituem um Estado, o que nos transporta para outra dimensão para além da “convencional”, “human security (...) encourage policymakers and scholars to think about international security as something more than the military defense of state interests and territory” (Paris, 2001, p. 87). Assim, fica-nos ainda uma questão que será explorada adiante: até que ponto os *disappearing states* ficarão são confrontados à mercê também com uma ameaça à soberania, tendo em conta a perda do território e até mesmo da sua população.

1.4 O Estado e a comunidade internacional como obstáculos ao desenvolvimento do Estatuto de “Refugiado Climático”

O termo “refugiado climático” surge em meados de 1970 para definir pessoas que estão em risco ou que já foram deslocadas pelo clima, quando as preocupações com as alterações climáticas também se começavam a questionar, “the concept of ‘environmental refugees’ has emerged in the 1970s in parallel with environmental crises, particularly desertification in Africa” (Farbotko & Lazrus, 2012, p. 5). Não obstante, o termo *climate refugees* foi usado pela primeira vez, formalmente, em 1985 por El-Hinnawi num Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP), no qual definiu o deslocamento forçado como “people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by

²⁵ Como irá ser discutido detalhadamente, a segurança estatal depende fortemente da segurança humana, sendo que a proteção da última é vital para a sobrevivência de um Estado.

²⁶ Ver The Nansen Conference: Climate Change and Displacement in the 21st Century, Oslo, 2011, para. 5.

people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life” (El-Hinnawi, 1985, p. 4). Apesar dos esforços, o termo não alcançou a consciencialização desejada. Na verdade, foi em meados dos anos noventa que o conceito se começou a popularizar. Com o trabalho de Norman Myers, o qual fez uma estimativa de quase 50 milhões de refugiados ambientais até ao ano de 2010²⁷, definindo os mesmos, juntamente com Jennifer Kent, como “persons who can no longer gain a secure livelihood in their traditional homelands because of environmental factors of unusual scope” (Myers & Kent, 1995, p. 18).

Tendo o termo surgido há quase quarenta anos, e as alterações climáticas se terem fortemente agravado, o termo não passou de uma mera designação informal usada por um grupo limitado de académicos sendo que deixou de ser completamente usado no seio da comunidade internacional. Parece-nos que o motivo para tal situação tem sido a oposição os dos Estados ao desenvolvimento de um estatuto de ‘refugiado climático’, colocando os seus próprios interesses nacionais acima da urgente necessidade humanitária e legal das vítimas, nomeadamente aquelas em análise na presente investigação – a população do Pacífico. Do mesmo modo, a UNHCR defende que o simples uso do termo “refugiado ambiental” poderá debilitar o sistema de asilo atual. Assim como já foi declarado pela Organização, “UNHCR is actually of the opinion that the use of such terminology could potentially undermine the international legal regime for the protection of refugees whose rights and obligations are quite clearly defined and understood.” (UNHCR, 2009, p. 9).

É, ainda, importante destacar o ponto de vista de algumas das vítimas quanto a esta questão, que curiosamente se recusam a ser apelidadas de “refugiados”, já que não querem sair do seu país enquanto vítimas fragilizadas. Farbotko e Lazrus exploram esta dinâmica de uma forma pertinente, começando por fazer referência a Ursula Rakova²⁸, “she refuses to see her community as future refugees, viewing such a label as detrimental to community strength and resilience” (Farbotko & Lazrus, *The first climate refugees? Contesting global narratives of climate change in Tuvalu*, 2012, p. 3). Os autores ancoram-se em relatos de Tuvaluanos, como por exemplo, “we wouldn’t like to eventually get forced out of our place and be classed as environmental refugees. That has a negative attachment to it. It’s like considering ourselves like second-class citizens in the future (...) (NGO

²⁷ Ver N. Meyrs, *Environmental Refugees: A Growing Phenomenon of the 21st Century*, 2002

²⁸ U. Rakova, *How-to guide for environmental refugees*, OurWorld 2.0, United Nations University, 2009 [https://ourworld.unu.edu/en/how-to-guide-for-environmental-refugees] acedido a 30 de maio de 2018

Director, Funafuti, Tuvalu, Interview, 25 August 2005)” (Farbotko & Lazrus, *The first climate refugees? Contesting global narratives of climate change in Tuvalu*, 2012, p. 12).

Olhando para o espectro à volta dos migrantes climáticos e analisando num ponto de vista epistemológico das Relações Internacionais, podemos distinguir duas grandes teorias predominantes. Por um lado, a forte corrente teórica liberal cosmopolita que se ancora na justiça, e por outro o Realismo crítico das motivações das ações estatais e institucionais que defendem a criação do estatuto ‘refugiado climático’. O aumento do discurso da migração como consequência ambiental tem fortalecendo ambas as perspetivas.

A visão cosmopolita tem como base a equidade, justiça e promoção dos direitos humanos básicos. Derek Bell, consolidando-se em John Rawls e na necessidade de reconhecimento do outro como seu igual e no princípio da reciprocidade²⁹, defende que “in an international setting, reciprocity requires that a liberal society should only adopt foreign policy that respects (or is founded on) principles of international justice that can be accepted by all ‘reasonable (or ‘decent’) and rational’ societies (or ‘peoples’), ‘as free and equal peoples’” (Bell, 2004, p. 141). Concluindo que numa sociedade e mundo justos as vítimas do aquecimento global deveriam ser protegidas legalmente³⁰, é declarado que apenas numa base cosmopolita se poderá verdadeiramente proteger os ‘refugiados climáticos’, sendo que ao usar este termo sugere a defesa da criação desse mesmo estatuto.

Em oposição ao uso e criação do termo “refugiado climático”, a vertente realista olha para o discurso ambiental como sendo apocalíptico, podendo afirmar-se que critica a narrativa climática na medida em que esta utiliza vários “bodes expiatórios” para atingir os seus fins. Vejamos, “because it kills a number of birds with one stone: it blames poverty on population pressure (...); it blames peasants for land degradation, obscuring the role of commercial agriculture and extractive industries and it targets migration both as an environmental and security threat.” (Hartmann, 2010, p. 234). Ao mesmo tempo, é afirmado que o uso do termo refugiado iria prejudicar a atual política de asilo, exemplificando com o crescente fortalecimento de fronteiras nos países Europeus, “immigration enforcement agencies, especially in Europe, have fractioned the traditional refugee category by creating a bureaucratic hierarchy of asylum seeker eligibility in order to restrict admission” (Hartmann, 2010, p. 238), já que os Estados nada beneficiam com a criação do termo “refugiado climático”.

²⁹ J. Rawls, *The Law of Peoples*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1999

³⁰ Derek R. Bell, *Environmental Refugees: What Rights? Which Duties?*, 2004, pp. 148

Como crítica ao cosmopolitismo, Carol Farbotko apelida o discurso dos refugiados como dramático e sensacionalista³¹, questionando a veracidade do desaparecimento das ilhas do Pacífico. Afirmando que a “publicidade” às ilhas em questão se trata apenas de *lobbies* de ativistas ambientais para o reconhecimento legal de um estatuto, “enrolled in attempts to produce the truth about rising sea levels in Tuvalu, which has become a space in which cosmopolitans attempt to locate and contain their climate change hopes and anxieties” (Farbotko, 2010, p. 47). Como já explicado anteriormente, as Teorias Realistas prevêm a perseguição dos próprios interesses nacionais, onde os Estados do Pacífico não são exceção à regra, usando a ‘propaganda’ da crise humanitária climática para verem os seus interesses nacionais servidos. Igualmente a Farbotko, Hartmann observa o atual discurso climático como servindo os interesses dos atores nacionais estatais³²

³¹ Ver no geral Carol Farbotko, *Wishful Sinking: Disappearing Islands, Climate Refugees and cosmopolitan experimentation*, 2010, pp. 47-60

³² Em B. Hartmann, *Rethinking Climate Refugees and Climate Conflicts: Rhetoric, Reality and the Politics of Policy Discourse*, 2010, pp.239

Capítulo II - Enquadramento legal internacional dos Migrantes Climáticos

2.1. Evolução normativa dos migrantes climáticos

Assim como foi proposto, neste ponto iremos avaliar o quadro legal internacional tendo em conta a urgente necessidade de proteção das vítimas do Pacífico. Como se verificou no capítulo anterior, o sistema de asilo atual não oferece proteção nem resposta ao problema, já que estas vítimas não são legalmente elegíveis para o estatuto de refugiado. Por outro lado, até à data, os mecanismos legais existentes destinam-se a vítimas de desastres naturais, ou seja, são temporários e não têm em conta as necessidades das comunidades que irão necessitar de respostas permanentes. Para além disso, “no international legal instrument specifically and explicitly defines environmental migration or environmental migrants (or climate migration migrants or refugees), includes provision for cross-border movements induced by the environment, or provides for the protection of persons who move due to environmental factors” (Solomon & Warner, 2013, p. 245).

Na verdade, os autores fazem alusão ao facto da **Convenção Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas (UNFCCC)** e seus protocolos não terem nenhuma previsão no que diz respeito à proteção das vítimas deslocadas pelo clima. Parece-nos existir um consenso de que o atual sistema de governança global não está preparado para esta nova crise que se avizinha, “the United Nations (UN) system seems incapable of reaching effective solutions to environmental and climate change issues” (Blaxekjaer, 2016, p. 144). Se o sistema atual aparenta não conseguir encontrar soluções para as questões climáticas no seu todo, como poderá dar assistência e proteção às vítimas deslocadas das ilhas do Pacífico? Neste capítulo iremos explorar as estruturas legais existentes a fim de conseguirmos entender se os migrantes climáticos podem ser protegidos através do Direito Internacional.

Tendo em conta as vítimas deslocadas em necessidade de proteção e assistência humanitária, iremos começar com a UNHCR, instituição com experiência na proteção de pessoas e com algumas intervenções de assistência em casos de desastres naturais. Em 2009, o antigo Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, António Guterres, elaborou um artigo onde manifesta a perspetiva da UNHCR, no qual “does recognise that

there are indeed certain groups of migrants, currently falling outside of the scope of international protection, who are in need of humanitarian and/or other forms of assistance” (UNHCR, 2009, p. 9). Para além disso, enumerou algumas implicações que esta nova crise terá na instituição. A probabilidade de conflito, por exemplo, terá implicações já que irá aumentar a necessidade de proteção e assistência humanitária, no qual a UNHCR tem atuado. No entanto, é na questão dos *disappearing states* que a instituição demonstra mais preocupação nas implicações que terá para a mesma. Será o panorama “mais dramático” como consequência da degradação ambiental, “the ‘sinking island’ scenario, whereby the inhabitants of island states such as the Maldives and Tuvalu may eventually be obliged to leave their own country as a result of rising sea levels and the flooding of low-lying areas. Some form of UNHCR role regarding those obliged to seek safety abroad may be called for” (UNHCR, 2009, p. 7).

O problema, segundo a UNHCR, é que a instituição apenas tem experiência com vítimas deslocadas por causa de desastres naturais e não como consequência de degradação ambiental. Para além disso, a atuação da instituição tem tido sempre uma base “caso-por-caso” ou *tailour-made* o que seria incompatível com comunidades inteiras de várias ilhas do Pacífico. Vejamos o caso do terramoto no Haiti em 2010, por exemplo, a UNHCR teve um papel ativo, já que se tratou de um *sudden natural disaster* com dimensões menos complexas do que no caso de *slow-onset disasters*. A instituição esteve também presente nos tufões das Filipinas em 2009, a pedido do governo, e nas cheias do Paquistão em 2010³³. Porém, a proteção e assistência que a UNHCR tem providenciado até à data tem sido numa base temporária e as vítimas do Pacífico precisam de soluções permanentes.

Em 2010 houve uma tentativa, por parte do Alto Comissário, de “resolver” a lacuna na proteção dos deslocados pelo clima, tentativa que ficaria designada como “2011 pilot proposal”. O Alto Comissário sugeriu ao Centro de Resposta de Emergência (CCRE) uma proposta onde a UNHCR teria envolvimento, com duas importantes pré-condições, das quais o consentimento do Estado em questão (aquele que iria precisar de assistência humanitária) e “a request by the Humanitarian Coordinator, following close consultations, with the government and the humanitarian country team” (Good-win & McAdam, 2017, p. 15). Com esta proposta, o Alto Comissário defendeu que seria da responsabilidade da UNHCR assumir liderança nesta matéria, e que a mesma iria permitir um maior e melhor

³³ Ver Guy S. Good-win and Jane McAdam, *UNHCR and Climate Change, Disasters, and Displacement*, 2017, p.9

espaço de asilo³⁴. No entanto, a proposta não avançou por falta de consenso entre os membros do Comité Executivo da UNHCR. Segundo Walter Kälin e Nina Schrepfer, o Alto Comissário admitiu a existência de uma lacuna legal no que diz respeito aos movimentos transfronteiriços ligados ao clima³⁵, mostrando ainda uma preocupação “about potential statelessness arising in the context of low-lying Island states, and, in highlighting the principle of prevention, suggests to work towards a multilateral comprehensive agreements that set out where and on what legal basis affected populations would be admitted and allowed to stay and what their status would be” (Kälin & Schrepfer, 2012, p. 53).

Por isso, até hoje, continua a não existir nenhum mecanismo legal que vise proteger as vítimas das pequenas ilhas do Oceano Pacífico. Em 2017, quase dez anos depois, a instituição elaborou o documento “2017-2021 strategic directions”, cujo objetivo se focou no deslocamento forçado. Este documento é citado como uma iniciativa da UNHCR em relação às vítimas deslocadas pela degradação ambiental³⁶, no entanto as estratégias são destinadas aos refugiados políticos, sendo que a migração ambiental é mencionada apenas uma vez como deslocação forçada. Aliás, uma das “direções base” das estratégias será apenas para “contribute to advancing legal, policy and practical solutions for the protection of people displaced by the effects of climate change and natural disasters” (UNHCR, 2017, p. 18), ou seja, apenas irá contribuir para o desenvolvimento de soluções, explicitando uma vez mais que os migrantes climáticos não se enquadram dentro das estruturas legais de proteção da UNHCR.

Ainda assim, as Nações Unidas têm vindo a ter um papel na promoção das alterações climáticas enquanto ameaça à paz e segurança internacional. Todavia, a migração causada pelas mesmas ainda continua com pouco destaque, pelo menos enquanto estratégia de adaptação³⁷. A UNFCCC em 1992 foi talvez o primeiro passo internacional em direção a um compromisso concreto no que diz respeito ao clima, neste caso na redução dos efeitos das alterações climáticas. Porém, apesar de já existir a noção de que “os países com baixa

³⁴ Notamos aqui uma mudança de discurso, o que poderia ser um bom avanço, mesmo que seja destinado a deslocamentos por desastres naturais e não degradação ambiental

³⁵ Afirmção feita em High’s Commissioner’s Dialogue on Protection Challenges, *Protection Gaps and Responses*, (8-9 December 2010), Breakout Session 1: Gaps in the International Protection Framework, and in Its Implementation

³⁶ Ver p. ex. UNHCR, *Climate Change and Disaster Displacement: An Overview of UNHCR's role*, 2017, p.5; UNHCR, *Climate Change, Disasters and Displacement*, 2017, p.5

³⁷ A migração enquanto estratégia de adaptação tem vindo a ser apontada por diversos especialistas, ver por exemplo Boege (2010), Kalin (2012 e McAdam & Ferris (2015), como uma possível solução. No entanto, a migração é quase sempre vista como uma falha estratégica de adaptação, principalmente do ponto de vista da ONU.

altitude, os formados por pequenas ilhas, países com arcas costeiras baixas, áridas e semiáridas, ou com arcas sujeitas a inundações, secas ou desertificação, assim como os países em desenvolvimento com ecossistemas montanhosos frágeis, são especialmente vulneráveis aos efeitos adversos das mudanças climáticas” (UNFCCC, 1992, p. 2), a migração como consequência do clima não constava em nenhuma das temáticas adjacentes. No entanto, as pequenas ilhas do Pacífico já faziam parte das zonas a que se devia dar uma atenção “especial”³⁸.

Quase três décadas depois desde a criação da UNFCCC, bem como diversas Conferências das Partes nas quais diversos protocolos adicionais foram negociados (p. ex. Protocolo de Quioto e Acordo de Paris), a migração climática parece continuar a ser um tópico esquecido. Na verdade, a migração enquanto estratégia de adaptação foi mencionada em 2010 durante a décima sexta sessão da Conferência das Partes³⁹, convidando todas as partes a “enhance understanding, coordination and cooperation with regard to climate change induced displacement, migration and planned relocation, where appropriate, at the national, regional and international levels”⁴⁰. Pela primeira vez a comunidade internacional reconhece que a migração pode ser, de facto, a única opção viável para algumas comunidades, podendo-se tornar numa estratégia de adaptação. A cimeira de Cancun reconhece ainda que a migração e a deslocação climática transfronteiriças necessitam de ser abordadas não só nacionalmente, mas também a nível internacional. Contudo, na última conferência realizada (COP 23), em 2017, a migração induzida pelas alterações climáticas não foi sequer mencionada. Foram negociadas algumas estratégias de mitigação e assistência aos países em desenvolvimento⁴¹, e embora estes países estejam a enfrentar ameaças severas nas suas terras, a migração não foi mencionada enquanto uma das estratégias. Algumas declarações foram feitas, as quais afirmam a veracidade da ameaça climática nestes países. Por exemplo, o primeiro-ministro das ilhas Fiji, presidente desta Conferência, afirmou que “climate change poses a threat to the natural foundations of our lives, and is even an existential threat to some countries of the world.”⁴²

Fora do âmbito da UNFCCC é igualmente crucial analisar os relatórios das Nações Unidas e reuniões do Conselho Geral, bem como do Conselho de Segurança, no que diz respeito o

³⁸ Ver artigo 4º, 8 (a), da UNFCCC 1992.

³⁹ UNFCCC, *Report of the Conference of the Parties on its sixteenth session*, realizada em Cancun de 29 de novembro a 10 de dezembro de 2010, FCCC/CP/2010/7/Add.1

⁴⁰ *Ibid*, p.5

⁴¹ UNFCCC, *COP 23*, november 2017, FCCC/CP/2017/L.3

⁴² Eröffnung der COP 23 durch BM'in am 6.11.2017 in Bonn, statement of Prime minister Bainimarana, President of the COP, p.9

aquecimento global. Em 1994 a Assembleia Geral das Nações Unidas realizou um comitê internacional de negociação para a elaboração de uma Convenção de combate à desertificação e seca, em particular em África, do qual surgiu a criação da mesma, a UNCCD (Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação). Apesar de se destinar particularmente aos países de África, que enfrentam graves problemas como consequência da degradação ambiental, é importante sublinhar que aqui já existia a noção de que o ambiente provoca movimentos migratórios⁴³. “Mindful that desertification and drought affect sustainable development through their interrelationships with important social problems such as poverty, poor health and nutrition, lack of food security, and those arising from migration, displacement of persons and demographic dynamics”⁴⁴, então não seria inconcebível a adequação à situação existente nas pequenas ilhas do Pacífico, tendo em conta a consciência de que a degradação ambiental como a subida do nível do mar pode provocar o deslocamento de pessoas, bem como migração. Em 2005 as Nações Unidas desenvolveram uma iniciativa designada “Hyogo Framework for Action 2005-2015, Building the Resilience of Nations and Communities to disasters”, realizada no Japão numa Conferência Mundial para a Redução do Risco de Desastres. Esta estrutura é mencionada frequentemente na literatura sobre as alterações climáticas, apesar dos objetivos da mesma não terem sido alcançados. Não obstante, é importante realçar os principais *gaps* reconhecidos na “Hyogo Framework”, que podem ser cruciais no desenvolvimento de mecanismos legais. Foram identificadas pelo menos cinco lacunas estratégicas que necessitam de ser revistas, das quais “a) governance (...) b) risk identification (...) c) knowledge management and education; d) reducing underlying risk factors; e) preparedness for effective response and recovery” (UNISDR, 2015, p. 2).

Porém, é em meados de 2009 que as Nações Unidas viram as suas atenções para a questão particular das pequenas ilhas do Pacífico. Já foi referido nesta investigação que é entre 2006 e 2009 que se concentra a maior parte das informações e pesquisas da matéria, e a Assembleia Geral das Nações Unidas não é exceção. Em janeiro de 2009, juntamente com o Alto Comissário da UNHCR, a Assembleia Geral reportou a ligação entre o aquecimento global e os Direitos Humanos, em seguimento da “Submissão das Maldivas” de 2008⁴⁵. No relatório são enumeradas as várias violações dos Direitos Humanos enquanto consequência das alterações climáticas, como o direito à vida e autodeterminação por

⁴³ Ver p. ex. UNGA, A/AC.241/27, 12 September 1994, art.º 17 e)

⁴⁴ *Ibid.*, p. 2

⁴⁵ Em 2008, as Maldivas submeteram um relatório ao abrigo da resolução 7/23 no qual explicitam as diferentes violações dos Direitos Humanos enquanto consequência das alterações climáticas. O relatório foi submetido ao Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. [Maldives Submission under Resolution HRC 7/23, *Human Rights and Climate Change*, 25th September 2008]

exemplo. Todavia, é concluído que é necessária uma maior investigação na matéria. Apesar de se ter constatado que “while climate change has obvious implications for the enjoyment of human rights, it is less obvious whether, and to what extent, such effects can be qualified as human rights violations in a strict legal sense (...) adverse effects of global warming are often projections about future impacts, whereas human rights violations are normally established after the harm has occurred”⁴⁶.

Na verdade, a possibilidade do deslocamento forçado de comunidades inteiras das ilhas do Pacífico foi colocada, como consequência da eventualidade de submersão total desses mesmos territórios. Porém, foi admitido que “human rights law does not provide clear answers as to the status of populations who have been displaced from sinking islands States”⁴⁷. Nesse mesmo ano, na 63^a sessão da Assembleia, é dada a oportunidade de vários Estados pertencentes à SIDS (Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento) de partilhar as suas opiniões e experiências nacionais. A opinião foi unânime e todos os pequenos Estados insulares concordaram na urgência em se encontrar soluções para as ameaças que os mesmos enfrentam. Foi ainda realçado que uma das lacunas do atual sistema e da falta de consciencialização entre a comunidade internacional, a qual está demasiado preocupada com as consequências securitárias do aquecimento global, segundo o representante de Nauru⁴⁸, enquanto as ilhas vão desaparecendo. “For some, the only viable option is to migrate. While many have already relocated, more are expected to follow as more of our islands eventually submerge”⁴⁹, o que salienta a necessidade de se pensar na migração como uma estratégia de adaptação. No seguimento desta sessão, o secretário geral das Nações Unidas elaborou um relatório intitulado “Climate Change and its possible security implications”, no qual é verificado que a migração é uma das estratégias mais antigas que o ser humano usa para sobreviver a várias adversidades. Inclusivamente, são deixadas algumas sugestões que nos confirmam a fragilidade atual do sistema internacional, como “the international community must provide stronger support to climate change adaptation in developing countries, including through investments in capacity-building at all levels”⁵⁰. É ainda sugerido que a comunidade internacional se prepare para a nova crise que se avizinha, já que os mecanismos legais existentes não se adequam, “the possibility of large numbers of persons displaced across borders by climate

⁴⁶ UNGA, 10th sess, UN DOC A/HRC/10/61 (15 January 2009), p. 23

⁴⁷ Id., p. 20

⁴⁸ UNGA, 63th sess, 85th Plen. Mtg, UN DOC A/63/PV.85 (3 June 2009), p. 2

⁴⁹ Ibid., p.2

⁵⁰ UNGA, 64th sess, UN DOC A/64/350 (11 September 2009), p. 27

change, which existing international law cannot adequately address, especially if they have no country to which to return”⁵¹.

É de igual importância analisar o trabalho do Conselho de Segurança das Nações Unidas relativamente a este assunto, o qual aborda em termos securitários. É apenas em 2011 que o Conselho começa a incluir o problema das alterações climáticas e consequente migração nas suas agendas, porém sempre numa linha securitária⁵². Na verdade, é feita referência à insuficiência de mecanismos legais para lidar com a ameaça climática, sendo que “the members of the Council bear a unique responsibility to mobilize national and international action to confront the very real threat of climate change and the specific threats to international peace and security that derive from it”⁵³. Curiosamente, o secretário-geral usou o termo “environmental refugees”, termo que até hoje não voltou a ser referido. Com efeito, quatro anos depois, o Conselho volta a reunir com a agenda “Maintenance of international peace and security challenges facing small island developing states”⁵⁴ na qual o termo é “substituído” por *mass migration*, sendo que não são feitas outras referências a “refugiados” ou “migrantes climáticos”.

Também a Nansen Initiative, organização criada por Estados, é uma organização de processo *bottom-up* que tem vindo a trabalhar exatamente com o problema migração e deslocamento ambientais, bem como o *protection gap*⁵⁵ existente. Apesar não criar mecanismos legais, constrói conhecimento e tem como o objetivo a consciencialização entre a comunidade internacional⁵⁶. Tem ainda algumas metas, designados “Nansen Principles”, cujas outras instituições como a UNHCR têm vindo a mencionar, como por exemplo o princípio nove “a more coherent and consistent approach at the international level is needed to meet the protection needs of people displaced externally owing to sudden-onset disasters. States, working in conjunction with UNHCR and other relevant stakeholders, could develop a guiding framework or instrument in this regard” (Nansen Initiative, 2011, p. 5). Por outro lado, o IPCC tem um papel ativo no que respeita as alterações climáticas. É um painel composto por vários cientistas, tendo até à data publicado cinco relatórios nos quais aponta as fragilidades atuais, estatísticas de risco de

⁵¹ Ibid., p. 28

⁵² Curiosamente, o secretário geral usa o termo “environmental refugees” para alertar a crise que se aproxima. O termo nunca mais foi utilizado, até à data. Ver United Nations Security Council, 6587th meeting, New York, S/PV.65871, 20 July 2011, p.2

⁵³ Ibid., p.2

⁵⁴ United Nations Security Council, 7499th meeting, New York, S/PV.7499, 30 July 2015

⁵⁵O *protection gap* é político e moral, sendo neste caso tratar-se de uma insuficiência normativa da ordem internacional, como irá ser explorado no último capítulo.

⁵⁶ Em <https://www.nanseninitiative.org/secretariat/>

desastres e algumas previsões futuras. No quinto e último relatório, existe um capítulo dedicado às pequenas ilhas, no qual é constatado que “small islands, whether located in the tropics or higher latitudes, have characteristics which make them especially vulnerable to the effects of climate change, sea-level rise, and extreme events (very high confidence)” (IPCC, 2007, p. 689).

Mas afinal, o que é o *Protection Gap*? Kalin e Schrepfer dão-nos várias ferramentas para entendermos o *gap* atual no que diz respeito à proteção dos migrantes climáticos. A primeira lacuna prende-se com a falta de uma terminologia estabelecida e vinculativa na comunidade internacional, que abranja as vítimas que atravessam fronteiras como consequência climática (Kälin & Schrepfer, 2012, p. 28). Por outro lado, temos ainda os limites das normas existentes continuarem a ser medidas *soft law*, como é o caso dos “Guiding Principles remain to date a soft law instrument, despite the fact they have been internationally recognized as an important document for the protection of IDPs” (Kälin & Schrepfer, 2012, p. 30).

Para além disso, temos ainda os próprios limites da atual lei dos Direitos Humanos. Ou seja, os migrantes climáticos poderão ancorar-se na mesma, já que vêm os seus direitos básicos a serem violados. No entanto, “human rights law does not regulate their admission to a foreign territory, nor their continued stay there. Unlike refugee law, human rights law does not provide a specific legal status to migrants.” (Kälin & Schrepfer, 2012, p. 34).

2.1.1. Mecanismos legais regionais, um exemplo a seguir?

Analisando num contexto regional, podemos verificar que existem alguns mecanismos que poderiam servir de exemplo para a comunidade internacional. A Convenção de Kampala⁵⁷ é citada na literatura como um *role model* a seguir, que apesar de ser regional e estar limitada às fronteiras africanas⁵⁸, vários académicos e até a UNHCR sugeriram que poderia ser alargado a outras pessoas e regiões⁵⁹. Esta mesma convenção tem a sua definição de refugiado, que ao contrário do “refugiado tradicional”, “shall also apply to

⁵⁷ Convenção de Kampala, ou Convenção da União Africana sobre a Proteção e Assistência as Pessoas Deslocadas Internamente em África, adotada em 1969.

⁵⁸ Ou seja, os refugiados consignados nesta Convenção apenas podem procurar asilo em África, e apenas recebem proteção se permanecerem em África.

⁵⁹ Ver no geral <http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68cd214/persons-covered-oau-conventiongoverning-specific-aspects-refugee-problems.html>

every person who, owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order”⁶⁰, podendo-se afirmar que as consequências da degradação ambiental são analisadas como perturbadoras da ordem pública. Na verdade, a Convenção é elogiada em contraste com a Convenção de Genebra, já que a primeira “seem to require evidence of an *actual* threat; protection is premised on having already been compelled to leave because of it” (McAdam, 2011, p. 15), ao contrário da Convenção dos Refugiados que se ancora no futuro e no risco futuro de perigo. Porém, a UNHCR já defendeu que uma crise migratória em massa seria difícil de se enquadrar neste mecanismo, adicionando ao facto da improbabilidade dos Estados aceitarem “such an expansion of the concept beyond its conventional meaning of public disturbances resulting in violence” (Kälin, 2010, p. 88).

A verdade é que no que diz respeito aos problemas ambientais, principalmente migrações e deslocamentos forçados, as respostas encontram-se maioritariamente no âmbito nacional ou regional ao invés de acordos internacionais. Por exemplo, nos Estados Unidos existe um mecanismo de proteção para pessoas deslocadas por meio de desastres naturais, o TPS (Temporary Protected Status) que é um “discretionary status in United States designed to provide safe haven for people who are fleeing, or reluctant to return to, potentially dangerous situations on their home country” (McAdam, 2011, p. 37). No entanto, este instrumento deixa espaço para algumas falhas. Por um lado, é um processo não automático que depende de “eleição” de elegibilidade e apenas é aplicável a pessoas que já estejam no território americano. Por outro lado, é um processo temporário, o que imediatamente não se enquadra, a menos que alterado, na problemática das comunidades das pequenas ilhas.

No espaço europeu existem também vários exemplos de mecanismos e propostas que podem servir de *role model* para a comunidade internacional, não só a nível institucional da União Europeia, mas também a nível nacional dos seus Estados-membros. O direito de asilo da Suécia (Swedish Aliens Act) prevê a proteção de pessoas afetadas por consequências ambientais e que precisam de proteção, pessoa que “is unable to return to the country of origin because of an environmental disaster”⁶¹. No entanto, este mecanismo nunca foi usado e não se sabe se teve como intenção proteger todas as pessoas vítimas de desastres ambientais. Seguindo a mesma linha, o direito de asilo finlandês prevê que “temporary protection may be given to aliens who need international protection (...) as a

⁶⁰ OUA Convention, art.1(2), 1969

⁶¹ Swedish Aliens Act, Chapter 4, Section 2

result of an armed conflict, some other violent situation or an environmental disaster”⁶². Porém, também nunca foi usado no que diz respeito ao deslocamento ambiental, e tendo em conta que esta medida seria temporária (limite máximo de três anos), a aplicabilidade no caso das vítimas das pequenas ilhas seria questionável. Podemos considerar que a União Europeia tem tido um papel ativo na promoção das consequências da degradação ambiental, e na consciencialização da existência de uma *protection gap*. Em 2006, o senado belga criou uma resolução na qual pediu o reconhecimento dos migrantes ambientais, a fim de se adotar o estatuto de “environmental refugees”⁶³. Apesar de não ter sido aprovado, “none raised any technical or political difficulties with respect to amending the Refugee Convention” (McAdam, 2011, p. 40). Em 2009, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa propôs o reconhecimento de alguns *standards* para proteger migrantes ambientais, pedindo à ONU para alargar os “Guiding Principles to include people displaced by gradual environmental degradation processes, and to considering developing similar Guiding Principles to cover the rights of those moving across international borders for compelling environmental reasons (‘external displacement’)”⁶⁴.

Adicionalmente, ao nível legal da União Europeia, existem pelo menos dois mecanismos de proteção. A Diretiva de Proteção da União Europeia⁶⁵ é um mecanismo criado para a proteger vítimas em risco, cujos direitos humanos básicos são violados, “perante a iminência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, (...) sobretudo se o sistema de asilo também não puder responder a este afluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correcto funcionamento, no interesse das pessoas em causa e no de outras pessoas que solicitem protecção”⁶⁶. Em 2004, a União Europeia adotou a Diretiva de Qualificação⁶⁷, na qual define “«Pessoa elegível para protecção subsidiária», o nacional de um país terceiro ou apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação ao qual se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o

⁶² Aliens Act (301/2004, amendments up to 1152/2010 included) Finland, section 109, p.39

⁶³ Sénat de Belgique, ‘*Proposition de résolution visant à la reconnaissance dans le conventions internationales du statut de réfugié environnemental*’, 3-1556/3 2005/2006

⁶⁴ Council of Europe: Parliament Assembly, *Resolution 1655 - Environmentally induced migration and displacement: a 21st century*, 2009, p.2 (12)

⁶⁵ Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001 relativa a normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento

⁶⁶ *Ibid.*, Art. 2 (a)

⁶⁷ Directiva 2004/83/CE do Conselho de 29 de Abril de 2004 que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou de pessoa que, por outros motivos, necessita de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto, e relativas ao conteúdo da protecção concedida

seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, correria um risco real de sofrer ofensa grave (...)”⁶⁸.

A conjuntura atual faz-nos questionar a eficácia do Sistema Internacional na proteção destas vítimas, sendo que tudo indica que para além de uma séria lacuna legal, exista também uma *Protection Gap*. Os mecanismos legais e respostas existentes são ou temporários ou destinados a deslocações internas⁶⁹, e até mesmo os mecanismos regionais que poderiam servir como exemplo não são permanentes, não indo ao encontro das necessidades das vítimas do pacífico. Por exemplo, a Directiva 2001/55/CE da União Europeia é clara e apenas concede proteção até 1 ano⁷⁰, sendo que “temporary protection status might be appropriate after severe rapid-onset disasters” (European Commission, 16 April 2013, p. 19) ao contrário de desastres *slow-onset*. Por outro lado, a *Protection Gap* é evidente, “in principle, persons affected by environmental factors and crossing an international border remain under the protection of the State of which they are nationals” (Solomon & Warner, 2013, p. 262), o que nos transporta para uma questão fundamental para esta investigação: terão as vítimas do Pacífico que esperar que os seus países se tornem de facto *sinked states* para as mesmas deixarem de ser suas nacionais e assim obter a proteção devida? Em 2016, no “World Humanitarian Summit”, o secretário-geral das Nações Unidas convidou os Estados a adotar uma “appropriate international framework, national legislation and regional cooperation frameworks by 2025 to ensure countries in disaster-prone regions are prepared to receive and protect those displaced across borders without refugee status”⁷¹, o que transmite uma afirmação de que existe uma *Protection Gap*, ao pedir aos Estados a criação de uma estrutura que proteja as vítimas. Essencialmente, o Direito Internacional não prevê o contexto em que os migrantes climáticos devem ser admitidos no território de outro país, nem que direitos os mesmos teriam.

A mudança de discurso perante este tema poderá confirmar o que foi descrito anteriormente, na qual podemos verificar mudanças rápidas de opinião e afirmação, que cujos motivos continuam por explicar tal como a falta de meios de proteção às vítimas do clima. Vários académicos, que numa fase inicial usaram o termo “refugiados climáticos”, mudaram o discurso nos últimos anos, passando a usar o termo “migrante” ao invés de

⁶⁸ Ibid., Art. 2 (e)

⁶⁹ Ver p. ex. *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons (2010)*, The Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement, April 2010

⁷⁰ Directiva 2001/55/CE do Conselho de 20 de Julho de 2001, art. 4 (1)

⁷¹ UN Secretary-General, *One Humanity: Shared Responsibility* (Report of the Secretary-General for the World Humanitarian Summit), UN Doc A/70/709 (2 February 2016)

“refugiado”. Tal facto é bastante visível na literatura, como por exemplo em 2007, Fabrice Renaud usou o termo “environmental refugee”⁷² para caracterizar os diferentes tipos de movimentos relacionados com o ambiente. No entanto, em 2011, “environmental refugee” foi substituído por “environmentally emergency migrants”, enquanto que os restantes termos continuaram iguais. A mudança de termos não afetou apenas académicos, dado que em 2011, na 6587^o reunião do Conselho das Nações Unidas com a agenda “Maintenance of international peace and security, impacts of climate change”, Ban Ki-moon, antigo secretário geral, usou o termo “environmental refugees”. Tal termo foi usado para explicar a mobilidade humana enquanto consequência das alterações climáticas, as quais crescem progressivamente e terão impactos na paz e segurança internacionais, “environmental refugees are reshaping the human geography of the planet, a trend that will only increase as deserts advance, forests are felled and sea-levels rise”⁷³. Contudo, o termo “refugiados ambientais” nunca mais foi mencionado numa reunião do conselho, até à data.

2.2. Integridade nacional e territorial

Não será necessário um perito para compreender que todos os fatores enunciados no capítulo anterior poderão ameaçar e pôr em risco a integridade nacional e até mesmo territorial, adicionando outros fatores determinantes das alterações climáticas que iremos abordar neste ponto. A migração é um dos elementos que mais atormenta os estudiosos no que diz respeito à estabilidade, “fears of migration, whether linked to climate change or not, repeatedly reprise fears of other populations; climate change will supposedly set the poor in motion with all sorts of political instabilities as the result” (Dalby, 2013, p. 319). Não obstante, não iremos tratar a migração neste subcapítulo, mas sim dar um maior enfoque nas pequenas ilhas do Pacífico que mais são ameaçadas a nível de integridade nacional e territorial.

As alterações climáticas, para além da ameaça à segurança humana, também são um risco iminente para a integridade de um Estado, nomeadamente a nível territorial. As Nações Unidas, bem como a União Europeia já declararam que, de facto, pode pôr em risco a estabilidade de um Estado, mas também a sua integridade territorial. Em 2008, o Alto

⁷² Renaud et. al, Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration? Interdisciplinary Security Connections, Publication Series of UNU-EHS, n^o5, 2007, p.29

⁷³ UN Security Council, 6587th meeting, New York, S/PV.65871, 20 July 2011, p.2

Representante e a Comissão Europeia elaboraram um documento para o Conselho Europeu, com a agenda “Climate Change and International Security”, no qual identificam a perda de território como uma das maiores ameaças postas pelas alterações climáticas⁷⁴. As Nações Unidas também se pronunciaram neste tópico, “the threat posed by climate change to the viability and even survival of a number of sovereign States, in particular through sea-level rise and resultant loss of national territory”⁷⁵. A impotência das pequenas ilhas do Pacífico perante o fenómeno do aquecimento global é flagrante: com a subida do nível do mar as suas soberanias fragilizam.

É no seguimento desta lógica que se questiona a verdadeira importância dos elementos ditos constituintes de um Estado, governo, população e território, os quais se vão perdendo à medida que o avanço do mar devora território e força as populações a migrar. Inclusive, a comunidade internacional sofrerá, de uma forma menos severa, os impactos destas consequências, “the survival of states, their sovereignty and their territorial integrity, and the impact of their neighbours are matters of international peace and security”⁷⁶. A população é considerada um dos elementos mais importantes para um Estado, já que o governo e o território servem a mesma, “a state only exists if it is established that a population lives on a territory under an organized government” (Bernhardt, 1987, p. 424). Por outro lado, o território, e a soberania sobre o mesmo, também tem a sua importância no Direito Internacional, “territory, owing to its material function, is a physical precondition for the very existence of a state” (Bernhardt, 1987, p. 487).

Então, em que situação ficarão as pequenas ilhas quando toda a sua população estiver deslocada, e o seu território desaparecer? Automaticamente, a primeira resposta lógica seria que esses Estados deixariam simplesmente de existir. No que diz respeito à integridade territorial, outro componente importante para a preservação das soberanias, é urgente que a comunidade internacional considere e estipule uma resposta eficaz. A noção de integridade territorial refere-se ao controlo e à posse *de facto* de certos elementos, e não de *jure*, “the notion of territory integrity refers to the material elements of the state, namely the physical and demographic resources that lie within its territory (land, sea and airspace)” (Bernhardt, 1987, p. 481). Assim, torna-se imperativo a atuação da comunidade

⁷⁴ European Commission, Climate Change and International Security, 14 March 2008, p. 4

⁷⁵ UN General Assembly, Climate Change and its possible security implications, Report of the Secretary-General, 64 sess. Follow up to the outcome of the Millennium Summit, A/64/350, 11 September 2009, p.7

⁷⁶ UNGA, Climate Change and its possible security implications, Report of the Secretary-General, 64 sess. Follow up to the outcome of the Millennium Summit, A/64/350, 11 September 2009, p.2

internacional perante esta situação particular, onde estão em causa a própria existência de vários Estados.

É notório que as alterações ambientais afetam negativamente a segurança de um país, sendo que as pequenas ilhas do pacífico se encontram entre os territórios mais ameaçados, “the adverse effects of climate change and sea-level rise present significant risks to the sustainable development of small Island developing states, and the long-term effects of climate change may threaten the very existence of some small islands”⁷⁷. Dentro das várias pequenas ilhas do Pacífico destacam-se as ilhas que representam os estudos de caso da presente investigação, “at risk are a number of small Island states such as the Maldives, Kiribati, Tuvalu (...) the first group will be acutely vulnerable to sea-level rise and flooding insofar as virtually their entire populations lie only a few meters above sea level” (Myers & Kent, 1995, p. 146). Os autores referem ainda que a população coletiva das ilhas contava com cerca 25 milhões (em 1995), e que em 2030 previa-se um aumento de 50%, alertando para o facto de apenas 1 milhão de pessoas do total iria conseguir recolocar-se permanentemente. No seio das Nações Unidas, alguns Estados já têm vindo a declarar esta situação, ainda que tais declarações não tenham tido a atenção necessária. Por exemplo, em 2015, numa reunião do Conselho de Segurança, o Reino Unido afirmou que os PEID (Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento) são os primeiros a sentir as consequências das alterações climáticas, destacando a particularidade do Kiribati em ter comprado terra ao Fiji, de modo a poder mover população em segurança⁷⁸. A Ucrânia expressou igualmente a sua preocupação perante esta situação, afirmando que o Kiribati já tem ilhas totalmente inabitadas, usando mesmo a expressão *sinking islands*, e alertando que “the same forced displacement and migration is rapidly approaching others — Tuvalu, Vanuatu and the Maldives”⁷⁹. É ainda reforçada a urgência de se reconhecer um estatuto para estes migrantes, tendo em conta a migração forçada pela perda de território e perda dos seus países.

Um dos primeiros passos para percebermos de que maneira o aquecimento global afeta estas pequenas ilhas é analisarmos quais são as principais consequências que tornam estes territórios mais vulneráveis que outros. Para começar, podemos afirmar que o oceano é um dos elementos mais afetados, “sea surface and ocean temperature are among the

⁷⁷ United Nations, Report of the International Meeting to review the implementation of the programme of Actions for the Sustainable Development of Small Island States, A/CONF.207/11, New York 2005, p.16

⁷⁸ UN Security Council, 7499th meeting, New York, S/PV.7499, 30 July 2015, p.21; Ver também <https://www.theguardian.com/environment/2014/jul/01/kiribati-climate-change-fiji-vanuatu-levu>

⁷⁹ Id., p.41

warmest, on record, global sea levels continue to rise (...) ocean acidification threatens marine ecosystems and fisheries and coral reefs are bleaching”⁸⁰. As pequenas ilhas ancoram-se principalmente nos serviços que os recifes e corais providenciam, tais como matérias-primas, comida e outros recursos cruciais para a economia dos países. Como já foi referido neste capítulo, o IPCC relata com *strong evidence* que os recursos hídricos serão os mais comprometidos pelas consequências climáticas, sendo que no Kiribati estima-se que uma redução de 10% “in average rainfall (by 2050) would lead to a 20% reduction in the size of the freshwater lens on Tarawa Atoll, Kiribati” (IPCC, 2007, p. 689), o que provavelmente será agravado pelo aumento do nível do mar.

Tendo em conta que estas ilhas se encontram a poucos metros acima do nível do mar, uma pequena subida do mesmo tem consequências graves, “for the Maldives it has been suggested, for example, that a rise in sea level of approximately 50 cm by the end of the twenty-first century is possible, and this could lead to the flooding of many coastal areas” (Yamamoto & Esteban, 2014, p. 40). Curiosamente, em 2009, o governo das Maldivas organizou uma reunião debaixo de água de forma a dar visibilidade ao problema do aquecimento global e à ameaça que o mesmo irá trazer para as Maldivas⁸¹. Posteriormente o presidente Nasheed respondeu numa conferência de imprensa que “iriam morrer” a menos que os acordos em relação ao clima tivessem sucesso⁸². No Kiribati, o aumento do nível da água tem vindo a originar a crescente concentração na capital, onde zonas costeiras inteiras são forçadas a mover-se para solos mais altos⁸³. As praias de Tawara, por exemplo, estão de tal forma afetadas pela erosão que o país tem vindo a importar areia da Austrália⁸⁴. No Tuvalu, as marés altas tornaram-se tão grandes que estão a afetar a agricultura de uma forma insustentável. Luke Paeniu⁸⁵ conta a maneira como a subida do nível do mar está a afetar a *pulaka*, planta integrante da famosa cultura alimentícia do país, “now, at every full moon, water penetrates the land. Each month there are two high tides, and the one at the full moon is exceptionally high – higher (...) this higher sea level means that the salt water gets among the roots of the pulaka”⁸⁶.

⁸⁰ COP 23, november 2017, FCCC/CP/2017/L.3, Draft Opening Statement by WMO Secretary-General, Bonn, Germany

⁸¹ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8311838.stm> [acedido a: 31 de janeiro de 2017]

⁸² Id.

⁸³ In <https://www.independent.co.uk/environment/climate-change/rising-tide-of-global-warming-threatens-pacific-island-states-421493.html> [acedido a 14 de janeiro de 2018]

⁸⁴ Id.

⁸⁵ Fundador e Diretor da Organização do Sector Privado do Tuvalu.

⁸⁶ In <http://insidestory.org.au/tuvalunacy-or-the-real-thing/> [acedido a 11 de fevereiro de 2018]

Tendo em conta todas estas fragilidades que as pequenas ilhas estão a enfrentar, opções como a recolocação têm vindo a ser discutidas. Em 2009, o governo da Indonésia propôs arrendar algumas das suas ilhas inabitadas a fim de abrigar as pessoas cujo país está a ser devorado pelo mar⁸⁷. Em 2008, o governo das Maldivas considerou comprar terras para construir um “novo lar”, “we can do nothing to stop climate change on our own and so we have to buy land elsewhere. It's an insurance policy for the worst possible outcome”⁸⁸. Opções como esta foram várias vezes consideradas, quando os alertas perante as consequências do aquecimento global se tornaram maiores. Não obstante, estas ideias não passaram de ideias e os governos começaram a considerar outras alternativas, como por exemplo ilhas artificiais. Nas Maldivas, a ilha Hulhumale também designada como “Flood-Resistant Island”, “it's an artificial island built by engineers, not volcanoes”⁸⁹ na qual já vivem milhares de pessoas. No entanto, a viabilidade e legalidade das ilhas artificiais ainda continuam pouco exploradas na sua personalidade jurídica, como iremos explorar no capítulo 4. Entretanto, estes países vão perdendo as suas soberanias à medida que o mar avança ameaçando a segurança das populações, “income from and employment in primary sectors such as agriculture, forestry and mining, and from environmentally dependent services like tourism, may all be adversely affected” (Barnett, 2013, p. 198). A realidade é que estas pequenas ilhas dependem fortemente do turismo e da agricultura enquanto meio de subsistência, os quais já começaram a ser afetados pelas consequências climáticas, principalmente as zonas económicas exclusivas. As alterações climáticas terão consequências nos oceanos, como já foi explicado, o que por sua vez irá afetar a integridade territorial marítima das pequenas ilhas e terá implicações no Direito Internacional Marítimo.

Tim Stephens, ancorando-se no último relatório do IPCC, explica que os oceanos estão a atravessar uma mudança que irá afetar a humanidade, já que “challenges two of central assumptions upon which the law of the sea is based: that the oceans will continue to provide a predictable and benign environment which allows clear jurisdictional boundaries to be drawn” (Stephens, 2015, p. 778). Antes dos territórios ficarem totalmente submersos, as zonas costeiras serão as primeiras a sofrer implicações. As mesmas irão ficar de tal forma submersas que deixará de “existir” mar territorial e limites marítimos. De facto, o artigo 121^o da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar determina

⁸⁷ In <https://www.abc.net.au/news/2009-06-03/indonesias-rent-an-island-answer-to-climate-change/1702492> [acedido a 5 de janeiro de 2018]

⁸⁸ In <https://www.theguardian.com/environment/2008/nov/10/maldives-climate-change> [acedido a 30 de novembro de 2018]

⁸⁹ In <https://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=18425626&t=1544469676737> [acedido a 15 de janeiro de 2018]

que “an island is a naturally formed area of land, surrounded by water which is above water at high tide”⁹⁰, o que segundo Tim Stephens é ambíguo, sugerindo que o artigo afirma que as pequenas ilhas podem perder o direito às zonas económicas exclusivas (Stephens, 2015, p. 791). Em jeito de conclusão, o autor afirma ainda que “the situation for small Island States rendered uninhabitable or completely submerged states raises not only law of the sea issues, but more fundamental questions concerning the indicia of statehood upon which any assertions of maritime sovereignty and jurisdiction are premised” (Stephens, 2015, p. 791). Todas estas particularidades transportam-nos para a questão colocada inicialmente, a qual o Regime Internacional terá de contemplar e responder com soluções efetivas, considerando um futuro onde países “will cease to be states”⁹¹.

2.3 A relutância no reconhecimento de um estatuto para os migrantes climáticos

O fenómeno da migração climática é complexo na medida em que é muito difícil perceber se os motivos que levaram à mobilidade de um migrante se devem de facto às alterações climáticas. Como já foi referido anteriormente, o aquecimento global *per se* não provoca diretamente a migração climática, já que este atua do mesmo modo que muitos académicos designam, como “multiplicador de fatores”. Isto é, se um país tiver uma economia frágil, os efeitos das alterações climáticas irão ser sentidos em percussões maiores do que numa economia mais forte. Porém, não é a forma como o ambiente age que dificulta a conceção de um estatuto para estes indivíduos, mas sim os motivos e a semelhança que os mesmos têm com os migrantes económicos, como irá ser analisado nesta investigação. Na verdade, não existe carência factual no que diz respeito aos motivos da mobilidade humana induzida pelo clima. A ameaça é real, “the key is a direct causal link between environmental change and migration” (Tacoli, 2009, p. 516), tornando assim a batalha pelo reconhecimento legal ainda mais complexa. O estatuto legal dos migrantes climáticos tem vindo a ser discutido entre académicos, organizações e até mesmo instituições. Todavia, a falta de unanimidade perante o reconhecimento legal dos mesmos leva-nos para uma conjectura de extensivas definições e designações deste novo tipo de migrantes. Existe, por um lado, uma grande parte de académicos que defende o uso do

⁹⁰ UNCLOS, art.121 (1)

⁹¹ UNGA, 63th sess, 85th Plen. Mtg, UN DOC A/63/PV.85 (3 June 2009)

termo *climate refugees* para todas as vítimas que ficaram deslocadas por consequências ambientais, e que não podem ou não conseguem voltar para o seu país⁹².

Por outro lado, e neste caso instituições legais e/ou entidades políticas, defendem que o uso desse termo é inadequado e não tem quaisquer bases legais tendo em conta que os mesmos não se enquadram na definição convencional de “refugiado” estabelecida na Convenção de 1951. Assim como já foi declarado pelo antigo Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR), “terms of “climate refugee” and “environmental refugee” should be avoided as they are inaccurate and misleading”⁹³. No entanto, é crucial não negligenciar o facto de que estas vítimas, independentemente de as causas serem diretas ou indiretas, necessitam de serem reconhecidas internacionalmente. Por esse mesmo motivo, várias tentativas de definição de um *status* são abundantes na literatura. Designações de refugiados ambientais ou climáticos, ou rótulos como *climate exiles*⁹⁴ ou *survival migration*⁹⁵ são normalmente termos usados para distinguir entre migrantes “convencionais” ou económicos, e migrantes induzidos pelo clima. Por exemplo, o primeiro termo enunciado é usado pelo autor para explicar que as vítimas irão ficar exiladas do seu próprio país não tendo outra opção viável, principalmente no caso das pequenas ilhas do Pacífico. Por outro lado, *survival migration* é usado pelo autor do mesmo para se referir às pessoas que fogem das suas casas por uma questão de sobrevivência, tendo em conta que no seu país já não existe proteção dessa mesma ameaça.

O discurso sobre a possibilidade de desaparecimento de ilhas, ou *disappearing states*, impulsionou-se a partir de 2006/2007, e com este debate, a eventualidade de um novo dilema legal: os refugiados ambientais. Esta sensibilização prolongou-se durante alguns anos, estimulando investigações sobre o mesmo e acentuando a gravidade da situação, acompanhado, no entanto, pela rejeição de instituições e organizações internacionais que têm vindo a negar o conceito de *refugiados ambientais*. UNHCR, sendo a instituição que tem o maior papel no que diz respeito aos refugiados e pessoas deslocadas em perigo, declarou que este conceito não é legal nem tampouco tem espaço no Direito Internacional

⁹² Curiosamente, os académicos dos Estudos de Segurança usam quase sempre o termo “refugiado climático”, quando alertam para os milhões que poderão vir ameaçar a segurança.

⁹³ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement*, April 2011

⁹⁴ Ver S. Byravan and S. Rajan, *The Ethical Implications of Sea-Level Rise Due to Climate Change*, pp. 239-60, 2010

⁹⁵ Ver See A. Betts, *National and international responses to the Zimbabwean exodus: implications for the refugee protection regime*, July 2009

dos Refugiados. De facto, foi defendido que “‘refugee’ is a legal term (...) a reference to an ‘economic refugee’ is not a reference to a recognized term under international law, neither are ‘climate refugee’ nor ‘environmental refugee’”⁹⁶ (UNHCR, 2009, p. 8). Em concordância com a instituição anterior, a Organização Internacional para as Migrações (IOM) adota também o termo “migrantes ambientais”, ao invés de refugiados, definindo os mesmos como “persons or groups of persons who, for reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to have to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their territory abroad”⁹⁷. No entanto, destacando, uma vez mais, que o termo “refugiados ambientais” não é um termo legal.

Os argumentos que confrontam o uso do termo refugiado são extensivos, e legalmente aceitáveis. Em primeiro lugar, a definição de refugiado é inequívoca e não abrange os migrantes ambientais, ou pelo menos, não inclui causas ambientais para a obtenção do estatuto. Segundo a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados, também conhecida como Convenção de Genebra de 1951, um refugiado é uma pessoa cujas causas estão previstas no artigo 1º da mesma, “temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas”⁹⁸. À luz de vários investigadores, a degradação ambiental, ainda que a mesma prejudique a vida humana, não é uma das razões legitimamente incluídas na Convenção. De facto, existe uma premissa de que a definição de refugiado é uma “definição that does not extend to those adversely affected by environmental disasters, including climatic change” (Sujatha & Rajan, 2010, p. 242)⁹⁹. Inclusivamente, identificámos pelo menos duas razões principais que dificultam o reconhecimento legal destas vítimas e que tornam complexo a elucidação e definição dos migrantes climáticos. Por um lado, as alterações climáticas são identificadas como “multiplicadoras de fatores”, ou seja, o que significa uma enorme “difficulty of isolating environmental factors from other drivers of migration” (Dun & Gemenne, 2008, p. 1). Por outro lado, existe uma dificuldade significativa em se perceber a motivação migratória, se a mesma é voluntária ou forçada, dificultando a definição de um *status* específico, segundo estes argumentos e este ponto de vista¹⁰⁰.

⁹⁶ Esta declaração suscita-nos uma questão fundamental, a qual nos questionamos se a UNHCR considera os migrantes climáticos como económicos, questão esta que irá ser discutida no capítulo 3.

⁹⁷ IOM, <https://www.iom.int/definitional-issues>, 16 de maio de 2018

⁹⁸ Convenção de Genebra de 1951, art. 1º A (2)

⁹⁹ Não obstante, apesar de negarem o termo refugiado, os autores creem que os insulares serão de certa forma “exilados climaticamente”.

¹⁰⁰ A discussão entre migração forçada e/ou voluntária induzida pelo clima irá ser discutida detalhadamente no cap.3 da presente investigação.

Migrantes climáticos, ambientais, refugiados climáticos, exilados, migrantes induzidos pelo clima, qual o termo que deve ser usado, se não refugiados ambientais, e como distingui-los? Como já foi referenciado, a exaustividade de termos usados na literatura dificulta-nos um pouco a categorização dos mesmos. No entanto, um conjunto de categorias desenvolvido por Fabrice Renaud¹⁰¹ podem auxiliar-nos neste sentido, notando que o autor não usa o termo refugiado. De uma forma geral, existem pelo menos três categorias de migrantes ambientais, “environmentally emergency migrants”, “environmentally forced migrants” e “environmentally motivated migrants”. A primeira categoria destina-se a pessoas que fogem das suas casas devido a um *sudden-onset disaster*, sendo que, normalmente, essa migração é temporária, dependendo da gravidade do desastre e outros fatores determinantes no retorno.

A segunda categoria é, como o nome indica, para pessoas que forçadas a migrar. De acordo com os autores, são vítimas que sofrem as consequências da degradação ambiental, “people may not have a choice to return to their former place of residence due to the physical loss of their land e.g. due to coastal erosion or sea-level rise or the degradation of soil to such an extent that it can no longer provide any services.” (Renaud & al, 2011, pp. 14-15). A última categoria, pode ser usada para definir pessoas que migram antes da ocorrência do desastre, neste caso numa situação de degradação ambiental. Geralmente, são indivíduos com possibilidades financeiras para o descolamento e com acesso informativo de que as suas vidas estão em risco, escolhendo assim migrar antes de alguma ocorrência que ponha as suas vidas ainda em maior perigo¹⁰².

Vários intelectuais têm vindo a tentar identificar “perseguição” nos efeitos das alterações climáticas, mais concretamente na degradação ambiental (tendo em conta que o receio de perseguição é uma das grandes bases para a aplicação do estatuto de refugiado), contudo, ainda se mantém uma certa relutância na comunidade internacional em aceitar estes pontos de vista. Jane Mcadam¹⁰³, considerada perita nesta matéria, tem vindo a argumentar que apesar da necessidade urgente de proteção para estas vítimas, as mesmas

¹⁰¹ Ver no geral F. Renaud et. al, *A Decision Framework for Environmentally Induced Migration*, International Migration Vol. 49 (S1), 2011

¹⁰² Este tipo de migração raramente acontece, sendo importante esclarecer que raramente as migrações induzidas pelo clima são voluntárias, pelo menos da forma como a entendemos. O capítulo 3 da investigação irá discutir detalhadamente esta geral confusão.

¹⁰³ Jane Mcadam é uma especialista no Direito Internacional sobre os Refugiados, Migração Forçada, Aquecimento Global e Deslocamento. O seu trabalho e percurso tem tido um foco especial na correlação entre alterações climáticas e migração forçada.9

não podem inserir-se no âmbito atual do direito dos refugiados, pelo menos a nível legal. “Although adverse climate impacts (...) are harmful, they do not meet the threshold of ‘persecution’ as this is currently understood in law” (McAdam, 2011, p. 12), o que nos leva a crer que existe uma luta significativa em identificar o aquecimento global como “perseguidor”, assim como é estabelecido no Direito dos Refugiados. Adicionalmente, a autora explica que os refugiados fogem dos seus governos, o que não acontece com as vítimas do clima, já que a perseguição deve ter como bases razões políticas, religiosas, raciais, étnicas ou a pertença a um certo grupo social¹⁰⁴. Até agora, todas as tentativas de pedido de asilo com base na degradação ambiental, mesmo com as suas vidas em perigo, foram negadas¹⁰⁵. Não obstante, Jane McAdam admite que a Convenção de Genebra poderia ser uma base favorável, ou um “ponto de partida”¹⁰⁶ para o desenvolvimento de uma estrutura de proteção para as vítimas da degradação ambiental.

Por outro lado, investigando os argumentos a favor do uso do termo *climate refugees*, existem tantos ou mais do que os defendem o oposto. O trabalho recente de Simon Behrman e Avidan Kent ajudaram-nos a entender a importância da conceptualização dos designados *climate refugees*, como eles designam, dentro do Direito Internacional dos Refugiados. Destacando esta importância, os autores ilustraram que não existe uma “única” e exclusiva definição de refugiado, principalmente dentro dos parâmetros requeridos na Convenção de Genebra. Vejamos, “it is factually wrong to suggest, as some do, that there is a single immutable legal category of the ‘refugee’ in international law” (Behrman & Kent, 2018, p. 11), apesar de reconhecerem e perceberem que o atual regime é inadequado na medida em que não abrange os “refugiados climáticos”. Aliás, os autores ainda verificam que desde a criação do estatuto de refugiado, a sua Convenção tem vindo a ser alvo de mudanças e retificações ao longo dos anos, bem como a adição de protocolos. A própria definição do estatuto de refugiado também já sofreu algumas mutações, e por essa mesma razão os autores questionam o porquê da impossibilidade de estender às vítimas do clima, e o porquê da controvérsia em redor desta problemática tanto por instituições como académicos. Além do mais, os autores refutam o argumento usado por alguns académicos tais como Jane McAdam que defendem que os refugiados fogem do seu próprio governo, sendo isso que os torna “refugiados reais”. No entanto, são mostrados vários exemplos onde isso não acontece e ainda assim as vítimas obtiveram o estatuto.

¹⁰⁴ Convenção de Genebra de 1951, art. 1º A (2)

¹⁰⁵ Ver p.ex. Refugee Appeal No. 72189/2000, Refugee Appeal No. 72190/2000 or Refugee Appeal No. 72191/2000, August 2000; nas quais se pode claramente verificar que a degradação ambiental, mesmo que ameaçando a vida, não é motivo plausível para se obter estatuto de refugiado.

¹⁰⁶ Jane McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, Oxford University Inc, New York, 2012

“Such is the case of people who have had to flee to areas controlled by ISIS in Syria, from the Taliban in Afghanistan, or the collapse of any recognisable state structure in Somalia over the past two decades. Indeed, the 1951 Refugee Convention applies to those who are ‘unable’ as well as those who are “unwilling” to seek the protection of their own government. Climate Refugees are likely to face both types of problems” (Behrman & Kent, 2018, p. 11).

Outros investigadores, como Frank Biermann e Ingrid Boas, os quais têm vindo a focar o seu trabalho na migração induzida pelo clima e nos *climate refugees*, também defendem o uso do termo¹⁰⁷, geralmente usando argumentos contra os “negacionistas” do termo. De facto, estes autores concentram o seu trabalho nas pequenas ilhas do Pacífico, ou como muitos designam, os *disappearing states*, sendo também o ponto crucial nesta investigação. Assim, os autores acreditam que é moralmente inaceitável que as vítimas da degradação ambiental, e neste caso específico pessoas cujas casa poderão ficar submersas, sejam excluídas do estatuto de refugiado, como afirmam “we see no convincing reason to reserve the stronger term ‘refugee’ for a category of people that stood at the centre of attention after 1945, and to invent less appropriate terms- such as ‘climate-related environmentally displaced persons’ – for new categories of people who are forced to leave their homes now, with similar grim consequences” (Biermann & Boas, 2010, pp. 66-67).

Contestando o argumento da UNHCR de que o uso do termo “refugiados climáticos” iria enfraquecer o sistema atual de proteção dos refugiados “autênticos”, os autores declaram que sendo que todos sofrem consequências semelhantes, todos devem receber o mesmo nível de proteção, ou pelo menos proteção semelhante. De facto, refutando novamente os argumentos da UNHCR, os autores defendem que o uso do termo iria enfatizar a necessidade destas vítimas, “by using this term, the protection of climate refugees will receive the legitimacy and urgency it deserves” (Biermann & Boas, 2010, p. 67). Na verdade, segundo os autores, as vítimas que irão decorrer das ilhas do Oceano Pacífico têm uma necessidade mais complexa que os “refugiados convencionais”. Os mesmos não poderão voltar ao seu país e por isso mesmo devem ser reconhecidos como migrantes com necessidades permanentes, “climate refugees must be seen and treated as permanent immigrants to the regions or countries that accept them. Climate refugees cannot return to their homes as political refugees can” (Biermann & Boas, 2008, p. 3).

¹⁰⁷ Ver o seu trabalho, F. Biermann, I. Boas, *Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol*, Environment: Science and Policy for Sustainable Development, Vol. 50, Issue 6, 2008, 8-17; F. Biermann, I. Boas, *Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugee*, Global Environmental Politics 10:1, February 2010, 60-8.

De uma forma generalizada, existe uma opinião unânime entre os vários “defensores” do termo refugiados climáticos: a simples categoria de migrantes ambientais, ou *environmentally-induced migrants*, não é suficiente, já que esta tende a transmitir uma ideia de estatuto inferior, minimizando o problema. Como já foi afirmado nesta investigação, é necessário um maior reconhecimento que dê a estas vítimas uma proteção legal moralmente digna e eficaz, “the term ‘migrant’ does not, in our view, accurately fit the bill either. When it comes to people forced to move due to climate change this term is too easily conflated with concepts such as labour migration, or even other forms of movement that are wholly or largely voluntary and that do not suggest any threat or harm” (Behrman & Kent, 2018, p. 12)”. Na realidade, e como já foi referido anteriormente, existe uma enorme dificuldade em identificar o aquecimento global enquanto ameaça real, e consequentemente as migrações são conectadas a razões económicas numa forma errónea. Porém, mesmo que estas migrações fossem causadas por razões económicas, tendo em conta que o clima afeta de maneira significativa a economia de um país, existem alguns investigadores que interpretam a violação dos direitos sociais e económicos como “perseguição”¹⁰⁸, no entanto deixaremos esta discussão para outro capítulo.

Outros académicos também já identificaram “perseguição” como consequência de muitos outros fatores para além daqueles incorporados na Convenção de Genebra, e na definição legal de refugiado. Alexander Betts, que usa o termo *survival migration*, interpreta a perseguição como uma ameaça real que força o indivíduo a fugir pois já não existe outra opção no seu país. Para o autor, *survival migration* tem de cumprir, pelo menos, as seguintes características, “i) being outside one’s country of origin; ii) fleeing an existential threat; iii) lacking domestic remedy” (Betts, National and international responses to the Zimbabwean exodus: implications for the refugee protection regime, 2009, p. 5). De facto, as consequências da degradação ambiental cumprem estes requisitos, quando estas atingem um estado irreversível como o que podemos verificar nas pequenas ilhas, cujos territórios já perdidos não voltarão, tornando impossível uma vida segura e forçando populações a deixar os seus países, o que por si só é uma “ameaça existencial”. O fator crucial e o grande dilema neste ponto serão a falta de remédio a nível nacional que as vítimas enfrentam, pois se o tivessem não necessitariam de fugir. O autor considera ainda que a atual “refugee protection framework implicitly assumes that there are broadly two

¹⁰⁸ Ver p.ex. Michelle Foster, *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refugee from Deprivation*, Cambridge University Press, New York, 2007; James Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Butterworths, Toronto, 1991, 1st ed.

groups of people who cross borders in an undocumented manner: refugees and voluntary, economic migrants (...) the latter group has few guarantees because their movement is assumed to be voluntary” (Betts, National and international responses to the Zimbabwean exodus: implications for the refugee protection regime, 2009, p. 3). Esta afirmação faz-nos questionar até que ponto que os migrantes ambientais são considerados, ou semelhantes a migrantes económicos. Esta é uma das razões pela qual o regime de proteção legal existente é insuficiente, já que o mesmo é projetado para proteger vítimas de desastres naturais, que apesar de migração forçada, a proteção é temporária, e por outro lado, os migrantes “voluntários”. Estas divisões legais têm vindo a inquietar os vários académicos que defendem os refugiados climáticos, “distinguishing between climate refugees, migrants and emigrants according to the degree of ‘voluntariness’ of their relocation would artificially minimize the scale of the problem and could create different levels of protection (...) for the definition of climate refugees we do not see much value in the distinction often made in the refugee literature on whether environmentally related migration is temporary or permanent” (Biermann & Boas, 2010, p. 65).

Capítulo III – Estudos de caso

3.1. *Refugee Appeals* negados e as políticas controversas do Pacífico

A Austrália e Nova Zelândia são os países do Pacífico mais indicados para a proteção das vítimas ambientais das pequenas ilhas, tendo em conta os seus laços históricos e culturais, em que estes países mais desenvolvidos têm uma obrigação moral de ajuda humanitária. “Worldwide there are five countries comprised entirely of low-lying atolls: Kiribati, the Maldives and Tuvalu are official ‘Least Developed Countries’ (LDC) in the United Nations system” (Barnett & Adger, 2003, p. 322) com pouca estrutura económica para superar as diversas consequências do aquecimento global. Por um lado, as pequenas ilhas do Pacífico são os que menos contribuem para o aquecimento global. Por outro lado, os laços de proximidade histórica entre estes Estados também incluem explorações de recursos naturais que contribuíram para o desenvolvimento dos países mais desenvolvidos e consequentemente para o aceleração do aquecimento global nas pequenas ilhas. Podemos dar como exemplo a ilha Nauru, ilha do Oceano Pacífico que enfrenta há décadas os efeitos das alterações climáticas e exploração exaustiva dos recursos. Na década de 30, Nauru tinha reservas de fosfato estimadas em 50 milhões de toneladas¹⁰⁹, às quais os países ocidentais “demonstrated an early interest in Nauru’s phosphate reserves because of the prospects of commercialisation: phosphate is a primary ingredient in commercial fertilizers as well as a requirement in the manufacture of steel and munitions” (Tabucanon & Opeskin, 2011, p. 4). Consequentemente, as condições de habitação da ilha foram tornando-se insustentáveis originando propostas de recolocação que iremos explorar adiante.

Vários académicos têm vindo a salientar a obrigação moral dos países industrializados face aos menos desenvolvidos, que por sua vez são os que sofrem mais com as alterações climáticas. Os Estados mais desenvolvidos “have historically contributed most to manmade greenhouse gas emissions (...) disproportionately affecting poorer regions and

¹⁰⁹ In Tabucanon & Opeskin, *The Resettlement of Nauruans in Australia: An Early Case of Failed Environmental Migration*, 2011

countries, that is, those who have generally contributed the least to human-induced climate change”¹¹⁰. O princípio da equidade e responsabilidade diferenciada são também alguns princípios utilizados para justificar a obrigatoriedade moral da Austrália e Nova Zelândia, princípios que serão explorados mais detalhadamente no decorrer da presente investigação. Para muitos, “Kiribati and Tuvalu are in a region where Australia has enormous influence and great obligations. We are for both countries the natural development partner and by far the largest aid donor”¹¹¹. Assim, resta-nos analisar a conjuntura atual da Austrália e Nova Zelândia a fim de conseguirmos entender qual o problema vigente. Serão as políticas migratórias e de ajuda humanitária ineficientes ou quase inexistentes?

Em primeiro lugar, é necessário perceber o ambiente de asilo australiano, de forma a melhor entendermos a situação atual entre o país e as pequenas ilhas do Pacífico. O sistema de asilo australiano é particularmente engenhoso, “The Refugee Convention is indirectly incorporated into general migration legislation (the Migration Act), which gives the Minister for Immigration a number of important personal discretionary powers” (Kneebone, 2009, p. 173), ou seja, o direito de asilo europeu está de tal forma incorporado na lei doméstica que permite a sua exploração para fins que não a defesa refugiado. Na verdade, a autora deixa claro que é muito difícil um estrangeiro conseguir fazer parte da comunidade australiana. Esta realidade não é recente, já que em meados dos anos 70, foi criado o CPA¹¹², mecanismo destinado a controlar os migrantes que chegassem de barco. “It reinforced the trend to selective resettlement, and the distinction between onshore asylum seekers and offshore refugees which persists in Australian refugee policy today” (Kneebone, 2009, p. 176).

Ao incorporar a política de asilo a nível nacional, estendeu a noção de “safe third country” fazendo com que os requerentes de asilo fossem levados para um país/ilha remota à Austrália, fazendo parte do processo pré-asilo, “It legislated to excise certain remote islands from Australia’s ‘migration zone’, so as to prevent the making of valid claims in those places” (Kneebone, 2006, p. 697). Deste modo, o governo australiano encontrou uma forma estratégica de controlar as suas fronteiras não infringindo a lei de asilo, aliada a uma proteção com poderes de interceção e interdição, detendo migrantes e requerentes

¹¹⁰ 10th sess, UN DOC A/HRC/10/61 (15 January 2009), p.5

¹¹¹ <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/nov/11/australia-must-not-be-afraid-of-its-obligations-to-pacific-climate-migrants> [acedido a 16 de novembro de 2017]

¹¹² International Conference on Indo-Chinese Refugees, Declaration and Comprehensive Plan of Action, Geneva, 13 June 1989, UN Doc. A/CONF. 148/2

de asilo que tentem entrar no país sem autorização. Em 2001, foi ainda criado através do *Migration Amendment Act 2001*¹¹³ uma nova categoria designada “*offshore entry person*”, cujas pessoas assim nomeadas estão proibidas de ter procedimentos e/ou documentos que dificultem a sua detenção à entrada e a sua transferência para as ilhas offshore¹¹⁴.

Olhando especificamente para as medidas e acordos regionais mais visíveis e supostamente destinados a solucionar a migração climática, conseguimos facilmente concluir que muitas das mesmas são temporárias e discriminatórias, já que não se adequam a todas as faixas etárias. Na verdade, estes acordos são reservados a pessoas com idades entre os 18 e 40 anos, com oferta de trabalho e que falem a língua inglesa, especificamente o programa “*Pacific Access Category Resident Visa*”¹¹⁵ “the access programme provides an opportunity for people from these countries to migrate permanently to New Zealand but applicants must meet character, health and age requirements, have basic English language skills as well as a job offer”¹¹⁶. Para além destes requerimentos, existem “vagas” anuais para cada país desse programa, sendo que apenas 75 vagas se destinam para o Tuvalu e 75 para o Kiribati.

Em resposta às críticas a estas medidas, Don Wil, NZ Aid afirmou que “should the worst happen, I guess we’d send a boat to get them (...) but we don’t plan any relocation scheme, we have migration agreements already that Tuvuluans can use if they want to” (EACH-FOR, 2009, p. 21).

Para além disso, muitos dos empregos incorporados neste tipo de programas são sazonais e temporários, pelo que acabam por não se enquadrar na problemática da migração climática – a necessidade de uma resposta permanente. “The New Zealand and Australian temporary work schemes for Pacific Islanders operate exactly on this basis. New Zealand established a seasonal labour scheme (...) each year to work within the horticulture and viticulture sectors temporarily” (Boege, 2011, p. 21). Em 2017, o governo da Nova Zelândia anunciou a possibilidade de criação de uma categoria “visa” destinada às pessoas do Pacífico deslocadas pelas alterações climáticas. Porém, até à data, nenhum visa humanitário e não terá passado apenas de promessas feitas no seio de

¹¹³ Migration Amendment (Excision from Migration Zone) Act 2001, No. 127, 2001

¹¹⁴ Kneebone, *The Pacific Plan: The Provision of 'Effective Protection'*, 2006, pág. 697

¹¹⁵ Ver também <https://www.immigration.govt.nz/new-zealand-visas/apply-for-a-visa/about-visa/pacific-access-category-resident-visa>

¹¹⁶ <https://www.beehive.govt.nz/release/government-announces-pacific-access-scheme>

campanhas políticas como consequência do caso controverso das famílias cujo pedido de asilo fora negado em 2014: “Shaw’s announcement comes after the New Zealand immigration and protection tribunal rejected two families from Tuvalu who applied to become refugees in New Zealand due to the impact of climate change”¹¹⁷.

É importante ainda salientar que as medidas existentes, apesar de se afirmar que são ações de combate à migração climática, os governos da Nova Zelândia e Austrália são bastantes cuidadosos em se desviar legalmente da responsabilidade perante as vítimas do aquecimento global. Olhando para outros exemplos de requerimentos de asilo negados, conseguimos facilmente concluir que os migrantes climáticos não estão de todo contemplados nem pelo direito internacional nem pelas ‘políticas climáticas humanitárias’ do Pacífico. Na verdade, os países vizinhos destas vítimas continuam a negar o direito de asilo mesmo apelando aos direitos humanos básicos. Em agosto de 2000, uma família do Tuvalu fez um pedido de asilo com base nas consequências climáticas, “their family property in Tuvalu becomes partially submerged in water during high tides and the coastlands of the Island are suffering erosion. There was also a shortage of drinkable water and medicine” (Refugee Appeal No. 72189/2000, RSAA (17 August 2000), p. 4). O pedido foi negado, já que os receios e dificuldades da família não foram considerados suficientes, em nenhuma das bases da Convenção de 51 e que todos os cidadãos de Tuvalu enfrentam exatamente os mesmos problemas e dificuldades¹¹⁸. No entanto, esta afirmação de que todos os tuvaluanos sofrem do mesmo, vem a confirmar a urgente necessidade da ajuda humanitária e criação de um mecanismo legal internacional para a proteção destas vítimas.

3.2. Estratégias de adaptação, mitigação

A temática dos migrantes climáticos e as consequentes estratégias de adaptação não são apenas problema do séc.XXI. Na verdade, a recolocação de comunidades inteiras enquanto estratégia face às alterações climáticas remonta até à década de 50. Existem vários exemplos de recolocações voluntárias, forçadas e também algumas que foram planeadas, mas não chegaram a acontecer como o caso polémico do Nauru que iremos explorar adiante.

¹¹⁷ <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/31/new-zealand-considers-creating-climate-change-refugee-visas>

¹¹⁸ In *Refugee Appeal No. 72189/2000, RSAA (17 August 2000)*, p. 5

Todos os “tipos” de relocalções indicados acima são importantes na medida em que nos ajudam a entender que elementos são fundamentais para uma solução estratégica através da relocalção, bem-sucedida. Começemos o povo da Banaba¹¹⁹, um exemplo claro de um realojamento forçado. Apesar de não ser um exemplo perfeito relacionado com o clima, é um ótimo exemplo no que diz respeito a relocalção de um povo inteiro para outro Estado. Nas décadas de 40-50, o governo britânico decretou leis que originaram na expulsão da comunidade inteira. Tinha como objetivo a exploração dos recursos naturais da ilha, “to protect colonial farmers in Australia and New Zealand who had an insatiable desire for cheap phosphate to spread on their paddocks, the British Government passed laws that ensured land on Banaba could be taken as required for mining to ‘protect the farmers of the British Empire’” (UNESCO, 2002, p. 9).

Este caso é particularmente crucial, tendo em conta que as suas consequências têm vindo a servir de argumento contra a relocalção enquanto estratégia de adaptação. Em primeiro lugar, a comunidade do Banaba acreditava que a sua mudança era temporária, no máximo dois anos, já que a zona para onde foram realojados era desprovida de infraestruturas ao ponto de terem que dormir em tendas¹²⁰. Na verdade, foram deixados à sua sorte num país completamente estranho e diferente da sua terra natal, “It was an Island of completely unfamiliar trees and plants. It’s reef and lagoon were different from the deep water species of their waters back home” (UNESCO, 2002, p. 23). Rabi, a ilha que se tornou a sua nova casa, tinha um clima consideravelmente mais frio, cerca de 20 graus. Nos primeiros meses, as pessoas mais idosas não resistiram ao frio, provando que estas pessoas foram deixadas às suas mercês desprovidas de qualquer assistência. A realocação acabou por ser definitiva, e forçada, já que as pessoas não tiveram escolha nos seus destinos. A prova de insucesso é flagrante, e o ressentimento das pessoas ainda hoje se mantém, passando entre gerações, “wherever they may live today, the Banabans still regard their homeland Island of Banaba as their spiritual touchstone, the only reality that stays certain in their lives” (UNESCO, 2002, p. 12).

Por outro lado, temos o caso do Nauru, ilha que na sua essência era rica em fosfato, despertando a atenção dos Estados economicamente mais desenvolvidos, e principalmente da Austrália. Entre 1920 a 1968, as forças exploradoras das quais Austrália

¹¹⁹ Pequena ilha da Micronésia.

¹²⁰UNESCO, One minority people - A report on the Banabans, pág.10

era o maior beneficiário extraíram cerca de 34 milhões de toneladas de fosfato¹²¹. Quando as consequências das explorações se começaram a sentir, “Nauruan leaders favoured resettlement of their entire community in, or close to, Australia. However, when they realised they could not obtain sovereignty over any suitable area, and that it would be difficult to preserve Nauruan identity, they sought full independence instead” – pg.3. Para além disso, o mau exemplo da comunidade Banabana terá tido a sua influência na atitude do governo Nauruano. De facto, a proposta do governo australiano não foi de todo a mais apelativa já que implicaria a perda da identidade soberana Nauruana.

Numa primeira fase, a Austrália propôs alguns termos de *settlement* que incluíam cidadania, oportunidades iguais na sociedade, educação e uma pensão para os mais jovens. A comunidade do Nauru rejeitou a oferta e pediu a cedência da ilha *Fraser* situada na Austrália, mas não passou da negociação pois o governo australiano deixou claro que a soberania da mesma nunca seria transferida¹²². De facto, numa carta do primeiro-ministro Robert Menzies¹²³ foi afirmado que “no Australian Government would be likely to agree to the establishment of a separate Nauruan community as an enclave within the borders of Australia” (Tabucanon & Opekin, 2011, p. 10). Perante a inflexibilidade de Nauru, os governos decidiram encontrar uma ilha ou terra que fosse adequada, e sob as condições que fossem ‘justas’ para ambas as partes. Austrália sugeriu ceder terra à ilha *Curtis*, não transferindo na mesma soberania, mas “to grant the Nauruans freedom of movement and the right to ‘manage’ their own local administration and legislate for their own country” (McAdam, 2017, pp. 10-11). Ainda assim, a comunidade insular achou ainda insuficiente e sugeriu outra proposta: “the creation of a sovereign Nauruan nation governed by Nauruans in their own interest but related to Australia by a treaty of friendship” (McAdam, 2017, p. 11). A Austrália recusou, argumentando que nunca poderia aceitar um Estado-nação independente em solo australiano, salientando objeções legais a nível de território e segurança.

Quase 70 anos depois, nunca se chegou a acordo e o povo Nauruano não conseguiu uma cooperação justa com o seu país vizinho, “as the Independent Commission of Inquiry later found, Australia’s resettlement proposal ‘violated each and every one’ of the objectives of trusteeship under the UN Charter - namely, the promotion of political, economic and social advancement” (McAdam, 2017, p. 12). As várias razões que levaram Nauru a não

¹²¹ In Jane Mcadam, *The High Price of Resettlement: the proposed environmental relocation of Nauru to Australia*, 2017, pág. 10

¹²² Id.

¹²³ Robert Menzies foi primeiro-ministro da Austrália de 1949 a 1966.

ceder às ofertas australianas devem ser tomadas como cruciais para a gestão atual desta problemática, já que nos colocam na pele das vítimas da migração climática. Este exemplo deve ser considerado educativo, se a comunidade internacional tem de facto intenção de encontrar uma solução viável, duradoura e próspera.

Por fim, temos o exemplo de Vaitupu, uma comunidade que decidiu realocar-se voluntariamente. Apesar de recolocação parcial, é um ótimo exemplo de como um planeamento de recolocação deve funcionar. Donald Kennedy¹²⁴, antevendo as consequências climáticas que a sobrepopulação teria num futuro próximo, sugeriu a compra de Kioa no Fiji, as a future insurance policy against overpopulation and land scarcity” (McAdam, 2014, p. 314). Numa primeira fase, as autoridades coloniais do Fiji queriam a imigração, ao invés de uma compra e transação de território. No entanto, em 1946 Kioa é vendida e cerca de 250 Vaitupuanos tiveram permissão para se mudar, por um período de 10 anos. Apesar de difícil, é um exemplo de sucesso, já que não existe ressentimento como a população banabana, “today the Kioan attitude to resettlement is generally a positive one” (McAdam, 2014, p. 317). Apesar de formalmente serem cidadãos do Fiji, a comunidade descreve-se como tendo duas casas, Kioa *the homeland*, e Vaitupu *the motherland*.

Após análise de exemplos concretos de recolocação e das medidas existentes no Pacífico, conseguimos perceber a dificuldade de se planejar medidas efetivas e definitivas para a migração climática. A complexidade de uma recolocação vai para além de objeções legais, envolvendo os próprios governos e comunidades, “on the one hand they have to insist on the right to stay where they are, because moving would mean loss of identity, sovereignty, culture. On the other hand, they must insist on the right to move and to be accommodated by governments and people elsewhere” (Boege, 2011, p. 20). A questão da identidade nacional está sempre presente nos argumentos de resistência, que por outro lado também é usado por parte do país recetor. No inquérito feito aos residentes das ilhas do Pacífico, concluiu-se que predomina a resistência em sair, em grande parte devido à conexão profunda que têm ao seu país. “The international community needs to do something to help us. We’re not responsible for climate change, so our country cannot disappear. The other countries need to fix this problem” (EACH-FOR, 2009, p. 13).

¹²⁴ Donald Gilbert Kennedy, atuou como conselheiro da comunidade durante o período da recolocação.

3.3. Estados em Desaparecimento e a violação dos Direitos Humanos. Devem as vítimas ser reconhecidas legalmente?

Nos últimos capítulos já conseguimos entender, de uma forma geral, o que leva as pessoas a migrar. No entanto, falta-nos ainda explorar as várias questões legais que o aquecimento global levanta e põe em causa, de forma a conseguirmos provar que a urgente necessidade da ação internacional tem de facto base nos direitos humanos e Direito Internacional. A primeira questão legal que se coloca é de facto o território, cuja possibilidade de desaparecimento tem vindo a originar termos como *sinking states*, *disappearing states* ou até *atlantis-style predictions*, como McAdam utiliza¹²⁵.

Segundo McAdam e o direito consuetudinário, “the classic formulation of statehood is contained in article 1 of the 1933 Montevideo Convention on the Rights and Duties of States (...) the four elements of statehood are: a defined territory, a permanent population, an effective government, and the capacity to enter into relations with other States.” (McAdam, 2010, p. 6). Na verdade, desde a era vestefaliana que o território é o primeiro elemento que constitui um Estado, supondo-se que sem o mesmo não existe entidade soberana, “the link between statehood and territory is crucial, and inherent in possession of territory (as an indicator of statehood) is exclusive control over it” (McAdam, 2010, p. 7). Em relação à população, estes Estados já enfrentam um forte êxodo das suas populações, facto que será inevitável quando as ilhas se tornarem completamente inabitáveis ou desaparecerem, “at some point, the territories of States such as Kiribati and Tuvalu will disappear on account of rising sea levels - either completely, or to the point that they can no longer sustain permanent populations” (McAdam, 2012, p. 127). Na verdade, isto transporta-nos para outra questão legal: mesmo que o Estado não desapareça totalmente, mas se tornar inabitável e sua população terá de sair, até que ponto continuará o mesmo a ser uma entidade soberana? Está bastante claro para a comunidade internacional de que é um problema urgente, “with the disappearance of territory, one of the key constituting elements of statehood, it is not clear that these States would continue to exist as such. The same would apply if the territory would be uninhabitable to such extent that the entire population and the Government would be forced to relocate to other States” (UNGA, 2009, p. 21).

¹²⁵ A autora usou esta expressão no seu artigo '*Disappearing states*', *statelessness and boundaries of international law*, pág.4, como uma metáfora para as ilhas em desaparecimento e em risco de se afundarem.

Em 2004, num *working paper* da comissão dos direitos humanos já se tinha levantado a questão legal do desaparecimento de certos Estados e como isso afetaria as populações¹²⁶. Em 2009, numa submissão da UNHCR, é afirmado os Estados das ilhas do Pacífico estão em ameaça e suas comunidades enfrentam a possibilidade de se tornarem *stateless*, “the entire populations of low-lying States such as Maldives, Tuvalu, Kiribati and the Marshall Islands may in future be obliged to leave their country as a result of climate change” (UNHCR, 2009, p. 1). Pessoas sem Estado não são ‘novas’ no Regime Internacional, e encontram-se previstas e protegidas pela lei. No entanto, aqui enfrentamos uma nova tipologia de *stateless*, já que não existe na lei de *facto stateless*¹²⁷, mas apenas de *jure stateless*. Na verdade, não existe nada claro na lei internacional que oriente o futuro das vítimas cujo país se irá tornar extinto, “it is important to note that even when a State becomes extinct according to conventional law, the resultant status of the population on the territory is unclear” (McAdam, 2012, p. 139). Não obstante, já foi afirmado no seio da ONU que as consequências que irão ser originadas pelos “apátridas em massa” seriam minimizadas se fosse aplicada a atual lei internacional do princípio pela prevenção dos apátridas fosse aplicada¹²⁸. Porém, até à data não existe um direito definido no que diz respeito à nacionalidade, apenas a clareza de que o sistema internacional deve fazer tudo o que tenha ao seu alcance para prevenir apátridas. Apesar de na Declaração Universal dos Direitos Humanos constar o direito à nacionalidade¹²⁹, sabe-se que os mesmos apenas contêm deveres éticos. Em 1961, com a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia os Estados passaram a ter como obrigação a prevenção de pessoas apátridas. No entanto, continua a não existir nenhum mecanismo legal que preveja o mesmo como consequência do desaparecimento de um Estado. No entanto, segundo McAdam, a UNHCR já admitiu que as vítimas das ilhas irão ser de *facto stateless*, “in the ‘sinking state’ context (...) its population could be regarded as de *facto stateless*” (McAdam, 2010, p. 14).

Como vários autores já sugeriram, as ilhas irão tornar-se inabitáveis antes de desaparecerem na sua totalidade. De facto, as consequências do aquecimento global já se fazem sentir de tal forma que as populações já pedem ajuda humanitária. As pequenas ilhas do Pacífico estão a perder a capacidade de garantir os direitos básicos das suas populações, cujas vidas estão em risco. Tomemos como exemplo a Submissão das Maldivas ao Alto Comissário das Nações Unidas para os refugiados em 2009, cuja descreveu todos os

¹²⁶ Em ONHCR, E/CN.4/Sub.2/AC.4/2004/CRP.1 13th July

¹²⁷ A nível legal, apenas está previsto de *jure stateless*, apátridas cujas nacionalidades foram negadas, por exemplo. Não existe previsão legal para *stateless de facto*, ou seja, pessoas sem Estado pelo desaparecimento do território do mesmo.

¹²⁸ Em UNGA, 64th sess, UN DOC A/64/350, 2009, pág. 20

¹²⁹ Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 15º, 1948

direitos humanos que estão a ser violados pelas alterações climáticas. Por entre os direitos humanos mais comuns como o direito à vida, habitação e vida digna, o direito à autodeterminação é o mais referido, e por isso talvez o mais importante para a comunidade. A submissão inicia-se rapidamente a referir o direito referido acima, que para além de constar nos artigos 1º da ICCPR e ICESCR, também se encontra explícito nos artigos 1º e 55º da Carta das Nações Unidas¹³⁰, “climate change may thus destroy one of the hallmarks of statehood: the country’s territory” (Maldives Submission, 2008, p. 6).

Os direitos civis e políticos são também descritos na submissão, como o direito à vida¹³¹, que como se pôde observar no capítulo I da presente investigação, este direito poderá estar ameaçado devido às doenças epidêmicas e fome: “there is a known link between rising sea-levels, extreme weather events, and the occurrence of the violent sea surges that threaten the lives of individuals (...) the threat to the right to life from disease is already present in the Maldives” (Maldives Submission, 2008, p. 44). Da mesma importância, segue-se o direito à propriedade¹³², sendo que “increased incidences of flooding have interfered with the homes and the land (...) the forceful relocation from their regular homes as a consequence of sea-level rise interferes with their way of life and the property they own” (Maldives Submission, 2008, p. 47). O direito à comida é também mencionado, fazendo alusão ao artigo 11º da ICESCR em que “States have a core obligation to take the necessary action to mitigate and alleviate hunger ... even in times of natural or other disasters”¹³³. O direito à habitação¹³⁴ é também um direito cujas comunidades insulares vêm sendo violado, “the physical structure of the housing is susceptible to damage, as well as the basic services such as electricity, water supply (...)” (Maldives Submission, 2008, p. 51). Assim sendo, fica mais clara a razão pela qual as pessoas destas ilhas tentam emigrar e/ou procuram auxílio. Precisam, de facto, de proteção e de um status legal que lhes conceda a ajuda humanitária que necessitam. É através deste pensamento que muitos autores defendem que deveriam ter o status de refugiado climático ou sugerem a aplicabilidade dos instrumentos legais que têm como base os Direitos Humanos. Inclusivamente, em 2011, a UNHCR sugere isso mesmo, “responses to climate-related displacement need to be guided by the fundamental principles of humanity, human dignity, human rights and international cooperation” (UNHCR, 2011, p. 1).

¹³⁰Ver art.1º e 55º Carta das Nações Unidas, 1945.

¹³¹ Artigo 6º ICCPR

¹³² Em artigo 17º, Declaração dos Direitos Humanos

¹³³ Artigo 11º ICESCR

¹³⁴ Artigo 11.1º ICESCR

É interessante notar que, após a submissão das Maldivas, a UNHCR submete um relatório ao conselho dos Direitos Humanos no qual destaca as implicações que as alterações climáticas têm nos direitos humanos. Em relação ao direito à vida, refere que o mesmo “imposes an obligation on States to take positive measures for its protection, including taking measures to reduce infant mortality, malnutrition and epidemics” (UNHCR, 2009, p. 8), fazendo referência aos relatórios do IPCC no que diz respeito ao aumento de mortes e doenças provadas pelo aumento das consequências climáticas. Realça também o direito à alimentação e água limpa, afirmando que cerca de 600 milhões de pessoas irão sofrer de má nutrição, bem como a falta de água consequente dos degelos, secas e cheias¹³⁵. É mostrado também preocupação em relação ao direito à habitação e vivência em paz e segurança, “in low-lying islands States such impacts have already led to the relocation of peoples and communities” (UNHCR, 2009, p. 13). Curiosamente, o direito à autodeterminação é destacado por último, ao contrário da submissão das Maldivas. No entanto, é nesta última parte que destacamos uma afirmação crucial cuja veracidade não pode ser negada, apesar da comunidade internacional não mencionar: a existência territorial e a afirmação da eventualidade do desaparecimento das ilhas, cujas populações ficarão desprovidas de *status* legal que as proteja. “The inundation and disappearance of small island States would have implications for the right to self-determination, as well as for the full range of human rights for which individuals depend on the State for their protection (...) including concerning the status of people inhabiting such disappearing territories and the protection afforded to them under international law” (UNHCR, 2009, p. 14).

Em 2007, Michelle Foster no seu livro intitulado “International Refugees Law and Socio-Economic Rights” demonstra como a violação dos Direitos Humanos pode constituir um status de refugiado¹³⁶, onde a violação dos direitos sociais e económicos podem ascender à perseguição. A autora afirma que “even those fleeing the traditional forms of political persecution could be characterized as voluntary migrants to some degree” (Foster, 2007, p. 8), já que existe uma força voluntária em todas as formas de migração ou pedidos de asilo. Andrew Shacknove demonstrou igualmente como o conceito de ‘perseguição’ pode não ser um requisito exclusivo para um refugiado ter proteção de asilo, “in refugee policy

¹³⁵ Em UNHCR, *Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights*, A/HRC/10/61, 2009, pp. 10-11

¹³⁶ Apesar de o livro não descrever objetivamente os migrantes climáticos, a autora argumenta a forma como os migrantes económicos podem ter direito à política de asilo, fazendo uma clara distinção entre migração económica voluntária e involuntária, criticando a dicotomia entre migrantes económicos e refugiados políticos. Note-se que os migrantes climáticos são muitas vezes erroneamente equiparados aos migrantes económicos voluntários.

circles, basic threats to the individual are usually divided into three categories: persecution, vital (economic) subsistence, and natural calamities” (Shacknove, 1985, p. 278). Recuando quase 20 anos, várias ONG’s apresentaram à UNCHR a sua visão perante a política de asilo, a qual contempla os grupos de pessoas que ‘ficam de fora’ da política de asilo. Nesse paper, foram descritas várias razões que levam as pessoas a migrar e procurar proteção, nas quais se pode destacar as motivações ambientais, “people leaving their home countries because of violations of their economic and social rights have generally not been granted the same level of protection as those fleeing violations of their civil and political rights” (Human Rights Watch et. al, 2003, p. 375).

Este grupo de indivíduos, são apresentados como pertencendo à “*grey area*”. Adicionalmente, vários académicos têm vindo demonstrar a necessidade de se alargar a proteção de asilo a vítimas que enfrentam a sistemática violação dos Direitos Humanos, “Human rights law has expanded countries’ protection obligation beyond the ‘refugee’ category, to include (at least) people at risk of arbitrary deprivation of life, torture, or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment” (McAdam, *Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards*, 2011, pp. 16-17), cujos direitos violados se enquadram perfeitamente na vida quotidiano das vítimas do Pacífico. Além disso, em 2009, na 64^o Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas é feito referência ao artigo 33^o (1) da Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, afirmando-se que o mesmo “prohibits a State from forcing people who move owing to environmental factors to return their original State, or denying them entry at the border, if their life would be threatened as a consequence” (UNGA, 2009, pp. 16).

Para além de todos os direitos descritos na submissão da Maldivas, o direito à não tortura também é frequentemente mencionado como um direito básico que deve ser protegido. Segundo o artigo 3^o da Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes, os Estados estão proibidos de extraditar uma pessoa para o seu país onde a mesma irá sofrer de tortura¹³⁷. Visto de outra forma, se uma vítima das ilhas do Pacífico pedir auxílio a outro país, já fora do seu, esse mesmo Estado não poderá extraditá-lo, já que as consequências climáticas se consideram uma tortura, “it is common for a violation of a socio-economic right – for exemple, violation of the right to an adequate standard of living – to be re-characterized as a form of inhuman treatment, which is a right giving rise to international protection” (McAdam, *Climate Change*

¹³⁷ Art.3^o, *Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes*, Res 39/46, 1984.

Displacement and International Law: Complementary Protection Standards, 2011, p. 17). A história e as práticas consuetudinárias têm-nos mostrado casos excepcionais em que a comunidade internacional interpreta o Regime Internacional de forma a auxiliar vítimas desesperadas e necessitadas de ajuda, como o caso do Zimbabué no início da década de XXI. Estima-se que cerca de 2 milhões de pessoas, entre 2005 e 2009, procuraram asilo e conseguiram *status* de refugiado, cumprindo o requisito de perseguição¹³⁸, onde “their situation does not fit neatly within the existing framework of international refugee law. However, it is nevertheless widely recognised that many of the Zimbabweans in South Africa and Europe face specific vulnerabilities that make blanket return infeasible (...) the absence of access to shelter, clean water and sanitation” (Betts, National and international responses to the Zimbabwean exodus: implications for the refugee protection regime, 2009, p. 219). Para rematar, o autor afirma que as *sinking islands* evidenciam uma situação igualmente severa no qual voltar seria impossível¹³⁹.

Para concluir este ponto, recorreremos a um dos mais recentes artigos da UNHCR, em 2017. Neste artigo, é afirmado que as pessoas deslocadas pelo clima têm necessidade urgente de proteção internacional, “without prejudice to their right to apply for refugee protection and be granted refugee status, at a minimum, they should not be returned to their countries of origin and should have a legal basis to stay for a defined period (...) with a possibility to renew this arrangement where relevant and necessary” (UNHCR, 2017, p. 2).

¹³⁸ Em Alexander Betts, *National and international responses to the Zimbabwean exodus: implications for the refugee protection regime*, New Issues in Refugee Research, 2009, pág. 219

¹³⁹ Id.

Capítulo IV- Proposta de Revisão normativo-legal dos migrantes climáticos

A ameaça que o aquecimento global traz ao sistema internacional está bastante clara, uma nova ameaça à segurança internacional cujas implicações ainda se encontram por resolver a nível legal. Nos capítulos anteriores foi descrito de que formas esta ameaça terá implicações irreversíveis, tais como o desaparecimento de territórios soberanos e comunidades em necessidade urgente de proteção humanitária. Parece-nos que neste ponto se torna crucial perceber como a comunidade internacional irá enfrentar esta complexa situação, não só criando mecanismos legais bem como pondo em prática novas formas de atuação estatais.

Antes de avançarmos para as propostas de revisão per se, achamos necessário explorar o *protection gap* enquanto insuficiência normativa na ordem internacional, ou seja, entender de que forma a complexidade dos regimes internacionais restringem e dificultam a proteção dos migrantes climáticos. Por um lado, existe a norma internacional dos Direitos Humanos, cujo objetivo se centra proteção dos migrantes e necessitados de assistência humanitária. Por outro lado, existe a norma internacional de soberania que rege os Estados, dando-lhes legitimidade no controlo dos seus territórios e fronteiras, bem como a interpretação e incorporação das leis de asilo nas suas leis nacionais, como foi verificado no caso de Austrália no segundo capítulo.

Numa comunidade internacional caracterizada por vários regimes, normas e acordos internacionais, estes moldam os comportamentos políticos e a própria cooperação interestatal. De acordo com Keohane, (citado em Behnke, 1993, p. 183) “they can affect both the capacities and the interests of states (...) regimes can alter bureaucratic practices, promote learning, alter ideas about legitimacy and value of practices, change the balance of political influence within domestic politics, and so on”. Este *regime complexity*¹⁴⁰, caracterizado por um conjunto de normas que se sobrepõem, como é o caso das alterações climáticas e migração, tornam a complexidade da nossa problemática ainda mais desafiante, já que “few modern problems can be reduced to or resolved via a simple coordination regime, especially if problems are multidimensional, if solutions generate

¹⁴⁰ Segundo Alter & Kal Raustiala, “Regime complexity” é um “set of overlapping and perhaps even contradictory regimes that share a common focus” (Alter & Raustiala, 2018, p. 330)

global distributional effects, or if state preferences diverge markedly” (Alter & Raustiala, 2018, p. 330).

Assim sendo, não existe na comunidade internacional um acordo que permita definir a hierarquia de regras e decisões políticas na resolução dos futuros apátridas climáticos ou na criação de um estatuto legal para os mesmos. Os Estados têm assim legitimidade para tomar decisões políticas que se sobrepõem a acordos internacionais existentes, já que “is hard to address new or existing problems without, perhaps inadvertently, treading on a set of agreements or policies an existing regime has previously enacted” (Alter & Raustiala, 2018, p. 337).

No caso concreto dos refugiados, num sistema internacional onde a complexidade de regimes afeta as políticas de cooperação, a política do *burden-sharing* demonstra-se como um dos grandes problemas no que diz respeito ao direito dos refugiados. Fliert demonstra como a ação política conseguiu moldar os seus interesses devido ao *regime complexity*, “to limit the access of these (potential) refugees to their rights, states have sought to ‘regime-shift’ refugees into different regimes where they have much fewer rights. This tactic has become possible as a result of a peculiar feature that has appeared as the body of international law has grown over the past seventy years, known as regime complexity” (Fliert, 2017, p. 55).

Este ‘*regime-shifting*’ é bastante visível na atual política de asilo australiana, que ao incorporar a política de asilo na sua legislação nacional é-lhe permitido explorá-la nos seus interesses mudando a interpretação do regime de asilo, ancorada na norma internacional de soberania criando mecanismos de controlo de fronteiras, ao mesmo tempo aliada à política de asilo. Tal acontece com os acordos bilaterais entre as Ilhas do Pacífico e Nova Zelândia, incorporados no programa regional do Pacífico cujo objetivo seria combater a migração climática. Como confirma o autor, “given the continuing strength of domestic power-brokers, central decision-makers will maneuver in international politics with the goal of enhancing their domestic standing, and in so far as possible pursue their own conception of the national interest in the international context” (Fliert, 2017, p. 56).

Assim sendo, o atual regime dos refugiados é regido pelos interesses nacionais e contido por pelo menos três importantes características, das quais “states retain ultimate control over the quantity and quality of asylum they grant to refugees on their territory” (Betts & Milner, 2019, p. 4), nos quais têm legitimidade para garantir asilo ou determinar que

direitos os *foreigners* têm nos seus territórios. Como já descrito no segundo capítulo, a Austrália tem vindo a criar e/ou estender categorias de refugiados, como “*offshore entry person*”, as quais são deslocadas para ilhas *offshore* antes de sequer puderem entrar em território australiano. A segunda característica prende-se com o facto de “outcomes for refugees and displaced populations are increasingly shaped by politics in policy fields that fall outside the scope of the refugee regime” (Betts & Milner, 2019, p. 4) onde se assiste à chamada sobreposição de regimes, e também designada como “refugee regime complex”¹⁴¹. A terceira e última característica prende-se com a não vinculação do regime dos refugiados na cooperação e partilha de encargos.

Desta forma, Betts e Milner recomendam a construção de um regime governativo que possa complementar os acordos existentes, “a new governance mechanism or forum is required to facilitate dialogue, consensus building and debate between key actors, in particular, major refugee-hosting and donor states, on all issues relating to forced displacement.” (Betts & Milner, 2019, p. 7).

Parece-nos que está na hora da comunidade internacional aceitar que o desaparecimento de Estados por consequência das alterações climáticas irá ameaçar a segurança e estabilidade internacional, bem como deixar o Direito Internacional correr a sua natureza reativa fluir. A iminente necessidade de proteção legal para estas vítimas, cujos direitos básicos terão de ser assegurados é hoje óbvia. E mais importante ainda, para onde irão quando as suas casas deixarem de existir.

O primeiro passo é o mais visível e urgente. A criação de um mecanismo legal para proteger as vítimas. Como futuras apátridas, precisam da reação da Comunidade Internacional tal como na década de cinquenta houve a necessidade da criação da Convenção de Genebra para proteger os apátridas consequentes da Segunda Guerra Mundial. De acordo com McAdam, “there have been calls for a new international treaty to address the movement of people displaced by climate change. Proposals vary from creating a protocol to the 1951 Refugee Convention, a protocol to the UN Framework Convention on Climate change (UNFCCC), or a stand-alone treaty” (McAdam, 2011, p. 55). De forma a não prejudicar a atual política de asilo, como foi explicado anteriormente,

¹⁴¹ “Refugee regime complex” é a ideia de que a governança do regime de refugiados é caracterizada por uma série de instituições que se sobrepõem, ver Betts, 2010, “The Refugee Regime Complex.” *Refugee Survey Quarterly* 29 (1): 12–37.

parece-nos que a melhor forma de assegurar as necessidades das vítimas seria a criação de um compromisso internacional cujos Estados estivessem dispostos a retificar e cumprir.

Subjacente a este compromisso, estaria a necessidade da criação de um estatuto legal de forma a assegurar direitos políticos, sociais e económicos, já que “States will ultimately need to develop coordinated responses that acknowledge the need for cross-border movement in certain circumstances and which regularize the status of those who move” (McAdam, 2012, p. 189), sendo que as vítimas já estão a circular e tentar atravessar fronteiras à conta do aquecimento global. Assim, existe a necessidade urgente “to recognize that displaced persons, and in particular those whose nation-states will have become physically nonexistent or will face an unendurable burden, should have a special right to free movement to other countries” (Sujatha & Rajan, 2010, p. 241).

Tendo em conta o pacto internacional da prevenção de apátridas, mais medidas terão de ser tomadas para as comunidades que ficarão sem território. Apesar de cruciais a definição de um estatuto e ratificação de um tratado internacional, as vítimas do pacífico precisam de medidas ‘práticas’ e permanentes, que definam o futuro das mesmas. Tomando como exemplo os casos de recolocações enumeradas no Capítulo III, a comunidade internacional terá de considerar respostas que preservem os desejos dos migrantes, cuja ligação à pátria e cultura determinarão a eficiência das soluções a pôr em prática.

Até agora, as soluções propostas para a complexidade dos futuros *stateless* passam por alternativas que pouco têm em conta a conservação da soberania e entidade dos povos. Em 2009, a UNHCR afirma que “to prevent statelessness in the context of low-lying island States, one option would be that territory elsewhere would be ceded to the affected State to ensure its continued existence. If other States agreed that this was the same State, statelessness would not arise” (UNHCR, 2009, p. 2). A cedência de território por parte de um Estado poderia resolver este problema, e facilmente surgem argumentos que defendem essa possibilidade, “as a matter of principle, there is nothing in international law that would prevent the reconstitution of a State such as Kiribati or Tuvalu within an existing State” (McAdam, 2012, p. 147). Ancorada a esta ideia, a autora enumera algumas medidas que poderiam dar alguma autoridade ao Estado hóspede, tais como acordos bilaterais entre as partes¹⁴².

¹⁴² Ver J. McAdam, *Climate Change, Forced Migration, and International Law*, 2012, pp. 148

Não obstante, a ideia acima é encarada como pouco verossímil, já que implicaria a cedência de um território soberano a outro Estado, mesmo que o país hóspede aceitasse ter algumas limitações, “if a host State extended an invitation to the government of an affected island State, this would include a willingness to permit it to exercise its personal sovereignty over its nationals (...) it is unlikely that permission to exercise jurisdiction to enforce its laws would be granted” (Park, 2011, p. 7). Deste modo, a cedência não seria completa, já que o Estado hóspede continuaria a apelar pela jurisdição total sobre todo o seu território. Mesmo que se os Estados do Pacífico conseguissem obter uma entidade de um *Governments-in-exile*¹⁴³, estas exceções foram apenas temporárias e tem sempre como base a possibilidade de retorno ao território.

Assim sendo, recomenda-se a criação de alternativas viáveis cuja continuidade da soberania possa ser assegurada, tendo como base aberturas no espaço do Regime Internacional. Apesar de se argumentar que algo para além de uma cedência territorial ou junção de Estados é impossível já que não está previsto na lei internacional, a verdade é que a extinção de um Estado por meio de desaparecimento territorial também não está prevista no Direito. “Though international law conventional laws in which a State can become extinct (...) all presuppose that a successor State begins to exist on, or assumes control over, the territory of the previous State” (Mcadam, 2010, p. 5), pressupondo-se que situações extremas não previstas na lei requerem medidas igualmente extremas.

O próprio conceito legal de “Estado” é flexível e “even the most minuscule territory could be sufficient to meet the criteria of statehood” (Park, 2011, p. 8). Vários académicos recorrem e sugerem o uso da UNCLOS (Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar), “if the objective of UN Convention on the Law of the Sea is to create and maintain stability, certainty, and fairness in the governance of the oceans, then a freezing of the baselines or the outer limits of maritime zones would be a consistent – and most just – means to preserve endangered states’ rights to their marine resources” (Burkett, 2011, p. 362). De facto, vários autores defendem que a fixação dos limites dos oceanos poderia resolver o problema do desaparecimento das ilhas¹⁴⁴. Para além disso, o artigo 7 (2)¹⁴⁵

¹⁴³ “Governos em exílio” são entidades extra-territoriais no qual um Estado continua a exercer autoridade sem território. Ver mais em Fiona McConnel, *Governments-in-Exile: Statehood, Statelessness and the Reconfiguration of Territory and Sovereignty*, 2009

¹⁴⁴ Yamamoto & Esteban, *Atoll Islands States and International Law - Climate Change Displacement and Sovereignty*, 2014, pp. 139

¹⁴⁵ Ver UN General Assembly, *Convention on the Law of the Sea*, 10 December 1982, art. 7 (2)

“allows for a straight baseline to be drawn ‘because of the presence of a delta or other natural conditions’ that make the coastline” (Yamamoto & Esteban, 2014, p. 143).

À parte do território, como se conseguiria manter um governo incapaz de exercer autoridade? Como Crawford afirmou em 2006, “international law defines ‘territory’ not by adopting private law analogies of real property, but by reference to the extent of government power exercised, or capable of being exercised with respect to some area and population” (Crawford, 2006, p. 56). Vários académicos, tais como Yamamoto & Esteban (2014), Burket (2011), McAdam (2010) e Wong (2013), têm vindo a explorar a possibilidade de um *de-territorialized State* no contexto do desaparecimento das ilhas do Pacífico, através de um acordo bilateral entre o país recetor e hóspede. Ao contrário das propostas prévias de mera cedência de território, “this authority would represent the de-territorialised State at the international level and interests of citizens in their new host States (...) a form of preserving self-determination and sovereignty of a new international law actor” (Yamamoto & Esteban, 2014, p. 206). Esta autoridade, *Nation Ex-Situ*¹⁴⁶, serviria como um núcleo diplomático, político, social e cultural, podendo até gerir as zonas marítimas seguindo a lógica da fixação das fronteiras marítimas. Esta proposta mostra-se uma opção praticável e admissível para os Estados em perigo, como já foi expresso por alguns governos, “the President of Kiribati has proposed the establishment of a small government outpost on the state’s only high ground for this exact purpose” (Burkett, 2011, p. 369).

A criação desta nova categoria de Estado, *quasi-state*, terá de ser bem estudada e mais importante, aceite pela comunidade internacional. Não nos parece de todo impossível, já que o reconhecimento de um Estado depende dos outros Estados, que têm aqui uma alternativa viável para o problema da migração em massa e que poderá servir os interesses globais de uma forma justa. No que diz respeito aos requisitos na constituição de um Estado, não nos parece uma objeção. Para além das opções de manutenção de território sugeridas anteriormente e de um governo funcional, a população também não será um obstáculo já que “there are already a number of Pacific countries with very large populations *outside* their territory” (Mcadam, 2010, p. 8). Ademais, a lei internacional não requiere um mínimo de população para o qual um Estado deve ser constituído Estado.

¹⁴⁶ Termo usado por Maxine Burkett para caracterizar esta autoridade e novo ator internacional, em Maxine Burkett, *The Nation Ex-Situ: On Climate Change, deterritorialized nationhood and the post-climate era*, 2011

Migrantes Climáticos, *Statelessness*, e a Comunidade Internacional
O Caso dos Estados em Desaparecimento do Pacífico

Conclusão

Ao longo desta investigação observámos que são necessárias medidas de segurança adequadas às alterações climáticas, pois por muito forte que seja o poder militar, as consequências ambientais que ameaçam a segurança estatal não podem ser combatidas com armas. O aquecimento global afeta a segurança humana numa escala bastante grave e, como foi verificado, a segurança humana é crucial para a sobrevivência e integridade de um Estado. Quando um Estado deixa de poder garantir os direitos básicos à população, torna-se necessária uma intervenção externa e um consenso da comunidade internacional na procura de respostas eficientes face a esta crise global.

Da investigação em torno da problemática na qual questionamos se o Direito Internacional Público está preparado para proteger os deslocados climáticos, concluimos que o atual Regime Internacional não está suficientemente regulado para lidar com o crescimento de migrantes climáticos e futuros apátridas, não existindo consenso a nível governamental e institucional no que diz respeito ao estatuto destas vítimas.

Por um lado, os migrantes climáticos não se enquadram legalmente no estatuto de Refugiado de 1951, já que as consequências ambientais não consistem ‘perseguição’ per se, pelo menos com as bases previstas na Convenção de Genebra. Por outro lado, os migrantes climáticos são obrigados a sair dos seus países, provocando alguma tensão entre Direito de sair (abrangida na Declaração dos Direitos Humanos) vs o Direito de entrar noutro país. Ou seja, apesar dos deslocados climáticos não serem elegíveis para o estatuto de refugiado, os mesmos vêm-se obrigados a deixar as suas casas, carecendo de proteção legal já que não lhes é permitido voltar. No caso dos refugiados políticos, existe a esperança de um dia poderem voltar aos seus países, algo que não acontece com os migrantes climáticos. Acreditamos que esta é também uma das motivações na dificuldade de definição de um estatuto legal para as vítimas do Pacífico.

Com efeito, ao longo da presente investigação observou-se uma forte oposição ao uso do termo refugiado para designar estas vítimas, o que em parte se deve à *protection gap* do sistema internacional. Por um lado, o termo refugiado tem na maior parte das vezes um significado depreciativo, humilhante talvez: as comunidades do Pacífico têm vindo a assistir à falha do sistema internacional nas políticas de asilo, destacando particularmente a Austrália e os seus centros de detenção de refugiados em ilhas. É, naturalmente,

compreensível a relutância das comunidades em se “tornarem” refugiados, tendo em conta a estrutura de proteção existente. Por outro lado, existe o sentimento, por parte das comunidades, de que o termo *climate refugees* é apenas um termo sensacionalista que apenas pretende combater medidas preventivas de migração, não tendo em vista o bem-estar das comunidades.

Concluimos ainda que as vítimas do Pacífico se encontram num limbo legal. É verdade que os refugiados tradicionais se destacam pelo facto dos seus governos não os protegerem e por isso necessitarem da proteção da comunidade internacional. Porém, os migrantes climáticos igualmente necessitam de um instrumento legal já que os seus Estados irão eventualmente desaparecer e seus governos também, deixando de poder proteger as suas populações.

Com efeito, a investigação realizada permitiu-nos, ainda, afeirir a variedade de respostas eficientes que se podem dar ao problema dos futuros apátridas climáticos, tendo sempre em conta alguns exemplos do passado. As vítimas do Pacífico enfrentam graves violações no que diz respeito aos Direitos Humanos, cujas medidas regionais existentes não conseguem fazer frente. Carecendo de um estatuto que os poderá ancorar aquando o desaparecimento dos seus Estados, prevê-se uma grave crise humanitária.

As alternativas propostas como cedência ou junção de território vislumbra-se como uma hipótese viável, mas tendo em conta o exemplo de Nauru será difícil um Estado soberano ceder parte do seu território a outro e este último manter soberania ou autoridade plena sobre o mesmo. Assim sendo, propõe-se a criação de um *quasi-state*. Poderá parecer impossível ou utópico, mas para situações novas e extremas, requerem-se soluções igualmente únicas. De certa forma, a Lei Internacional não prevê a extinção de um Estado pelo seu desaparecimento físico, existindo espaço legal para a criação de novos conceitos de Estado. Tendo em conta que o Direito Internacional é reativo, caberá apenas à comunidade internacional deixar fluir a reatividade do mesmo, encontrando novas formas de reconhecimento legais.

Ao longo da investigação e seus capítulos, podemos concluir que a ameaça securitária é real, cuja tendência é escalar muito rapidamente a nível internacional. No primeiro capítulo identificou-se os vários tipos de movimentos provocados pelas alterações climáticas, bem como as previsões do número de deslocados climáticos para as próximas décadas. Na ameaça à soberania, considerámos também essencial entender de que forma

os Estudos de Segurança ligam o aquecimento global a novas fontes de conflito, sendo o nosso maior foco na segurança humana e migração. Apesar do reconhecimento desta mesma ameaça, a comunidade internacional posiciona-se como um obstáculo à criação de um estatuto legal para estas vítimas. Deste primeiro capítulo concluímos que a dimensão das alterações climáticas estão a tornar-se globais, não só a nível do conflito, mas também na ameaça à soberanias e segurança. Não havendo consenso na criação de um estatuto legal, os migrantes continuam a aumentar, sendo que aquando o desaparecimento parcial ou total das ilhas, estas vítimas irão ficar num limbo legal.

No segundo capítulo analisou-se os instrumentos existentes, desde a criação da Convenção Quadro das Nações Unidas para a Alterações Climáticas (UNFCCC) até aos dias de hoje, onde se observou que apesar da migração climática ser identificada como um novo problema da comunidade internacional, bem como reconhecimento dos futuros apátridas pelo desaparecimento das ilhas, as soluções continuam a não ser um tópico principal no seio da comunidade. Concluímos que as medidas existentes são de facto insuficientes, pelas suas características temporárias e na falha em proteger os Direitos Humanos violados pelas consequências climáticas. Olhando para o atual sistema de asilo e crise de refugiados, o mesmo é visto como frágil, tornando-se assim necessária a criação de uma nova instância legal. Podemos ainda concluir com base no segundo capítulo que os convencionais elementos constituintes de um Estado, como governo, território e populações, estão em perigo, o que trará insegurança e implicações para os países vizinhos e a nível global.

No capítulo terceiro observámos que a migração climática é muitas vezes confundida ou equiparada à simples migração económica, o que poderá complicar a eficácia de respostas eficazes. Não obstante, a posição das vítimas perante a lei internacional é inédita, não existindo previsões na mesma de como categorizar os futuros *stateless de facto*, sem território e sem status perante o Direito Internacional. Do terceiro capítulo podemos concluir que existe uma resistência por parte dos países vizinhos das ilhas do Pacífico na assistência humanitária, cujas ligações culturais e históricas deveriam ser um ótimo impulso para a criação de mecanismos legais eficientes. No entanto, pedidos de ajuda continuam sendo negados. As violações sistemáticas dos Direitos Humanos mostram a urgente necessidade de se estabelecer ferramentas legais de proteção, mas não obstante, os exemplos de recolocações analisadas são uma boa base para o futuro, já que temos vários exemplos concretos tanto de insucesso bem como opções viáveis.

A verdade é que as ilhas do Pacífico já estão no seu limite, agravado pela inação dos seus países vizinhos como a Austrália e Nova Zelândia. Assim sendo, no capítulo quarto propomos a revisão legal cujas medidas sejam permanentes e eficazes. As soluções apresentadas têm em devida atenção a preservação da soberania, bem como o uso de algumas instâncias legais como base, já que a maior parte das mesmas são temporárias e observou-se a urgência em criar soluções permanentes. Ademais, a complexidade de regimes que se observou no último capítulo dificulta a eficiência das normas de proteção dos direitos humanos e migrantes forçados. Parece-nos que sem um modelo governativo capaz de resolver o conflito entre as diversas normas, o *protection gap* tenderá a continuar.

Da investigação realizada surgiram também direções futuras para a investigação. Sendo esta temática uma questão central nas relações internacionais no futuro, é crucial acompanhar a evolução das bases legais existentes e de que forma estas tenderão a modificar-se nos próximos anos para ir ao encontro das idiossincrasias visíveis entre a mobilidade provocada pelas alterações climáticas por um lado, e pela manutenção as prerrogativas da soberania estatal, por outro lado.

Uma das maiores dificuldades da investigação prendeu-se com a articulação das estruturas legais existentes, com objetivo na resposta à migração climática, já que todas as ferramentas têm um obstáculo na aplicabilidade de proteção às vítimas. Não obstante, apenas prova a urgente necessidade de uma análise profunda à *protection gap*.

Bibliografia

- (n.d.). Retrieved from <https://owlcation.com/stem/Worlds-worst-natural-disasters>
- Alter, K. J., & Raustiala, K. (2018). The Rise of International Regime Complexity. *Annual Review of Law and Social Science*, 14, 329–49.
- Atkins, E. (2016). Environmental Conflict: A Misnomer? In G. Sosa-Nunez, & E. Atkins, *Environment, Climate Change and International Relations* (pp. 99-113). Bristol: E-International Relations Publishing .
- Barnett, J. (2013). Environmental Security. In A. Collins, *Contemporary Security Studies* (3rd ed. ed., pp. 190-207). Reino Unido: Oxford University Press.
- Behnke, A. (1993). Ten Year After: The State of the Art of Regime Theory. 179-197.
- Behrman, S., & Kent, A. (2018). *'Climate Refugees' Beyond the Legal Impasse?* Routledge.
- Bell, D. R. (2004). Environmental Refugees: What Rights? Which Duties? *Kluwer Academic Publishers*, 10, 135–152.
- Bernhardt, R. (1987). *Encyclopedia of Public International Law* (Vol. 10 States. Responsibility of States. International Law and Municipal Law). Netherlands: ELSEVIER SCIENCE PUBLISHERS B.V.
- Betts, A. (2009). National and international responses to the Zimbabwean exodus: implications for the refugee protection regime. *New Issues in Refugee Research*.
- Betts, A. (2010). The Refugee Regime Complex. *Refugee Survey Quarterly*, 29 (1), 12-37.
- Betts, A., & Milner, J. (2019). Governance of the Global Refugee Regime. *World Refugee Council Research Paper No. 13*.
- Biermann, F., & Boas, I. (2008). Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol. *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Vol. 50, Issue 6, 8-17.
- Biermann, F., & Boas, I. (2010). Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees. *Global Environmental Politics* 10:1, 60-88.

- Blaxekjaer, L. O. (2016). New Practices and Narratives of Environmental Diplomacy. In G. Sosa-Nunez, & E. Atkins, *Environment, Climate Change and International Relations* (pp. 143-161). Bristol: E-International Relations Publishing.
- Burkett, M. (2011). The Nation Ex-Situ: On Climate Change, deterritorialized nationhood and the post-climate era. *Climate Law* 2, 345-374.
- Burrows, K., & Kinney, P. L. (2016). Exploring the Climate Change, Migration and Conflict Nexus. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 13, 443.
- Convenção de Genebra de 1951. (n.d.).
- Crawford, J. (2006). *The Creation of States in International Law*. Oxford University Press.
- Dalby, S. (2013). Climate Change and Environmental Security. In P. D. Williams, *Security Studies An Introduction* (2º Ed. ed., pp. 311-323). Routledge.
- Dun, O., & Gemenne, F. (2008). Defining 'environmental migration'. (*Forced Migration Review*, 31), 10-11.
- Elbe, S. (2013). Health and Security. In A. Collins, *Contemporary Security Studies* (3rd ed. ed., pp. 335-345). Reino Unido: Oxford University Press.
- El-Hinnawi, E. (1985). *Environmental Refugees*. Nairobi: United Nations Environment Programme.
- European Commission. (16 April 2013). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An EU Strategy on adaptation to climate change. *COM (2013)*.
- European Commission. (n.d.). Climate Change and International Security, 14 March 2008.
- Farbotko, C. (2010). Wishful Sinking: Disappearing Islands, Climate Refugees and cosmopolitan experimentation. *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 51, No. 1 ISSN 1360-7456, 47-60.
- Farbotko, C., & Lazrus, H. (2012). The first climate refugees? Contesting global narratives of climate change in Tuvalu. *Global Environmental Change*, 22(2), 382-390.
- Fliert, M. v. (2017). The Politics of Burden-Sharing in the Refugee Regime - The Refugee as Point of Reference. *American University in Cairo. Middle East Studies Center*.
- Foster, M. (2007). *International Refugee Law and Socio-Economic Rights: Refugee from Deprivation*. New York: Cambridge University Press.

- Gardiner, S. (2011). *A Perfect Moral Storm: The Ethical Tragedy of Climate Change*. Oxford University Press.
- Gleditsch, N., & Theisen, O. (2012). Resources, the environment and conflict. In M. D. Cavelty, & V. Mauer, *The Routledge Handbook of Security Studies* (pp. 221-242). Oxon: Routledge.
- Good-win, G. S., & McAdam, J. (2017). UNHCR and Climate Change, Disasters, and Displacement.
- Hartmann, B. (2010). Rethinking Climate Refugees and Climate Conflicts: Rhetoric, Reality and the Politics of Policy Discourse. *Journal of International Development*, 233-246.
- Human Rights Watch et. al. (2003). NGO Background paper on the Refugee and Migration Interface (28-29 June 2001). *Refugee Survery Quarterly* , 373-389. Retrieved November 5, 2019, from https://doi.org/10.1093/rsq/22.2_and_3.1
- IDMC. (2015). *Global Estimates 2015 people displaced by disasters*.
- IDMC. (2017). *Global Disaster Displacement Risk a baseline for future work*. Geneva, Switzerland.
- IPCC. (2007). Mimura, N., et. al, Small islands. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental. 687-716.
- Kälin, W. (2010). Conceptualising Climate-Induced Displacement. In J. McAdam, *Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives* (pp. 81-103). Oxford: Hart Publishing.
- Kälin, W., & Schrepfer, N. (2012). Protecting People Crossing Borders in the Context of Climate Change Normative Gaps and Possible Approaches. *Division of International Protection*.
- Lopez, A. (2007). The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law. *Environmental Law, Vol. 37, No. 2*, 365-409.
- Maldives Submission. (2008, September 25). Submission of the Maldives to the Office of the UN High Commissioner for Human Rights HRC 7/23.
- Mcadam, J. (2010). 'Disappearing states', statelessness and boundaries of international law. *UNSW Law Research Paper, No. 2010-2*.

- McAdam, J. (2011). Climate Change Displacement and International Law: Complementary Protection Standards. *Division of International Protection*.
- McAdam, J. (2012). *Climate Change, Forced Migration, and International Law*. New York: Oxford University Press Inc.
- McConnell, F. (2009). Governments-in-Exile: Statehood, Statelessness and the Reconfiguration of Territory and Sovereignty. *Geography Compass* 3/5, 10.1111, 1902-1919.
- Migration, I. O. (2018, Maio 16). *Definitional Issues*. Retrieved from International Organisation for Migration: <https://www.iom.int/definitional-issues>
- Myers, N. (2002). Environmental Refugees: A Growing Phenomenon of the 21st Century. *Philosophical Transactions: Biological Sciences* , 357, 609-613. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/3066769>
- Myers, N., & Kent, J. (1995). *Environmental Exodus An Emergent Crisis in the Global Arena*.
- Nansen Initiative. (2011). The Nansen Conference : Climate Change and Displacement in the 21st Century. Oslo, Norway: Norwegian Refugee Council.
- Nansen Initiative. (2015). *Fleeing Floods, Earthquakes, Droughts and Rising Sea Levels - 12 lessons learned about protecting people displaced by disasters and the effects of climate change* . Federal Department of Foreign Affairs (FDFA).
- Okereke, C. (2010). Climate justice and the international regime. *John Wiley & Sons, Ltd., Volume 1, Issue 3*, 462-474. Retrieved from <https://doi.org/10.1002/wcc.52>
- O'Manique, C., & Fourie, P. (2012). Security and health on the twenty-first century. In M. D. Cavelti, & V. Mauer, *The Routledge Handbook of Security Studies* (pp. 243-253). Routledge.
- Paris, R. (2001). Human Security: Paradigm Shift or Hot Air? . *International Security* 26, n°2, 87-102.
- Park, S. (2011). Climate Change and the Risk of Statelessness: The Situation of Low-Lying Island States. *Legal and Protection Policy Research Studies*.
- Peterson, S. (2002). Epidemic disease and national security. *Security Studies*, 12:2, 43-81.
- Pickering, J., & Rübhelke, D. (2014). International Cooperation on Adaptation to Climate Change. In A. Markandya, I. Galarraga, & E. S. Murieta, *Routledge Handbook of the Economics of Climate Change Adaptation* (pp. 56-75). Routledge.

- Renaud, F., & al, e. (2011). A Decision Framework for Environmentally Induced Migration. *International Migration Vol. 49 (S1)*.
- Renaud, F., & et.al. (2007). Control, Adapt or Flee: How to Face Environmental Migration? . *Interdisciplinary Security Connections, Publication Series of UNU-EHS*.
- Reuveny, R. (2007). Climate change-induced migration and violent conflict. *School of Public and Environmental Affairs*, 656-673.
- Sequeira, T., & Reis, L. (2019). *Climate Change and Global Development*. Springer.
- Shacknove, A. (1985). Who Is a Refugee? *Ethics, Vol. 95, No. 2*, 274-284.
- Shue, H. (1999). Global Environment and International Inequality. *International Affairs*, 75(3), 531-545. doi:10.1111/1468-2346.00092
- Solomon, M. K., & Warner, K. (2013). Protection of Persons Displaced as a Result of Climate Change: Existing Tools and Emerging Frameworks. In M. B. Gerrard, & G. E. Wannier, *Threatened Island Nations Legal Implications of Rising Seas and Changing Climate* (pp. 243-298). USA: Cambridge University Press.
- Solomon, M., & Warner, K. (2013). Protection of Persons Displaced as a Result of Climate Change: Existing Tools and Emerging Frameworks. In G. E. Michael B. Gerrard, *Threatened Island Nations: Legal Implications of Rising Seas and Changing Climate* (pp. 243-298). Cambridge University Press.
- Stephens, T. (2015). Warming Waters and Souring Seas. In D. Rothwell, & e. al, *The Oxford Handbook of the Law of the Sea* (pp. 777-798). Oxford University Press.
- Sujatha, B., & Rajan, S. (2010). The Ethical Implications of Sea-Level Rise Due to Climate Change. *Ethics & International Affairs*, 24, no.3, 239-60.
- Tacoli, C. (2009). Crisis or adaptation? Migration and climate change in a context of high mobility. *Environment & Urbanization Copyright, Vol 21(2)*, 516-525.
- Ullman, R. (1983). Redefining Security. *International Security, Vol. 8, No. 1*, 129-153.
- UN. (1998). Guiding Principles on International Displacement.
- UN Security Council. (n.d.). United Nations Security Council, 6587th meeting, New York, S/PV.6587I, 20 July 2011.
- UN Security Council, 7857th meeting , New York, S/PV. 7857. (2017).
- UNFCCC. (1992).
- UNGA. (2009, September 11). 64th sess, UN DOC A/64/350.

- UNGA. (2009). Climate Change and its possible security implications, Report of the Secretary-General, 64 sess. Follow up to the outcome of the Millennium Summit, A/64/350, 11 September 2009.
- UNHCR. (n.d.). Retrieved March 5, 2018, from <http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68cd214/persons-covered-oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems.html>
- UNHCR. (2009). Climate Change and Statelessness: An Overview. *6th Session of the Ad Hoc Working Group on Long-Term Cooperation Action under the UN Framework Convention on Climate Change*.
- UNHCR. (2009). Climate Change, Natural Disasters and Human Displacement: A UNHCR Perspective.
- UNHCR. (2009). Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the relationship between climate change and human rights. (A/HRC/10/61, Ed.) *Human Rights Council, Tenth Session*.
- UNHCR. (2011). Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement.
- UNHCR. (2011). Summary of Deliberations on Climate Change and Displacement. *International Journal of Refugee Law, Volume 23, Issue 3*, 561–574. Retrieved from <https://doi.org/10.1093/ijrl/eer020>
- UNHCR. (2017, April). Legal considerations on refugee protection for people fleeing conflict and famine affected countries. 1-2. Retrieved February 2, 2018, from <http://www.refworld.org/docid/5906e0824.html>
- UNHCR. (2017). UNHCR's Strategic Directions 2017-2021.
- UNHCR, UN High Commissioner for Refugees. (1998, July 22). Guiding Principles on Internal Displacement. *ADM 1.1, PRL 12.1, PR00/98/109*.
- UNISDR. (2015). *Hyogo Framework for Action 2005-2015, Building the Resilience of Nations and Communities to disasters*.
- Warner, K. (2011). Climate and environmental change, human migration and displacement: Recent policy developments and research gaps. *United Nations University*.
- WHO. (n.d.). Submission by the World Health Organisation – Protecting the health of vulnerable people from the humanitarian consequences of climate change and climate related disaster, 6th sess. Bonn, June 1-12, 2009. *Of the Ad Hoc Working*

Group on Long-Term Cooperative Action under the Convention (A WG-LCA 6).

- Wong, D. (2013). Sovereignty Sunk? The position of 'sinking states' at international law. *Melbourne Journal of International Law*, Volume 14 Issue 2, 346-391.
- Yamamoto, L., & Esteban, M. (2014). *Atoll Islands States and International Law - Climate Change Displacement and Sovereignty*. London: Springer.