



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BIANCA DALL'ASTA LAZZARI

**O AUMENTO DO NÍVEL DO MAR E O CASO DOS MICROESTADOS
INSULARES: POSSÍVEIS SOLUÇÕES NO DIREITO INTERNACIONAL**

FLORIANÓPOLIS, 2015.

BIANCA DALL'ASTA LAZZARI

**O AUMENTO DO NÍVEL DO MAR E O CASO DOS MICROESTADOS
INSULARES: POSSÍVEIS SOLUÇÕES NO DIREITO INTERNACIONAL**

Monografia submetida ao curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina, como requisito obrigatório para a obtenção do grau de Bacharelado.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Cristiane Derani

FLORIANÓPOLIS, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A Banca Examinadora resolveu atribuir a nota 10,00 à aluna Bianca Dall'Asta Lazzari na disciplina CNM 7280 – Monografia, pela apresentação deste trabalho.

Banca Examinadora:

Cristiane Derani

Jefferson Crescencio Neri

Ricardo Stersi

AGRADECIMENTOS

Durante estes anos memoráveis de faculdade a vida me brindou com a presença e companhia de pessoas maravilhosas e a elas gostaria de deixar aqui expresso o meu mais sincero agradecimento, a começar pela minha orientadora, a Professora Cristiane Derani, que pacientemente me acompanhou durante este ano e me ensinou que precisamos de uma pitada de idealismo para ir além e aos membros do EMAE que me proporcionaram o privilégio de participar de alguns de seus encontros.

Meu agradecimento maior aos meus pais, Jane e Luiz Henrique, que sempre me deram todo o apoio do mundo para eu ir em direção aos meus sonhos. Mãe e pai, vocês são a base das minhas conquistas e dos valores que cultivo na vida. Obrigada por estarem sempre perto e sempre prontos a me socorrer quando preciso. Não tenho como transpor em palavras o quanto amo vocês!

Meu irmão, que será eternamente para mim o “Pirralho” – mesmo já estando da minha altura e se formando em Medicina no final do próximo ano – obrigada por todos os momentos em que você me apoiou até aqui e principalmente neste ano. Estar mais perto de você foi ótimo e foi graças ao teu incentivo que obtive a minha maior conquista de 2015. Agradeço não só pelas vezes que me emprestou o carro, mas também pelos outros incontáveis momentos em que você compartilhou um pouco de sua paz e tranquilidade comigo.

Minha “zia” Ane, cuja admiração é imensurável, minha infinita gratidão pelos valiosos ensinamentos, sempre carregados de humor e espirituosidade, sobre o que e quem realmente importa na essência. Mais que minha madrinha, a senhora é, como sempre digo, minha melhor amiga e professora. Grazie mille per tutti oggi e sempre.

À minha vó Aurélia que tem 93 anos e continua iluminando minha vida e me inspirando com sua disposição e força, meu eterno obrigada por ter preenchido meus dias com um sorriso amável e palavras de bondade durante todo este ano. Conviver com a senhora sob o mesmo teto me ensinou lições valiosas e me fez apreciar melhor as mais simples conquistas, como alguns simples passos dados pela sala de estar.

Minha heroína de infância e também prima, amiga, irmã, fotógrafa, conselheira, terapeuta, comediantes assim como bípede favorita, Déia: por tudo, sempre. Tirei a sorte grande ao crescer tendo você como modelo de gentileza, carisma e bondade. Meu melhor ano de faculdade não teria sido meu melhor ano de faculdade caso você não estivesse morando comigo e se prestando a virar madrugadas conversando, rindo a ponto de chorar comigo e com a Lá.

Minha irmã faxinalense “que não pedi para Deus” mas que mesmo assim chegou na

minha vida e daqui está proibida de sair, Laís Daltoé, a Lá. Mais que dividir nosso tão estimado apartamento 602, você dividiu comigo noites em claro rindo, chorando, me socorrendo de alguns perrengues e rindo desses mesmos perrengues. Você está presente em praticamente todos os meus anos e histórias de UFSC. Boa parte dessa jornada a gente trilhou juntas e quão grata eu sou por ter caminhado ao lado de alguém tão especial como você! Não consigo imaginar melhor companhia.

Angélica Cristina Giotti, Ange, minha melhor amiga desde que me reconheço como gente, mesmo que dessa vez não tenhamos estudado na mesma sala de aula, continuei aprendendo contigo tanta coisa durante esses anos de faculdade que fica impossível não te dar o devido crédito até pela elaboração desta monografia. Obrigada pelo apoio e por todos esses anos de amizade.

Sem dúvidas, outra pessoa que não pôde mais me passar bilhetinhos durante as aulas, mas que sempre deu um jeito de estar presente nessa tal de “escola da vida” (porque eu sei que ela ainda ama trocadilhos), foi a Patricia Trizotto. Obrigada por me mostrar que até os momentos mais trágicos podem ser enfrentados com uma boa dose de riso. Essa tem sido a melhor e mais eficaz fórmula já me prescrita para lidar com “problemas pessoais”.

Mayara Giacomini (minha melhor amiga, mulher de luta e a que melhor sabe o que significa ser de Humanas), Janaína Welter (cujo coração é maior que o mundo), Laís Meneghin Dalla Costa (minha radiante twin), Luiza (que vai voltar a estar pertinho num futuro breve), Miriam (por todo o apoio, os cafés e as conversas), Luis Augusto Kosakoski (o Gadeia, meu “Jão”), Diego (sobre os bons encontros de 2015), Jéssica Fontana, Bruna Fontana e Fernanda Zancan (amigas de infância e que fizeram parte dos incontáveis jantares de feriados e folgas da faculdade), Patricia Lazzari, Isabela Carmignan, Giulia Carregnato (una principessa milanesa) e Joana Martins (uma portuguesa bué fixe), vô Lugindo (em memória da minha maior inspiração), Irene, Sirlei, Cris, Mari e Teresa, Mari Melegari e Tati, sem dúvidas merecem agradecimentos tão exclusivos quanto os demais. Vocês são meus maiores tesouros e o motivo para eu acordar todas as manhãs me sentindo grata e uma pessoa de sorte. Meus anos de UFSC chegam ao fim, mas carrego comigo a certeza de que vocês continuarão preenchendo muitos dos capítulos que ainda estão por vir.

Finalmente, agradeço aos colegas de curso e demais professores assim como aqueles encarregados de cuidar da Universidade e de nosso Departamento para garantir que tenhamos acesso a uma educação de qualidade com boa estrutura e administração. Estou certa que saio da UFSC com muito mais que um diploma, saio com aprendizados únicos e com a sensação de dever cumprido.

By believing passionately in something that still does not exist, we create it. The nonexistent is whatever we have not sufficiently desired.

Franz Kafka

RESUMO

O presente estudo aborda os prováveis efeitos que uma eventual inabitabilidade dos territórios de Microestados insulares como Tuvalu, Kiribati e as Ilhas Maldivas, causada pela elevação do nível do mar decorrente de mudanças climáticas, pode ocasionar para a continuidade da própria existência desses Estados e para a situação jurídica dos seus habitantes, que podem ser forçados a migrar para outras partes do globo. Para isso, o estudo será primeiramente embasado na articulação desses Microestados insulares como parte de um grupo ativo e com poder de barganha dentro da esfera internacional e nas projeções do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) acerca do aumento do nível do mar e possíveis consequências para as pequenas ilhas. Em seguida, será demonstrada a ameaça que a alteração climática representa para a manutenção dos elementos constitutivos dos Estados e será contestado o uso do rótulo de refugiados para designar o status jurídico dessa população. Por fim, será analisada algumas das possíveis soluções sob a luz do direito internacional para o presente quadro.

Palavras-chave: Microestados Insulares; Mudanças Climáticas; Aumento do nível do mar; Refugiados; Direito Internacional

ABSTRACT

This study discusses the likely effects that a possible uninhabitable territory of Small Island States such as Tuvalu, Kiribati and the Maldives, caused by rising sea level due to climate change may lead to the continued existence of those States and the legal status of its inhabitants, who may be forced to migrate to other parts of the globe. In order to accomplish this, the study will be primarily based on the articulation of these Small Island States as part of an active group with bargaining power in the international arena and on the projections of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) about the rising sea level and its possible consequences for small islands. Then it will be demonstrate the threat that climate change poses to the maintenance of the constituent elements of the States and contest the label of using refugees to describe the legal status of this population. Finally, it will examine some of the possible solutions under international law for this framework.

Keywords: Small Island States; Climate change; Sea-level rise; Refugees; International Law

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 OS MICRO-ESTADOS INSULARES E A AMEAÇA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS ANTROPOGÊNICAS	12
1.1 UMA ABORDAGEM HISTÓRICA E A CONSTRUÇÃO DO DISCURSO DOS MICRO-ESTADOS INSULARES.....	15
1.1.1 De 1972 a 1982: Estados Insulares em Desenvolvimento e a superação de barreiras estruturais para o desenvolvimento socioeconômico.....	16
1.1.2 Entre 1983 a 1992: Estados Insulares em Desenvolvimento e a dinâmica de sinalização para o apoio ao desenvolvimento.....	19
1.1.3 A partir de 1992 até os dias de hoje: SIDS e o desenvolvimento sustentável em face às mudanças climáticas.....	20
1.2 OS IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E DO AUMENTO DO NÍVEL DO MAR PARA OS MICRO-ESTADOS INSULARES DO PACÍFICO.....	26
1.2.1 O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas e o fator antropogênico	28
1.2.2 As consequências do aquecimento global para os Microestados insulares.....	31
2 PROBLEMATIZANDO A PERDA DE ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ESTADO E A ACEITAÇÃO DE UMA NOVA CATEGORIA DE REFUGIADOS.....	36
2.1 O CONCEITO LEGAL DO ESTADO E A PERDA DE SEUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS NO CASO DOS MICROESTADOS INSULARES.....	37
2.2 RECUSANDO O RÓTULO DE REFUGIADOS NO CASO DOS MICROESTADOS INSULARES.....	44
3 AS POSSÍVEIS SOLUÇÕES NO DIREITO INTERNACIONAL.....	55
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	64

INTRODUÇÃO

Imagine viver em um mundo onde você não possui ideia do que será do futuro de seus filhos e netos. Imagine viver em um mundo no qual a realocação permanente do seu país e de seus compatriotas é uma realidade constante. Isso pode até soar base para ficção e devaneios de uma mente fértil, mas na realidade se trata de um risco real para habitantes de vários pequenos países insulares ao redor do mundo. Tão pequenos que são referenciados na literatura como Microestados insulares.

Foi apenas no universo lendário da Atlântida de Platão que um Estado teve o seu território completamente extinto ao ser engolido pelas águas do mar. Lamentavelmente, o mesmo destino trágico parece ameaçar muitos dos Microestados insulares espalhados pelo globo, como Tuvalu, Kiribati, as Ilhas Maldivas e as Ilhas Marshall, os quais, pela elevação do nível do mar decorrente do derretimento das calotas polares, correm o risco de serem os primeiros Estados dentro da história a perder seus elementos constitutivos clássicos quer pelo desaparecimento do seu território ou pela inviabilização deste para manter a vida humana.

Partindo da dedução de que as preocupações concernentes às alterações climáticas e catástrofes ambientais são inúmeras, os problemas que decorrem em virtude da ação humana no meio ambiente ou de quaisquer rupturas no ecossistema tornam a questão do deslocamento de pessoas devido a problemas ambientais um debate extremamente urgente. Assim, como lidaremos com o futuro e com a realocação de pessoas que são obrigadas a deixar seu território devido a problemas ambientais é uma questão que deverá ser respondida em breve. Seja pelo nosso interesse ou seja pela indubitável necessidade de agir diante dessa realidade.

Tomar por base o caso do provável desaparecimento dos Microestados insulares decorrente das alterações climáticas e problematizá-lo dentro deste amplo panorama de discussão sobre os desafios que o direito internacional deverá enfrentar a fim de dar suporte a esta questão é imperativo atualmente para que políticas e legislações saudáveis sejam conferidas visando a manutenção dos direitos dessas populações. Por mais que várias soluções já tenham sido propostas, nenhuma se revelou suficiente para enfrentar este dilema, e a questão da manutenção da condição de Estado para estes países continua por ser resolvida.

Para efetuar tal análise, a presente dissertação foi dividida em três capítulos que representam momentos complementares e pontos fundamentais para o desencadeamento da pesquisa. Desta forma, o primeiro capítulo serve de base para a subsequente análise legal, primando por uma contextualização histórica e política da articulação dos Microestados

insulares dentro de uma categoria que adquiriu poder de barganha na cena internacional através do foco no desenvolvimento sustentável, a dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento¹. Dada esta etapa de contextualização, a segunda parte deste capítulo busca descrever e assimilar os impactos que as mudanças climáticas e o aumento do nível do mar podem proporcionar para as pequenas nações insulares de baixa altitude através de previsões do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC).

O segundo capítulo tem como objetivo refutar ideias mal concebidas e formuladas a respeito do que hoje se levanta acerca do possível desaparecimento dos Microestados insulares. Como será esclarecido adiante, este desaparecimento se refere fundamentalmente à possível perda de certos elementos que constituem um Estado em sua formação clássica e não necessariamente implica uma extinção instantânea do mesmo. Além de apontar a possibilidade de continuação da existência dos Microestados insulares, o capítulo também tem como objetivo fazer uma primeira e fundamental análise a respeito da situação jurídica de seus habitantes refutando então o uso do rótulo de refugiados no desígnio destes.

No mais, o terceiro capítulo apresentará alguns dos principais autores e ideias acerca do tratamento do tema sob a luz do direito internacional. Uma vez que o quadro que compõe o cenário a ser analisado é bastante recente, ainda não existem análises suficientes para esclarecer de vez qual será o tratamento direcionado ao caso.

¹ Os Small Island Developing States (SIDS)

1. OS MICROESTADOS INSULARES E A AMEAÇA DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS ANTROPOGÊNICAS

Muito do imaginário referente ao que seria o paraíso nos remete à paisagem de uma ilha tropical isolada do resto do mundo, com areia branca e mar de águas cristalinas. De fato, há uma noção generalizada de que as pequenas ilhas são privilegiadas por estarem situadas em um ambiente natural paradisíaco, e que este é o principal determinante da qualidade de vida dos seus habitantes. Esta visão tem sido convenientemente alimentada também pela forma como o turismo internacional tem retratado estes destinos insulares.

Embora várias dessas ilhas já tenham passado por profundas – e muitas vezes negativas – transformações ao longo do processo de colonização e exploração de novas fatias do globo, tendo enfim conquistado independência e soberania, atualmente a sobrevivência destes Microestados insulares se encontra sob uma sutil, porém tão pungente quanto, ameaça.

Graças ao modelo de desenvolvimento vigente em nossa sociedade, podemos dizer que a interferência do homem no meio-ambiente natural, se não causou, ao menos intensificou imensamente as mudanças no clima que presenciamos hoje. Assim, o aquecimento global tornou-se uma das preocupações mais urgentes do século, podendo acarretar danos irreversíveis para a humanidade, como o desaparecimento de diversos territórios do mapa devido ao aumento do nível do mar. Em particular e com maior risco de iminência de serem atingidas, encontram-se as nações localizadas em Estados insulares e com áreas costeiras.

Como exemplo desses Estados-nação continuamente associadas aos crescentes impactos das mudanças climáticas podemos citar três Microestados insulares independentes compostos completamente por atóis de baixa altitude de corais: Tuvalu e Kiribati no Oceano Pacífico e as Ilhas Maldivas no Oceano Índico. Juntas, estas ilhas abrigam uma população de aproximadamente meio milhão de habitantes².

Tuvalu, constantemente comparada à lendária Atlântida de Platão cujo território teria sido engolido pelas águas do mar, é mais um arquipélago ao norte das Fiji constituído por nove ilhas de coral, somando menos de 26 km² de superfície. Lá residem cerca de 10.000 ilhéus, “no geral pescadores ou agricultores de subsistência” (MADALENO, 2012, p. 493). Em 2002, o Estado, que está entre um dos menores do mundo (ficando somente atrás do Vaticano), chamou

² Com base nos índices demográficos apresentados pelo Banco Mundial referentes ao ano de 2014 temos o total de 9.893 habitantes em Tuvalu, 110.500 em Kiribati e 357.400 nas Ilhas Maldivas. Dados disponíveis em: < <http://data.worldbank.org/country>>. Acesso em 02 de setembro de 2015.

atenção internacional com a ameaça de processar os Estados Unidos e a Austrália devido ao alto índice de emissão de gases do efeito estufa lançado na atmosfera por eles³.

Dois anos antes,

Com o intuito de se prevenir dos futuros impactos ocasionados pela elevação do nível do mar, o país se juntou, no ano 2000, à Organização das Nações Unidas (ONU), visando, além de destacar a realidade das alterações do clima em seu território, pressionar a comunidade internacional para ratificar o Protocolo de Quioto⁴, o qual almeja a redução de gases de efeito estufa na atmosfera. (SERRAGLIO, 2014, p. 134)

Assim como Tuvalu, Kiribati pertenceu às Ilhas Gilbert, antiga colônia britânica. Tendo conquistado sua independência em 1979, o Estado de cultura micronésia enfrenta hoje, além do problema de baixa elevação sobre o nível do mar, também os infortúnios de ter a sua principal ilha densamente ocupada e do decorrente aumento da degradação ambiental graças à superlotação. Como descreve McAdam (2012, p. 109), metade da população de Kiribati mora em Tarawa, e esta população está crescendo rapidamente. Em seu extremo sul, a densidade populacional do 1.7 Km² correspondente à ilha de Betio é maior do que a de Hong Kong, mas aquela, contudo, não conta com a presença de arranha-céus para abrigar seus habitantes. Falta saneamento básico e as taxas de poluição são altas. Desse modo, apenas 20% das famílias possuem acesso a redes de esgoto, sendo que 64% não usam nem banheiros. Ademais, seu desenvolvimento é “limitado por uma escassez de trabalhadores qualificados, infraestrutura fraca, e afastamento dos mercados internacionais” (CIA, 2015). “Dentre os Estados ameaçados a uma eventual aniquilação, Kiribati [possui] praticamente nenhuma capacidade de migração interna no longo-prazo devido à falta de terras de grandes altitudes” (MCADAM, 2012, p. 125).

Tendo estes dados em mente, cabe assinalar que,

Com uma altura média de menos de 2 metros acima do nível do mar, ambas [Tuvalu e Kiribati] frequentemente são apresentadas na mídia e em relatórios de ONGs como as ‘sinking islands’, que se tornarão inabitáveis [ainda] na metade deste século, com suas populações se tornando os primeiros ‘refugiados do clima’. (MCADAM, 2010, p. 6, tradução nossa)⁵

³ Veja em: SENEVIRATNE, Kalinga. **Tuvalu Steps Up Threat to Sue Australia, U.S.** Pacific Islands Report. 08 de setembro de 2012. Disponível em: < <http://www.tuvaluislands.com/news/archived/2002/2002-09-10.htm>>. Acesso em 11 de setembro de 2015.

⁴ Depois de sua elaboração, no ano de 1997, foram necessários oito anos de intensas negociações para que esse instrumento normativo passasse a vigorar. Esse protocolo, o qual complementa a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de 1992, estipula aos países industrializados e àqueles em transição para economia de mercado a redução da emissão de gases e efeito estufa (GEE) na atmosfera em 5% entre os anos 2008 e 2012, com base nas emissões de 1990. Convém destacar, ainda, que a 18ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro nas Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COP-18), realizada em 2012, estendeu as metas estipuladas no Protocolo de Quioto, impedindo o retrocesso no combate às mudanças climáticas decorrentes do aquecimento global.

⁵ Do original: With an average height of less than two metres above sea level, they frequently feature in the media and NGO reports as ‘sinking islands’ that will be uninhabitable by the middle of this century, with their people

A República das Maldivas, a mais populosa entre as citadas, é composta por uma cadeia de 1.190 ilhas agrupadas em 26 atóis, que juntas correspondem a um território de 90.000 km². Destas ilhas, 187 são inabitadas, já outras tantas são principalmente ocupadas por resorts turísticos. A maior parte da população se concentra na capital Malé, apontada como uma das cidades mais densamente povoadas do mundo. Com uma elevação média de 1.5 metros acima do nível do mar e tendo seu ponto mais elevado de altitude em 2.4 metros acima dele, a República das Maldivas é o país de menor altitude do planeta (CIA, 2015). Desta forma, as Maldivas não têm medido esforços em seu ativismo na busca de consolidar as vozes dos Microestados insulares tanto com iniciativas legais em fóruns internacionais - como a chamada para um relatório das Nações Unidas sobre a relação entre direitos humanos e mudanças climáticas⁶ - mas também através de estratégias mais peculiares, como a realização de uma reunião de gabinete embaixo da água em 2009⁷. Ações como estas tem feito das Maldivas a síntese do drama vivenciado pelos Microestados insulares dentro do debate internacional e também nos meios midiáticos. Nessa esteira, assim como Tuvalu e Kiribati, deve ser pontuado que, “com 14 ilhas já abandonadas, e mais 03 que se tornam inabitáveis anualmente, as Maldivas podem se tornar um dos primeiros países a desaparecer em razão do aumento do nível do mar” (RTCC, 2014 *apud* SERRAGLIO, 2014, p. 135).

Todas estes Microestados fazem parte dos “Small Islands Developing States” (SIDS), um distinto grupo de países em desenvolvimento que estão enfrentando vulnerabilidades sociais, econômicas e ambientais específicas. Os SIDS foram reconhecidos como um caso especial na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro entre 3 e 14 de junho de 1992⁸. Estes Estados compartilham um conjunto de características peculiares que potencializam sua posição de desvantagem dentro da complexa distribuição de poder no sistema internacional.

becoming the world's first 'climate refugees'.

⁶ No dia 28 de março de 2008, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas adotou a Resolução 7/23 sobre direitos humanos e mudanças climáticas, na qual, pela primeira vez em uma Resolução das Nações Unidas, explicitamente se reconhece que as mudanças climáticas “possuem implicações para o pleno gozo dos direitos humanos”. HUMAN RIGHTS COUNCIL [UNHRC]. Submission of the Maldives to the Office of the UN High Commissioner for Human Rights. Resolução n. 7/23, 25 de setembro de 2008. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Submissions/Maldives_Submission.pdf>. Acesso em 08 de agosto de 2015.

⁷ NTV KENYA. **Saving the sea:** Maldives cabinet meets underwater!. Veja em: <<https://www.youtube.com/watch?v=G9Jm1x9ShIU>>. Acesso 05 de abril de 2015.

⁸ Do original: Small Island Developing States (SIDS) are a distinct group of developing countries facing specific social, economic and environmental vulnerabilities. SIDS were recognized as a special case both for their

Mesmo a comunidade internacional tendo a tendência de ver as sociedades insulares como relativamente prósperas graças à já citada predisposição de associá-las com qualidade de vida e destinos luxuosos, ela não foi completamente inclinada a apreciar a realidade intrínseca da "pequena insularidade", que é caracterizada pela fragilidade ambiental e social, além de um elevado grau de vulnerabilidade econômica para muitos possíveis choques externos que escapam do controle interno.

Não obstante, Hein (2004, p. 9, tradução nossa) afirma que

Aqui é onde o paradoxo dói: a comunidade internacional [até] reconhece as desvantagens excepcionais que as sociedades insulares enfrentam, mas não foi capaz de traduzir esse reconhecimento em apoio específico [voltado para tais]. A vulnerabilidade dos SIDS aos fatores externos não é desconsiderada, mas os elementos modestos de tratamento especial que iriam ajudá-los a se tornarem mais resistentes não estão sendo disponibilizados para esses países, mesmo que os seus custos para a comunidade internacional seriam insignificantes.⁹

O presente capítulo serve então de base para a subsequente análise legal, a posicionando dentro da perspectiva de um contexto histórico e político, assim como científico. Para tal, a primeira parte tratará de apresentar os Microestados insulares e suas tomadas de decisão pertencente a um grupo exclusivo de países com vulnerabilidades particulares e a evolução de seu discurso dentro dos fóruns e órgãos internacionais. Dada esta etapa de contextualização, a segunda parte deste capítulo busca descrever e assimilar os impactos que as mudanças climáticas e o aumento do nível do mar podem proporcionar para as pequenas nações insulares de baixa altitude através de previsões do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC).

1.1 UMA ABORDAGEM HISTÓRICA E A CONSTRUÇÃO DO DISCURSO DOS MICRO-ESTADOS INSULARES

Lançando mão da análise e abordagem cronológica levantada por Stoutenburg (2015), o discurso legal e político dos Microestados insulares que vem sendo construído desde os anos 1970 pode ser dividido em três fases principais: o discurso inicial das nações insulares, nascido

environment and development at the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED), also known as the Earth Summit, held in Rio de Janeiro, Brazil (3–14 June 1992). UN-OHRLLS. **Small Island Developing States: Small Island Big(ger) Stakes**. New York [s.n.], 2011.

⁹ Do original: Here is where the paradox hurts: the international community recognizes the exceptional disadvantages island societies face, but it has failed to translate this recognition into island-specific support. The vulnerability of SIDS to external factors is not disregarded, but the modest elements of special treatment that would help them become more resilient are not being made available to these countries, even though their costs to the international community would be insignificant.

nos anos de esperança da Nova Ordem Econômica Mundial, focada em superar as desvantagens estruturais que dificultavam o desenvolvimento socioeconômico daqueles que eram chamados Estados Insulares em Desenvolvimento, que começa em 1972 e perdura por 10 anos; o seguinte, durante o beco sem saída em que se encontrava os anos 1980, quando estes Estados Insulares em Desenvolvimento foram encorajados a amenizar suas vulnerabilidades através da busca por um nicho na economia global que poderia oferecer certas condições de vantagens competitivas; e, finalmente, a partir dos anos 1990, quando a mudança se concentra no reconhecimento dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, ou SIDS, como um caso de tratamento especial devido ao conjunto de vulnerabilidades específicas compartilhadas entre os mesmos.

A premissa básica desta divisão é a de que a contextualização histórica ajuda a compreender o terreno contemporâneo uma vez que a teoria costuma refletir a trajetória das forças dominantes do devido momento histórico. Desse modo, se o foco analítico muda também mudam as práticas políticas. É baseado nesse ponto que podemos avaliar a importância do agrupamento dos Estados insulares num bloco único de países com vulnerabilidades comuns e voz ativa desde o embrião do que seria mais tarde os SIDS, nascido nos anos 1970.

1.1.1 De 1972 a 1982: Estados Insulares em Desenvolvimento e a superação de barreiras estruturais para o desenvolvimento socioeconômico

Foi no âmbito da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), fórum no qual o Sul Global¹⁰ articulou sua chamada para a construção de uma Nova Ordem Econômica Mundial, que os Estados insulares receberam atenção internacional pela primeira vez como sendo uma categoria distinta de Estados-nação (STOUTENBURG, 2015, p. 12).

Um dos principais objetivos da Nova Ordem Econômica Mundial era o de substituir ou ao menos complementar os até então princípios de liberdade e de igualdade jurídica em matéria de comércio com um sistema econômico que iria providenciar certos privilégios e direitos para os países em desenvolvimento a fim de garantir substantiva, em oposição às apenas formais, igualdade entre Estados¹¹. No entanto, foi sentido que o esforço para corrigir o desequilíbrio e

¹⁰ Sobre os méritos de se falar em um Sul Global: termo utilizado para se referir a países de baixa e média renda, antes classificados como “Terceiro Mundo”.

¹¹ A Nova Ordem Econômica Internacional foi elaborada por meio de um conjunto de propostas e reivindicações manifestadas pela Assembleia Geral nos documentos "Declaração de Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Mundial" (Resolução 3.201 de 1º de Maio de 1974) e "Plano de Ação para o Estabelecimento de uma

eliminar a crescente lacuna entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento deveria levar em conta também as disparidades existentes dentro do próprio grupo de países em desenvolvimento para assim prevenir a existência de uma terceira e ainda maior lacuna de desigualdade entre as mais avançadas e as mais fracas economias desta categoria (CAMPLING, 2006).

Sendo que muitos países compartilhavam características e desvantagens comuns, e, no intuito de direcionar abordagens específicas aos problemas correspondentes, foram identificados quatro subgrupos dentro do conjunto dos países em desenvolvimento. Entre eles figurava o naquele tempo intitulado “Estados Insulares em Desenvolvimento” ou “Developing Island Countries”, os chamados DICs (STOUTENBURG, 2015).

Stoutenburg (2015) aponta que, embora em um primeiro momento a causa tenha sido direcionada para resolver o problema dos países sem costa marítima e dos considerados menos desenvolvidos, a partir da Terceira Sessão da UNCTAD, realizada em 1972, a questão dos DICs foi posta em evidência. Assim, a Resolução 65 (III) da Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento na sua terceira sessão surgiu como resposta a demanda de alguns Estados que destacaram as particularidades desfavoráveis de se encontrar completamente cercado pelo mar em pequenos pontos remotos do globo.

Nela consta que a UNCTAD reconhece os problemas que os DICs enfrentam devido ao seu posicionamento geográfico - como, entre outros, grandes dificuldades em relação ao transporte e comunicação com os países vizinhos e a longa distância em relação às principais rotas de comércio - assim como admite que eles já se encontram gravemente prejudicados para se desenvolver economicamente e, em decorrência de tais considerações, solicita que um painel de experts seja montado para identificar e estudar as vulnerabilidades dos DICs além de fazer futuras recomendações com o objetivo de encorajar a comunidade internacional a adotar medidas especiais em favor deles¹². No relatório correspondente, de 1974, o painel, ao constatar ser a primeira tentativa de estudar os problemas particulares dos DICs em um fórum internacional, diz ter optado por adotar uma definição ampla dos Estados que o constituem, levando em consideração também ilhas que ainda não tinham conquistado independência além

Nova Ordem Econômica Mundial" (Resolução 3.202 de 1º de Maio de 1974) e "Carta de Direitos e Deveres dos Estados" (Resolução 3.281 de 12 de Dezembro de 1974). Tinha como objetivo diminuir a disparidade de poder nas relações econômicas entre países industrializados e países em desenvolvimento tomando como base princípios de “igualdade, soberania, interdependência, interesses comuns e de cooperação entre Estados” (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. Resolução 3.201, 1 de Maio de 1974, preâmbulo, § 3).

¹² UNCTAD. Proceedings of the united nations conference on trade and development. Santiago do Chile, de 13 abril a 21 de maio de 1972. Disponível em: <(http://unctad.org/en/Docs/td180vol1_en.pdf)> . Acesso em 2 de outubro de 2015.

daquelas de maiores proporções, como a Indonésia e as Filipinas. No entanto, na tentativa de definir o grupo, constatou-se que os problemas específicos dos DICs eram essencialmente relacionados a sua “pequenez”: os experts descobriram que as características geográficas e demográficas da maioria dos DICs eram as de um pequeno território tomado por uma pequena, mas densa população, distanciado das principais rotas de transporte e mercados mundiais e com grande exposição a desastres naturais. Isso considerado, o painel apontou que as desvantagens particulares e exclusivas dos DICs diziam respeito ao seu pequeno tamanho enquanto as maiores ilhas enfrentavam problemas semelhantes aos demais países em desenvolvimento (STOUTENBURG, 2015).

Stoutenburg (2015) destaca que o painel em questão levantou uma dúvida crucial acerca da viabilidade dessas pequenas ilhas, tendo expressado a preocupação de que muitas poderiam ser tão contidas em sua capacidade de dispor de serviços essenciais e oportunidades para suas respectivas populações que a emigração poderia ser encarada como a única opção. Segundo ela, o painel sugeriu que a comunidade internacional poderia optar entre dar auxílio para as iniciativas locais de utilizar todas as oportunidades existentes para o desenvolvimento econômico e prestar assistência com o mínimo de infraestrutura e serviços sociais necessários ou permitir que as comunidades dessas pequenas ilhas migrem caso assim o desejem, o que consideraram que seria uma escolha bastante sensata. Ainda nessa linha, Stoutenburg (2015) salienta que a questão da sobrevivência das pequenas ilhas, aqui levantada sob uma análise socioeconômica, iria ressurgir novamente mais tarde no discurso de vulnerabilidade ambiental e desenvolvimento sustentável, nos anos 1990.

Não obstante, Hein (2004) esclarece que as principais características e problemas dos DICs continuaram a ser discutidos nos relatórios da UNCTAD e foram periodicamente abordados nas resoluções da Assembleia Geral da ONU, em intervalos regulares entre o final dos anos 1970 até a metade dos anos 1990.

Cabe ressaltar que

O discurso sobre os DICs, originado dos esforços para se construir uma Nova Ordem Econômica Internacional, estava fortemente impregnado da lógica centro-periferia das relações internacionais. [...] Como os problemas dos DICs foram atribuídos a desigualdades estruturais da economia política internacional, supunha-se que eles poderiam ser corrigidos com os remédios que foram preconizados para a emancipação dos países em desenvolvimento em geral: protecionismo estratégico, industrialização substitutiva de importações, integração econômica regional, e um papel ativo do Estado no processo de desenvolvimento, todos habilitados e promovidos através de um tratamento preferencial, bem como assistência técnica e financeira por parte dos Estados desenvolvidos. (STOUTENBURG, 2015, p. 16, tradução nossa)¹³

¹³ Do original: The discourse on DICs, which originated in the endeavors to create a New International Economic Order, was firmly steeped in the center-periphery logic of international relations. [...] Since the problems of DICs

Da mesma forma que a implementação de uma Nova Ordem Econômica Internacional fracassou, as recomendações dela falharam em ser traduzidas em políticas tangíveis a favor dos DICs. Por outro lado, Stoutenburg (2015) acredita que o motivo de políticas eficientes direcionadas aos DICs não terem logrado êxito pode se dever igualmente ao fato de que a categoria assim como concebida pela UNCTAD era imprecisa. Como os apêndices estatísticos da UNCTAD e relatórios da ONU sobre os DICs sempre continham dados sobre todos os Estados insulares em desenvolvimento, incluindo aqueles relativamente grandes, como Madagascar, Sri Lanka, e até mesmo as Filipinas e Indonésia, a confusão resultante quanto ao alcance do conceito de Estados Insulares em Desenvolvimento e dos destinatários exatos das medidas de auxílio requisitadas deram aos países desenvolvidos uma muito conveniente desculpa para escapar de seus compromissos de tratamento especial e diferenciado ao levantar dúvidas sobre sua legitimidade como categoria.

1.1.2 Entre 1983 a 1992: Estados Insulares em Desenvolvimento e a dinâmica de sinalização para o apoio ao desenvolvimento

O final dos anos 1970 e o início dos anos 1980 foram marcados por uma severa recessão econômica de escala mundial na qual nem os países desenvolvidos como Estados Unidos e Japão passaram ilesos. Nessa época ficou evidente que a súplica por uma reorganização da economia mundial em termos mais favoráveis para os países em desenvolvimento não seria tão facilmente atendida. Como resultado, a doutrina neoliberal de liberalização e privatização tornou-se o principal vetor de direção de investimentos dos países desenvolvidos e organizações a partir da década de 1980.

O conjunto de medidas formuladas em 1989 por economistas e instituições financeiras que ficou conhecido como Consenso de Washington se tornou a política oficial do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1990, quando passou a ser receitada para promover o ajustamento macroeconômico dos países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. Sobre os verdadeiros ganhos por trás de tal acordo, o economista heterodoxo Ha-Joon Chang, professor da Universidade de Cambridge e autor do célebre livro “Chutando a

were ascribed to the structural inequalities of the international political economy, it was assumed that they could be rectified with the remedies that were advocated for the emancipation of developing countries at large: strategic protectionism, import-substituting industrialization, regional economic integration, and an active role of the state in the development process, all enabled and promoted through preferential treatment as well as financial and technical assistance by the developed states.

Escada”, foi inequívoco ao afirmar que as "boas políticas e boas instituições" recomendadas para os países em desenvolvimento não foram as mesmas adotadas pelos países desenvolvidos quando estes estavam em processo de desenvolvimento. Segundo ele, tal diretriz econômica para atingir o desenvolvimento apontou um grande paradoxo que possuía uma solução muito contraditória nos termos estabelecidos pelo Consenso:

Os países em desenvolvimento cresceram muito mais rapidamente quando fizeram uso de práticas ‘ruins’ de comércio e de políticas industriais durante os anos 1960-1980 do que quando utilizaram ‘boas’ (ou ao menos ‘melhores’) políticas durante as duas décadas seguintes. A solução óbvia para este paradoxo é a de aceitar que as supostas boas políticas não são realmente boas para os países em desenvolvimento, mas que as políticas ‘ruins’ são as verdadeiramente boas para eles. (CHANG, 2003, p. 14, tradução nossa)¹⁴

Em decorrência desse processo, Stoutenburg (2015) aponta que a já enfraquecida UNCTAD desfez as divisões existentes dentro da categoria dos países em desenvolvimento, extinguindo o subgrupo dos DICs, que foram tratados dentro do plano mais abrangente de divisão hierárquica da economia mundial. Desta forma, o tratamento diferenciado recebido por alguns países nesse período nada tinha a ver com o reconhecimento das necessidades especiais dos DICs como uma categoria até porque os países desenvolvidos não estavam preparados para aceitar a alegação de que possuíam uma responsabilidade histórica de reparar danos e promover o desenvolvimento nos países mais desfavorecidos.

Por fim, ficou nítido que o descaso em relação aos DICs se tornou tão óbvio que qualquer tentativa de revigorar o interesse internacional sobre as circunstâncias especiais dos pequenos países insulares “deveria ser baseada em uma nova *rationale*. Esta *rationale* foi dada por meio do advento das preocupações sobre o aquecimento global e a ascensão do conceito de desenvolvimento sustentável” (STOUTENBURG, 2015, p. 18).

A noção de DICs foi abandonada pelas Nações Unidas em 1994, e deu lugar a uma denominação mais precisa, a dos Small Island Developing States.

1.1.3 A partir de 1992 até os dias de hoje: SIDS e o desenvolvimento sustentável em face às mudanças climáticas

¹⁴ Do original: The developing countries grew much faster when they used “bad” trade and industrial policies during 1960–1980 than when they used “good” (at least “better”) policies during the following two decades. The obvious solution to this paradox is to accept that the supposedly good policies are actually not good for the developing countries but that the “bad” policies are actually good for them.

Concomitantemente a sua perda de influência dentro da UNCTAD, os países em desenvolvimento começaram a intervir cada vez mais em um domínio inédito da política onde seu o poder de barganha era maior uma vez que sua participação era indispensável para que tal empreitada fosse bem-sucedida: a busca por uma abordagem universal de proteção ao meio-ambiente. A nova influência dos países em desenvolvimento nas questões ambientais começou a desempenhar um papel significativo a partir do momento em que a primeira ameaça ambiental global foi detectada: a degradação da camada de ozônio. Assim, foi na Primeira Conferência Mundial sobre o Homem e o Meio Ambiente, mais conhecida como Conferência de Estocolmo de 1972, que os países em desenvolvimento tiveram a primeira oportunidade para negociarem como um grupo unificado fora do domínio da UNCTAD (STOUTENBURG, 2015).

O evento convocado pelas Nações Unidas é apresentado como um marco cujos 19 princípios daí originados constituem uma importante base para a nova agenda ambiental, buscando “inspirar e guiar os povos do mundo para a preservação e a melhoria do ambiente humano”. O Manifesto que estabeleceu as bases para a nova agenda ambiental do Sistema das Nações Unidas, expressa em seu primeiro princípio a convicção comum que “O homem [...] é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras”¹⁵.

Os acordos ambientais adotados como resposta ao problema, a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio de 1985 e seu Protocolo de Montreal de 1987, foram os primeiros dois regimes ambientais a implementar efetivamente o conceito de “responsabilidade comum mas diferenciada”¹⁶ entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento. Stoutenburg (2015) ressalta que desta vez o tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento foi resultado não apenas do reconhecimento da responsabilidade histórica dos Estados desenvolvidos, mas principalmente da percepção de que os esforços para combater a degradação da camada de ozônio não seriam bem-sucedidos sem a participação desses países que estavam se industrializando rapidamente.

¹⁵ ONU. DECLARAÇÃO de Estocolmo sobre o ambiente humano. Estocolmo, de 5 a 16 de junho de 1972.

¹⁶ A Declaração do Rio reconhece um princípio de "responsabilidade comum, mas diferenciada". O Princípio 7 observa as diferentes contribuições dos países para a degradação ambiental regional e global, e prevê que: “tendo em vista as diferentes contribuições para a degradação ambiental global, os Estados possuem responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca pelo desenvolvimento sustentável, tendo em vista as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que os mesmos comandam”. (SANDS, 2003, p. 55, tradução nossa).

Na mesma linha, a autora enfatiza que a reabertura do diálogo Norte-Sul, baseado no desenvolvimento sustentável¹⁷, também preconizou um novo estágio do discurso dos Microestados insulares. Pela primeira vez, os Microestados insulares deixaram de ser somente objetos passíveis do discurso - como eles aparentaram ser dentro da UNCTAD - e se tornaram participantes ativos e influentes dentro dele. Seu novo ativismo preparou o terreno para receber atenção exclusiva da comunidade internacional sobre sua causa. Stoutenburg (2015) nota que o gatilho que possibilitou essa mudança foi disparado pela descoberta científica na década de 1980 que as atividades humanas não só tinham a capacidade de degradar a camada de ozônio como também de alterar o clima globalmente. Enquanto a vulnerabilidade dos Estados insulares, em especial a dos extremamente pequenos, a desastres naturais tinha sido identificada como uma forma de desvantagem geográfica que representava um dos principais obstáculos para o desenvolvimento, as vulnerabilidades dos supracitados para as consequências do aquecimento global se tornaram sua característica representativa mais importante. Não obstante, foi apenas em 1994 que se tornou politicamente possível excluir os maiores Estados do conjunto dos países insulares em desenvolvimento (HEIN, 2004).

Em termos formais, a criação dos SIDS como uma categoria sólida começou a ser estruturada de fato em 1992 dentro da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a “Cúpula da Terra”, sediada no Rio de Janeiro em 1992. Hein (2004) indica que a sessão G do capítulo 17 da Agenda 21¹⁸, adotada nesta Conferência, é justamente devotada ao desenvolvimento sustentável dos “Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento”.

¹⁷ O documento “Our common future”, mais conhecido como Relatório Brundtland de 1987, conceitualiza o desenvolvimento sustentável da seguinte forma: “1. O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades. Ele contém em si dois conceitos-chave: (a) o conceito de "necessidades", em particular as necessidades essenciais dos pobres do mundo, aos quais deve ser dada prioridade absoluta; e (b) a ideia de limitações impostas pelo estado da tecnologia e da organização social sobre a capacidade do ambiente para satisfazer as necessidades presentes e futuras”. BRUNDTLAND, Comissão. “Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: o nosso futuro comum. Universidade de Oxford. Nova Iorque, 1987. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I>>. Acesso em 10 de abril de 2015.

¹⁸ Na Agenda 21, os governos delinearão um programa detalhado para a ação para afastar o mundo do atual modelo insustentável de crescimento econômico, direcionando para atividades que protejam e renovem os recursos ambientais, no qual o crescimento e o desenvolvimento dependem. As áreas de ação incluem: proteger a atmosfera; combater o desmatamento, a perda de solo e a desertificação; prevenir a poluição da água e do ar; deter a destruição das populações de peixes e promover uma gestão segura dos resíduos tóxicos. A Agenda 21 foi além das questões ambientais para abordar os padrões de desenvolvimento que causam danos ao meio ambiente. Elas incluem: a pobreza e a dívida externa dos países em desenvolvimento; padrões insustentáveis de produção e consumo; pressões demográficas e a estrutura da economia internacional.

O desenvolvimento dessa definição, entretanto, já havia sido colocado em andamento em 1988, quando a Assembleia da ONU adotou a resolução proposta por Malta sobre a “proteção do clima mundial para as gerações presentes e futuras da humanidade” na qual se reconheciam as mudanças climáticas como uma preocupação comum da humanidade. O prospecto contido na resolução de um aumento do nível do mar induzido por mudanças climáticas levou as Maldivas a convocar, em 1989, uma “Conferência dos Pequenos Estados sobre o aumento do nível do mar”. A Conferência resultou na Declaração de Malé sobre o Aquecimento Global e o Aumento do Nível do Mar e enfatizava os grandes danos que os Microestados insulares de baixa altitude de corais poderiam sofrer graças às mudanças climáticas, chamando atenção para a continuidade de diálogo em relação ao tema (STOUTENBURG, 2015).

Tendo isso em vista, foi estabelecida a Aliança dos Pequenos Estados Insulares, a AOSIS, que foi considerada “um dos potencialmente mais importantes desenvolvimentos da diplomacia ambiental internacional da década [de 90]” (DAVIES, 1996, apud STOUTENBURG, 2015, p. 22). Hein (2004, p. 9, tradução nossa) considera que

É do crédito dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento que, apesar da sua dispersão geográfica e as limitações dos seus recursos diplomáticos, que eles têm sido capazes de estabelecer a sua própria estrutura política, a Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS). A AOSIS foi criada no contexto da Segunda Conferência Mundial do Clima (UNFCCC), em Genebra, em novembro de 1990, quando preocupações com as mudanças climáticas e seus temidos impactos multifacetados, especialmente o aumento do nível do mar, trouxeram os pequenos Estados insulares em conjunto e permitiu-lhes ganhar o reconhecimento de sua situação única e os riscos que eles estavam enfrentando. A AOSIS [também] foi particularmente ativa na primeira Cúpula da Terra (Rio de Janeiro, 1992)¹⁹.

Graças a mobilizações como estas que a ONU foi, desde 1994, abandonando de vez o conceito de países insulares em desenvolvimento, uma categoria que continha um elevado número de países de grande porte e foi reconhecendo as vulnerabilidades específicas dos verdadeiramente pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

Seguida da Rio-92, aconteceu em 1994, a Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, realizada em Barbados, cujo Programa de Ação adotado²⁰ estabelece políticas, ações e medidas em todos

¹⁹ Do original: It is to the credit of small island developing States that, despite their geographical dispersion and the limitations of their diplomatic resources¹⁸, they have been able to establish their own political structure, the Alliance of Small Island States (AOSIS). The AOSIS was created in the context of the Second World Climate Conference in Geneva in November 1990, when concerns about climate change and its feared multi-faceted impacts, especially sea level rise, brought small island States together and enabled them to gain recognition of their unique situation and the risks they were facing. The AOSIS was particularly active at the first Earth Summit (Rio de Janeiro, 1992).

²⁰ Barbados Programme of Action (BPOA)

os níveis para promover o desenvolvimento sustentável para estes Estados. Estas medidas tomavam por base as prescrições da Agenda 21, almejando tirar daí medidas práticas e políticas específicas para o desenvolvimento sustentável dos SIDS.

Stoutenburg (2015) apesar de considerar notável o desenvolvimento do grupo dos Pequenos Estados Insulares e suas iniciativas próprias com protagonismo na cena internacional, assevera que a falta de especificidade dos objetivos do Programa de Ação de Barbados assim como a falta de uma definição criteriosa e oficial de quais seriam de fato os países aptos e com os pré-requisitos necessários para constituir os SIDS travaram sua articulação interna e diminuíram sua legitimidade para a aquisição de tratamento especial vindo do exterior. Também o ecletismo da AOSIS²¹ teria sido benéfico durante sua missão de exercer pressão política sobre as negociações acerca do clima, contudo, a expansão do seu mandato acabou por dificultar a coesão do grupo que era formado por “Estados insulares grandes e pequenos assim como Estados costeiros e não Estados” (STOUTENBURG, 2015, p.24).

Embora a falta de rigor para a composição do grupo seja apontada tanto por Hein (2004) quanto por Stoutenburg (2015) como um dos pontos mais críticos para a viabilidade da ação dos Microestados insulares através de um bloco com objetivos comuns, considera-se que a não existência dele seria muito mais danosa para a defesa dos interesses destes países cujo peso e poder de barganha só ganharam maior proporção e visibilidade graças a ação conjunta dentro de fóruns cujos objetivos não eram mais puramente econômicos – ainda que muitas vezes contaminados por estes.

Depois de cinco anos do Programa de Ação de Barbados, um relatório sobre os esforços dos SIDS em implementar o Programa indicou que o progresso em direção ao desenvolvimento sustentável destes países esbarrava na falta de recursos disponíveis, declarando que as áreas prioritárias das mudanças climáticas, aumento do nível do mar, desastres naturais, recursos hídricos, marinhos e costais, energia e turismo ainda não tinham recebido a esperada atenção ou ajuda financeira internacional. Stoutenburg (2015), ao investigar o porquê de países investidores e organizações não terem direcionado ajuda ou tratamento especial para os membros, aponta o fato de a Organização Mundial do Comércio (OMC) não reconhecer o SIDS

²¹ A AOSIS iniciou seu funcionamento primeiramente como um mecanismo ad hoc tendo sido fundada com 24 membros. Atualmente a mesma conta com a participação de 4 Estados costeiros (Belize, Suriname, Guiana e Guiana-Bissau) e 35 Estados insulares (Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Cabo Verde, Comoros, Ilhas Cook, Cuba, Dominica, República Dominicana, Fiji, Estado Federal da Micronesia, Grenada, Guiné-Bissau, Guiana, Haiti, Jamaica, Kiribati, Ilhas Maldivas, Ilhas Marshall, Ilhas Maurício, Nauru, Niue, Palau, Papua Nova Guiné, Samoa, Singapura, Seychelles, São Tomé e Príncipe, Ilhas Salomão, St. Kitts e Nevis, St. Lucia, ‘St. Vincent and the Grenadines’, Suriname, Timor-Leste, Tonga, Trindade e Tobago, Tuvalu e Vanuatu).

como um grupo que merece esse tipo de tratamento prioritário e diferenciado. Finalmente, a Declaração do Milênio de 08 de setembro de 2000, sobre desenvolvimento e erradicação da pobreza considera

[...] as necessidades especiais de Estados que são pequenas ilhas em desenvolvimento, pela implementação do Programa Barbados de Ação, e os resultados da vigésima-segunda sessão especial da Assembleia Geral, rapidamente e por completo. Urgimos à comunidade internacional para assegurar que, no desenvolvimento de um índice de vulnerabilidade, a necessidade especial de pequenas ilhas Estados em desenvolvimento seja tomadas em conta²².

Seguida de Estocolmo e Rio de Janeiro, foi a vez da cidade de Johannesburgo na África do Sul sediar a terceira Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em 2002. As negociações resultaram em um capítulo inteiro da Declaração a um Plano de Implementação para o desenvolvimento sustentável dos SIDS. Stounteburg (2015) aponta que o plano recomendava a convocação de uma reunião internacional para empreender uma revisão “completa e abrangente” do Programa de Ação de Barbados. Esta reunião tomou forma dez anos após o Programa de Ação de Barbados ter sido elaborado e foi sediada nas ilhas Maurício em 2005.

Surgiu então a “Estratégia de Maurício²³”, uma estratégia para a implementação do programa de ação para o desenvolvimento sustentável dos SIDS. De acordo com o relatório das Metas de Desenvolvimento para o Milênio de 2009 e de uma série de relatórios regionais e nacionais do grupo, muitos dos SIDS tinham feito algum progresso até o ano de 2009, no entanto outros ainda não tinham entrado nos trilhos para o desenvolvimento sustentável e alguns chegaram até a regredir. Em particular, os múltiplos impactos financeiro e econômico e das crises alimentar e de segurança globais continuaram a ameaçar o progresso e teriam aumentado as disparidades socioeconômicas (UN-OHRLLS, 2012).

A então quarta Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável voltou a ter como sede o Rio de Janeiro no ano de 2012 e ficou conhecida como a Rio+20. Desta vez, a Cúpula não resultou em nenhum Plano de Ação. No entanto, Stoutenburg (2015) chama a atenção para um ponto positivo daí advindo para os SIDS: uma chamada para uma nova conferência dos SIDS prevista para 2014 na Samoa, seguida da declaração da Assembleia Geral da ONU de que o ano de 2014 seria reconhecido como o “Ano Internacional dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento”.

²² ONU. Declaração do Milênio. Resolução adotada pela Assembleia Geral. 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>. Acesso em: 26 de setembro de 2015.

²³ “Mauritius Strategy”

Ainda é cedo para estimar quais foram as reais conquistas para os Microestados insulares depois da Conferência de 2014 – se é que as houveram. Olhando para trás é interessante notar como a conceitualização dos SIDS passou da ênfase no desenvolvimento socioeconômico na década de 1970, a segurança geopolítica na década de 1980 até por fim hastear a bandeira das vulnerabilidades econômica e ambiental comuns na década de 1990. Desta forma, não nos resta dúvidas de que os SIDS possuem fraquezas genuínas e bem mais específicas se comparadas as do resto do mundo em desenvolvimento. Infelizmente, essas vulnerabilidades foram primeiramente expostas em um quadro liberal dentro de um âmbito econômico que em nada favoreceu aqueles com já muito limitadas vantagens comparativas e economias de escala. Campling (2006), no entanto, acredita que essa ênfase nas vulnerabilidades específicas dos SIDS apresentou um contraste inteligente em relação aos anos 1970. Já Stountenburg (2015, p.30) pondera com mais cautela acerca do balanço final da mudança de discurso do grupo, o qual ela considera estar “acalmado em um oceano de soft law” repleto de documentos se referenciando aos SIDS que incorporam uma linguagem vaga, “não comprometedor”, “não-específica” e “não-conclusiva” dando a impressão de que “ações estão sendo tomadas” mas que na realidade não passam de uma proliferação da retórica sobre o desenvolvimento sustentável nas relações econômicas e ambientais internacionais. Lamentavelmente, caso esse quadro de indiferença ou ilusória empatia seja real, os riscos de uma futura inabitabilidade dos Microestados insulares devido ao aumento do nível do mar serão ainda mais graves que os já previstos para seus cidadãos e respectivos governos, que deverão se valer de todos os recursos possíveis do Direito Internacional para se embasarem e defenderem seu desejo de sobreviver com soberania.

1.2 OS IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E DO AUMENTO DO NÍVEL DO MAR PARA OS MICROESTADOS INSULARES

Claramente a variação do nível do mar não é um fenômeno novo no planeta. As águas oceânicas já avançaram e recuaram diversas vezes ao longo de eras geológicas enquanto a pangeia inicial se desmembrava e redefinia. O que é novidade hodiernamente, também em escala de tempo geológico, é a presença de seis bilhões de seres humanos espalhados pelo globo interferindo incessantemente no ambiente natural que o rodeia e trazendo à tona as consequências de uma degradação ambiental desencadeada pelo processo civilizatório.

A partir da década 1980, as evidências científicas ligando as emissões de gases de efeito estufa²⁴ provenientes das atividades humanas à mudança do clima global começaram a despertar a preocupação pública, contudo, partindo daquele momento até os anos 1990, as mudanças climáticas eram predominantemente concebidas como uma questão de trato científico e ambiental. (MCADAM, 2011).

Apesar de que as causas das mudanças climáticas ainda sejam ocasionalmente consideradas controversas, a comunidade global tem amplamente aceito o problema como legítimo. Com o decorrer do tempo, o melhor entendimento da questão e de sua magnitude inspirou uma série de conferências internacionais que apelavam para a urgência de um tratado mundial para enfrentar essas variações no clima. Em 1990, a Assembleia Geral das Nações Unidas respondeu a esses apelos estabelecendo o Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima. A ONU, que conta hoje com a participação de 193 países-membros, reconhece desta forma a existência do aquecimento global em seus Relatórios sobre as Mudanças Climáticas.

Outra prova de seu reconhecimento é a crescente celebração de tratados que versam especificamente sobre temas envolvendo as mudanças climáticas e a necessidade de abordar questões de cunho ambiental que gradativamente ganham mais importância. Foi também com esses avanços que um ramo dinâmico e específico do Direito Internacional foi sendo arquitetado com a intenção de regulamentar a proteção do meio-ambiente na esfera internacional: o direito ambiental internacional (VIEIRA, 2012).

Reconhecer a situação de risco na qual a comunidade global se encontra em virtude das cada vez mais impetuosas catástrofes ambientais -sejam elas uma resposta de processos naturais ou induzidas por ações antropogênicas e exacerbadas mudanças no clima- é, no entanto, apenas o primeiro e mais básico passo em direção a resolução do problema. O caminho ainda é longo para endereçar com efetividade as devidas penalizações e responsabilidades acerca de danos causados pela ação do homem em um ecossistema que desconhece barreiras geopolíticas.

Assim como as respostas à globalização estão cada vez mais rápidas também estão as reações naturais aos eventos oriundos do desequilíbrio em uma biosfera completamente integrada. A poluição, o desmatamento, a queima desenfreada de combustíveis fósseis, a

²⁴ De acordo com o artigo 1.5 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, “gases do , efeito estufa” são os constituintes gasosos da atmosfera naturais e antrópicos, que absorvem e reemitem radiação infravermelha. Tenha-se presente que os gases capazes de reter calor na atmosfera são frequentemente chamados de gases de efeito estufa, os quais se caracterizam pela capacidade de absorver radiação infravermelha na atmosfera terrestre. Dentre os principais, merecem destaque: o vapor da água, o dióxido de carbono, o metano assim como o óxido nitroso, etc.

atividade pecuária, e, por conseguinte, a emissão de gases do efeito estufa, são perturbações cujo efeito danoso pode levar a prejuízos para muito além do local onde esses atos se sucedem.

O aumento do nível do mar causado pelo derretimento das geleiras é emblemático nesse sentido. Como será exposto em seguida, apesar de os Microestados insulares e os SIDS em geral figurarem na lista dos menos responsáveis pelas mudanças climáticas, eles são os mais propensos a sofrer de imediato devido aos efeitos adversos do aquecimento global, podendo até se tornar inabitáveis num horizonte não tão distante.

1.2.1 O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas e o fator antropogênico

As consequências do processo de industrialização desencadeado num período crítico do curso da humanidade apontam para respostas ambientais ainda pouco previsíveis. Dado tal fato, o aumento da temperatura média do planeta e os efeitos que as mudanças climáticas podem ocasionar estão em constante investigação. Projeções acerca do futuro sombrio que aguarda a humanidade e todos os seres aqui presentes são facilmente encontradas da mesma forma que questionamentos a respeito da veracidade dessas previsões apocalípticas e até mesmo das mais brandas notícias são levantados pelos mais céticos.

Com respeito a essas questões, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) é hoje o principal órgão internacional com credibilidade para analisar e avaliar informações científicas, técnicas e socioeconômicas mais recentes produzidas no mundo e relevantes para a compreensão das alterações climáticas, servindo assim como parâmetro sinalizador do estado atual do conhecimento sobre ameaças oriundas do aquecimento global.

O IPCC foi instituído em 1998 com o apoio da comunidade científica por meio da Organização Meteorológica Mundial (OMM) e do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) a fim de fornecer para o mundo uma visão científica clara sobre os potenciais impactos ambientais e socioeconômicos decorrentes do desequilíbrio gerado em virtude das emissões de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera. Devido à sua natureza científica e intergovernamental, o IPCC incorpora uma oportunidade única para prover informação científica rigorosa e equilibrada para os tomadores de decisão. Ao aprovar os relatórios do IPCC, os governos reconhecem a autoridade do seu conteúdo científico²⁵.

Assim, qualquer hipótese a ser levantada sobre o desaparecimento dos Microestados insulares em virtude do aumento do nível do mar deve tomar como pano de fundo os Relatórios

²⁵ Informações levantadas com base no site da organização. Disponível em: < <http://www.ipcc.ch/>>. Acesso em 08 de setembro de 2015.

de Avaliação que são divulgados periodicamente pelo Painel. Isso não significa que não existam contestações em relação a natureza do aquecimento global – alguns ainda atestam esta ter total gênese em um processo natural -, no entanto, como Serraglio (2014, p.64) conclui depois de apresentar uma longa exposição dos argumentos dados pelos céticos e rebatê-los, “não restam dúvidas de que o aumento da temperatura média do planeta foi acelerado em virtude da emissão desenfreada de gases de efeito estufa na atmosfera pelas ações antropogênicas”.

Destarte, torna-se oportuno apresentar os pontos centrais sublinhados pelo Painel, a começar pelo Quarto Relatório (AR4), publicado em 2007, onde este expressa que

As concentrações atmosféricas globais de dióxido de carbono, metano e óxido nitroso aumentaram bastante em consequência das atividades humanas desde 1750 e agora ultrapassam em muito os valores pré-industriais determinados com base em testemunhos de gelo de milhares de anos [...]. Os aumentos globais da concentração de dióxido de carbono se devem principalmente ao uso de combustíveis fósseis e à mudança no uso da terra. Já os aumentos da concentração de metano e óxido nitroso são devidos principalmente à agricultura. (IPCC, 2007)

Ademais, o mesmo relatório aponta, em um grau de certeza sem precedentes, “com mais de 90% de confiabilidade, que a maior parte do aumento de temperatura observado nos últimos 50 anos foi provocada por atividades humanas” (AVILA, 2007, p. 163). O aquecimento dos oceanos e da atmosfera, juntamente com o derretimento das geleiras já era considerado inequívoco, indicando a quase nula probabilidade de que as mudanças climáticas globais dos últimos 50 anos pudessem ser explicadas sem o componente antrópico e evidentemente não devidas somente às causas naturais e foi reafirmado, segundo Stoutenburg (2015, p. 31), no último relatório de 2014, “o qual incluiu que os impactos da influência humana no sistema climático vêm crescendo desde a última publicação do IPCC”.

Esses impactos incluem mudanças na precipitação de chuvas, com efeitos adversos sobre o abastecimento de água para consumo humano, agricultura e ecossistemas, aumento da frequência de incêndios florestais, desertificação e, irrevogável aumento do nível dos oceanos. O último pode ser tão severo que nenhuma medida para conter seu avanço será suficientemente adequada. Como Susan Solomon (SOLOMON *apud* BURKETT, 2013, p. 698) nota, o aumento das emissões de dióxido de carbono pode atingir níveis que levariam a um aumento de metros do nível do mar, levando ao desaparecimento de muitas pequenas ilhas e zonas costeiras com baixa topografia.

O já em andamento aumento do nível do mar é então um indicador da interferência antropogênica no clima. A análise de dados observacionais apontava em 2007 uma média global no aumento da temperatura de cerca de 0,6 °C durante o século XX e, apesar das projeções e tendências de aumento do nível do mar serem complicadas de se precisar devido às

movimentações das placas tectônicas e fenômenos como o El Niño, era estimado que o nível médio do mar estava subindo em torno de 2 milímetros por ano (MIMURA, 2007).

Voltando ao relatório de 2014 (AR5), considera-se que “Ao longo do período 1901-2010, o nível do mar aumentou numa média global de 0,19 [0,17 para 0,21]” e que “A taxa de aumento do nível do mar desde meados do século 19 tem sido maior do que a taxa média durante os dois milênios anteriores (alta confiança)” (IPCC, 2014, p. 42, tradução nossa). Essa projeção continua a reiterar o fato de que um aumento do nível do mar dessa magnitude incutirá grandes desafios e riscos, “principalmente para ilhas de baixa altitude que podem não ser capazes de se adaptar” (MIMURA, 2007, p. 690). Uma vez que os “prazos associados a processos e correções climáticas” implicam necessariamente a existência de um comprometimento global para as alterações climáticas e a subida do nível do mar, como resultado de “efeitos estufa decorrentes de emissões históricas”, os “futuros impactos das mudanças climáticas são inevitáveis” (STOUTENBURG, 2015, p.35). Burkett (2013) considera que, uma vez que as negociações para a redução de emissões de gases andam a passos muito lentos, além de inevitáveis, os impactos já chegaram a um ponto praticamente irreversível.

Entender as contribuições relativas de cada país para a mudança climática global em diferentes períodos de tempo é essencial para as estratégias de mitigação que visam manter as nações responsáveis por suas emissões históricas. Como foi anteriormente exposto, no desenvolvimento da política intergovernamental de mitigação das mudanças climáticas, os países são tipicamente agrupados por status econômico ou contribuição histórica para as emissões de gases de efeito estufa (ou seja, Protocolo de Quioto; Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima). Estes critérios são utilizados para atribuir a responsabilidade pela mudança climática para as nações individuais e determinar suas "responsabilidades comuns, mas diferenciadas" no combate ao aquecimento global.

Burkett (2013, p. 637) ao citar Hansen (2008) assevera que mudanças políticas nessa direção são imperativas e que a falha ao agir revela que os atuais tomadores de decisão do sistema não estão apreciando a gravidade da situação. Voltando a tratar da “Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, na qual a vasta comunidade global se prontificou em participar há cerca de vinte anos”, o autor ressalta o fato de esta “prestar particular atenção aos apelos dos Microestados insulares, desde sempre vistos como os mais vulneráveis às mudanças climáticas” revelando que a missão de refrear o aquecimento global é cara e praticamente inexecutável e que, mais além, “poderá anunciar o fim da história dos SIDS”.

1.2.2 As consequências do aquecimento global para os Microestados insulares

Dos polos até às menores ilhas espalhadas pelo Caribe, África, Pacífico, Mediterrâneo, Oceano Índico e Atlântico, o necessário equilíbrio natural da Terra se encontra em um quadro de interdependência. No entanto, é bem nessas pequenas ilhas que compõem a periferia do mundo industrializado que a vulnerabilidade às alterações climáticas é maior. Algo que poderia ser considerado bastante injusto uma vez que suas contribuições no total de emissões de gases do efeito estufa são mínimas se comparadas a dos países industrializados, principalmente as do hemisfério norte.

Nota-se daí que comunidades pobres podem ser especialmente vulneráveis, em particular aquelas concentradas em áreas de alto risco e de deficitária infraestrutura. Suas capacidades de adaptação são mais limitadas e a dependência por recursos sensíveis ao clima é maior, como a oferta local de água e alimento. Levando-se isso em consideração, nos locais em que os eventos climáticos extremos se tornarem mais intensos e (ou) mais frequentes, os custos econômicos e sociais desses eventos aumentarão (AVILA, 2007).

Burkett (2013) assinala que dos líderes do Fórum das Ilhas do Pacífico até o Secretário-Geral das Nações Unidas reconhecem as terríveis consequências das alterações climáticas para SIDS, descrevendo-as como a maior ameaça aos meios de subsistência, segurança e bem-estar. Para ele, isto ecoa nas repetidas e unânimes afirmativas da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a gravidade das alterações climáticas e a vulnerabilidade particular de SIDS. Estas poderão, quem sabe, inspirar acordos “persistentes e inovadores” entre os SIDS a fim de facilitar a cooperação e colaboração intra-bloco, que possibilitaria uma maior coesão na tentativa de responsabilizar os maiores emissores.

As comemorações do PNUMA que marcaram o ano de 2014 sobre os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, em Barbados, no Caribe, também chamaram atenção para as causas dos SIDS, em especial, suas vulnerabilidades e as ameaças das mudanças climáticas. Como bem identificou o Relatório de Previsão para SIDS - um relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUMA) lançado no Dia Mundial do Meio Ambiente²⁶ - em todos os Microestados insulares as barreiras de coral estão sendo gravemente impactadas pelo aumento da temperatura das águas, as regiões costeiras estão sofrendo

²⁶ UNEP. **Emerging issues for Small Island Developing States**. Results of the UNEP Foresight Process. United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, Kenya. 2014. Disponível em: <http://www.unep.org/pdf/Emerging_issues_for_small_island_developing_states.pdf>. Acesso em: 24 de outubro de 2015.

estreitamento devido ao avanço do mar e erosão e espécies alienígenas estão invadindo a flora e fauna, como o caso de várias pragas. Enquanto os problemas identificados dizem respeito a diferentes temas ambientais, eles também incluem questões que são transversais na natureza, e devem ser vistos de uma forma holística e integradora.

No prefácio deste, o sub-secretário-geral da ONU e diretor executivo do PNUMA, Achim Steiner, ressalta que

A Rio+20 comprovou de vez que os SIDS têm vulnerabilidades únicas e requerem uma atenção especial [...] São 52 países que abrigam 62 milhões de pessoas e emitem menos de 1% dos gases de efeito estufa, mas sofrem diretamente os efeitos das emissões globais[...]. É dever da comunidade internacional apoiar essas nações e aprovar um acordo climático robusto, que corte emissões e reduza o risco aos SIDS. (UNEP, 2014, p. 2, tradução nossa)

Em sua exposição acerca dos pequenos Estados insulares, o relatório conclui que o aumento do nível dos mares nos 52 países-membros do SIDS – quatro vezes maior que a média mundial – causado pelas mudanças do clima é a maior ameaça a essas nações, suas sociedades, seu meio ambiente e seu desenvolvimento.

O estudo alerta justamente para as proporções e ocorrências de desastres relacionados ao clima, cada vez mais frequentes. Segundo tal, isto levará a impactos desproporcionais que afetarão múltiplos setores das ilhas, como o turismo, a agricultura, a pesca, a energia, o acesso à água potável e infraestrutura básica. Tais impactos das mudanças climáticas estão associados a ambos processos lentos de início, como a degradação dos solos, o aumento dos níveis do mar e as temperaturas da superfície do mar, a acidificação dos oceanos, mudanças no ciclo global da água, e redução da neve e gelo e eventos de início rápido, como tempestades mais frequentes e intensas e inundações costeiras. A elevação do nível do mar deverá agravar a erosão costeira, tempestades e outros riscos, e levar à salinização dos aquíferos costeiros e terras agrícolas. Há um consenso crescente de que a magnitude e frequência de muitos perigos e intempéries relacionados com o clima irão aumentar à medida que o aquecimento global se acelera, especialmente nestas pequenas ilhas (IPCC, 2014).

O relatório, que se divide em duas partes – questões ambientais e questões socioeconômicas- convoca então a comunidade internacional a tomar atitudes pela redução dos impactos negativos das mudanças do clima, especialmente nos SIDS, e a adotar um acordo legalmente vinculante que inclua metas ambiciosas para redução das emissões de gases de efeito estufa.

Embora geograficamente díspares, as vulnerabilidades ambientais, socioeconômicas e geopolíticas que os países-membros do SIDS possuem têm muito em comum entre si e são

agravadas pelas alterações climáticas, juntamente pela baixa capacidade de adaptação. Dentre as vulnerabilidades que os Estados compartilham estão um conjunto peculiar de características que potencializam sua posição de desvantagem dentro da complexa distribuição de poder no sistema internacional. Briguglio (1995), ao tentar calcular um novo indicador de fragilidade para os Microestado insulares, resume em cinco estas desvantagens. A primeira delas seria o tamanho do país, que pode ser medido em termos de sua densidade demográfica e extensão territorial ou de seu Produto Interno Bruto. Para o autor, o pequeno porte dos SIDS é extremamente desfavorável por uma série de razões, dentre elas o limitado acesso a recursos naturais, o pequeno mercado doméstico e a dependência por produtos importados.

Adiante, a segunda característica que Briguglio (1995) aponta diz respeito às suas localizações geográficas em áreas remotas, afastadas de outras regiões e sem fazer fronteiras físicas com outros Estados que encarecem o transporte tanto de pessoas quanto produtos para dentro e fora das ilhas. Além desta, a propensão à desastres ambientais é muito maior em um ambiente tão exposto. Ciclones, terremotos e erupções vulcânicas ocorrem em vários lugares do mundo, porém nestes pequenos territórios a destruição causada costuma ser muito mais ampla. Assim também a fragilidade ambiental e, por fim, outros fatores econômicos concluem a questão.

O capítulo 29 do relatório de 2014 do IPCC (AR5) é dedicado especialmente ao caso das pequenas ilhas e os resultados relatados confirmam as previsões do Quarto Relatório de avaliação (AR4) e de avaliações anteriores do IPCC. Os riscos futuros associados às mudanças climáticas incluem a perda da capacidade de adaptação e serviços ecossistêmicos essenciais para vidas e meios de subsistência em pequenas ilhas. Deste modo também o IPCC circula as pequenas ilhas como uma categoria de vulnerabilidades particulares, apesar de considerar que alguns impactos das variações climáticas sejam mais intensos em determinadas regiões que outras.

Em síntese, o mais recente relatório vai de encontro as observações já anteriormente aqui apontadas e analisa os principais impactos daí decorrentes no abastecimento de água potável devido à baixa precipitação (especialmente no Caribe e Pacífico) e também à salinização dos lençóis freáticos dado o incessante aumento do nível do mar. Outras sérias consequências serão sentidas na disponibilização de alimentos e recursos financeiros (uma vez que a pesca é uma das principais fontes de renda e pode ser negativamente afetada devido ao aquecimento dos oceanos e que a diminuição das faixas de areia pode prejudicar áreas ocupadas por resorts, diminuindo assim a receita gerada pelo turismo nessas regiões), na agricultura e saúde (dada a salinização do já escasso território agricultável e a invasão de chagas e espécies

não nativas da região em ilhas de média e grandes latitudes) como também no estilo de vida dessas populações, que será diretamente impactado conforme eventos extremos se sucedam como inundações, tempestades e demais ameaças naturais que ameaçam deteriorar a infraestrutura e instalações afins que sustentam os meios de subsistência das comunidades insulares.

Retrospectivamente, a vulnerabilidade dos SIDS é assim potencializada por sua reduzida extensão territorial, população concentrada em áreas de risco e a grande dependência dos ecossistemas costeiros para alimentação, subsistência e proteção contra eventos extremos. O que está cada vez mais claro é que existe uma preocupação com o futuro desses pequenos “países-ilha” que já sofrem de fato os efeitos das mudanças climáticas. Não é para menos. Afinal, conforme salienta o estudo de 2014 do PNUMA, há terras que não podem mais servir para a agricultura porque o oceano já as invadiu, tornando salobro o que era antes território fértil. Lá nada mais cresce. Agora existem pessoas tendo que abandonar suas casas porque estas foram invadidas pelas águas e pelo fato de que as condições de vida estão ficando cada vez mais precárias.

Para Rayfuse (2009), entre os impactos mais marcantes das mudanças climáticas está a quase certa inabitabilidade de seus lares ancestrais. A conjugação de todos esses fatores, mais que indicar barreiras ao desenvolvimento econômico, é uma ameaça letal ao estilo de vida tradicional dessas comunidades nativas e um prenúncio dos futuros deslocamentos humanos que estão por ocorrer. Segundo a autora, os ilhéus há muito já estão cientes desses impactos e do risco que ronda a sobrevivência de países como Tuvalu, Kiribati, as Ilhas Marshall e Maldivas.

Apresentar a situação de ativismo na esfera internacional como também os modos como estes Microestados buscam desesperadamente chamar atenção para sua causa diz muito mais a respeito do enfrentamento dado pela comunidade internacional sobre o tema dos povos deslocados forçadamente por motivo de catástrofes ambientais e de sua evolução dentro do Direito Internacional do que podemos agora imaginar. Por isso, o caso será então analisando com bastante prudência objetivando elucidar o que ainda precisa ser desenvolvido para completar a lacuna envolvendo o tratamento da comunidade internacional diante das dificuldades enfrentadas pelas populações destas tão fragilizadas pequenas ilhas.

Como se não bastassem essas desvantagens, os habitantes dos SIDS estão começando a se defrontar com uma adversidade ainda mais grave. Não só em termos práticos como também no vasto aparelho normativo, o lócus de um Estado sem território ainda está para ser determinado. Tendo em vista que existe um número definido de fatores comumente aceitos

como elementares e indissociáveis quanto à existência de um Estado Moderno - a grosso modo: povo, territorialidade e soberania-, encontramos hoje na literatura alguns autores que apontam que

A Nação como realidade sociológica pode subsistir sem território próprio, nem se constituir em Estado, como ocorreu com a Nação judaica durante cerca de dois mil anos, desde a expulsão de Jerusalém até a recente partilha da Palestina. Contudo [para alguns autores] Estado sem território não é Estado. [...] O Estado moderno é rigorosamente territorial afirma [por exemplo] Queiroz Lima (FRIEDE. 2000, p.6).

Se nenhuma solução for encontrada até o final deste século, as populações destas ilhas poderão cair em um limbo jurídico de proporções kafkianas. As vulnerabilidades dos SIDS no entanto vão continuar a crescer, a menos que medidas urgentes sejam tomadas para resolver desafios ambientais, sociais e econômicos comuns.

2. PROBLEMATIZANDO A PERDA DE ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DO ESTADO E A ACEITAÇÃO DE UMA NOVA CATEGORIA DE REFUGIADOS

É indiscutível o fato de que a figura do Estado ocupa um papel central na estruturação do direito internacional e das relações internacionais. Desta forma, para que um Estado nasça e venha a integrar plenamente a comunidade internacional como agente soberano e sujeito de direito certos elementos costumam estar dispostos em sua composição.

Dadas as consequências do aumento do nível do mar para os Microestados insulares, a perda desses elementos pode acarretar em um problema jurídico de proporções ainda bastante incertas. O status que os habitantes das ilhas poderão receber assim como a questão de realocação dos mesmos para um novo local e a incerteza que paira a manutenção da soberania estatal já servem como exemplo de uma problemática extremamente complexa e cujo tratamento na arena internacional ainda não se encontra previsto.

Problematizar a perda dos elementos constitutivos do Estado assim como descritos na Convenção de Montevideu de 1933 é a primeira forma de lançar luz e encontrar esperança sobre a manutenção da soberania dos Microestados insulares. Como veremos adiante, embora tais elementos costumem estar presentes para que um Estado nasça, é difícil, no entanto que a perda de um ou mais deles aniquile automaticamente sua existência e protagonismo na ordem internacional. Diante de tais considerações novamente podemos encontrar um espaço com margem de manobra onde os chefes políticos desses pequenos países podem encontrar maneiras de conduzir suas ações afim de garantir a soberania de seus países.

Além de apontar essa possibilidade, este capítulo também tem como objetivo fazer uma primeira e fundamental análise a respeito da situação jurídica dos habitantes dos Microestados insulares com risco de desaparecer devido ao aumento do nível do mar. Como veremos adiante, esse “desaparecimento” não será dado da maneira mais óbvia, sendo que o território provavelmente figurara como último elemento constitutivo do Estado a ser perdido. Entretanto, essa ideia ainda não foi completamente desmistificada, principalmente na mídia. Assim, interpretações equivocadas e prejudiciais surgem de maneira ingênua devido ao mau uso de terminologias que possuem um peso diferente dentro do direito internacional. O rótulo de refugiados é o principal equívoco.

Enquanto uma abordagem geral pode ser sim útil para identificar a gama de impactos climáticos sobre o movimento humano, a semelhança das alterações climáticas como condutora desse movimento é uma justificativa insuficiente para agrupar um conjunto díspar de cenários de deslocamento e prosseguir para discutir respostas políticas em termos genéricos. De fato,

existe uma considerável confusão conceitual advinda de uma falta de rigor e (ou) consciência em empregar terminologias consistentes para descrever aqueles que se deslocam. Assim, apesar de uma expansão exponencial da literatura sobre a migração ambiental nos últimos anos, o seu efeito cascata pode resultar em uma simplificação contraproducente dessas questões.

2.1 O CONCEITO LEGAL DO ESTADO E A PERDA DE SEUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS NO CASO DOS MICROESTADOS INSULARES

Nas palavras de Accioly (2012, p. 388) “Pode-se definir o Estado como agrupamento humano, estabelecido permanentemente num território determinado e sob governo independente”. Diante dessa definição, infere-se que o status de reconhecimento de uma nação como independente, conforme estabelece a Convenção Interamericana sobre os Direitos e Deveres dos Estados, firmada em Montevideu em 1933, provém, teoricamente, de quatro elementos essenciais, quais sejam: uma população permanente, um governo efetivo, a capacidade de se relacionar com outros Estados e um território definido.

Tal qual define Accioly (2012), “Por população entende-se a coletividade de indivíduos, nacionais e estrangeiros, que habitam o território em determinado momento histórico; é a expressão demográfica ou conceito aritmético, quantitativo”. Os dois elementos seguintes-governo e capacidade de manter relações com os demais Estados - completam-se: “Em outras palavras, é necessária a existência de governo soberano, isto é, de governo não subordinado a qualquer autoridade exterior, e cujos únicos compromissos sejam pautados pelo próprio direito internacional”.

Já “A exigência de território determinado não deve ser entendida em sentido absoluto, ou seja, o adjetivo determinado não significa que o território deva estar perfeitamente delimitado, conforme alguns poucos internacionalistas sustentam” (MCADAM, 2010, p.2). Geralmente, todos os quatro elementos são necessários para que um Estado possa existir e exercer sua soberania. Contudo, uma vez estabelecido o Estado, a falta de um ou mais de seus fatores não implica automaticamente no fim do mesmo. Jane McAdam (2010) credita a forte “presunção de continuidade do Estado”²⁷ mesmo quando este perde algum de seus componentes ao fato de que desde a publicação da Carta da ONU em 1945 houveram poucos casos de extinção de Estados e aparentemente nenhum por extinção involuntária. Para ilustrar seu

²⁷ Nos quase 70 anos desde que a ONU foi criada, poucos Estados se tornaram extintos. A "presunção de continuidade" afirma que uma vez que um Estado é criado e reconhecido no direito internacional, é difícil que este desapareça ou para que seu status mude para que ele não seja mais um Estado reconhecido.

argumento a autora faz alusão ao caso dos chamados “Estados falidos”²⁸ que continuam a ser reconhecidos mesmo estando estes falhando ao garantir um governo eficaz e manutenção do controle de seu território.

É oportuno considerar assim que muitos Estados dentro do direito internacional já perderam algum desses elementos constitutivos, mas que, no entanto, continuaram a ser considerados Estados porque em sua formação já haviam previamente possuído os quatro critérios demarcados. Kittel (2014) ressalta que quando um Estado é estabelecido, ele age como um escudo protetor contra-ataques a sua soberania, desta forma, dificultando que pequenas alterações em sua estrutura pudessem ameaçar globalmente essa proteção, sendo assim raro que um Estado venha a ser totalmente dissolvido. Esta capacidade dos Estados de existir apesar da falta de um critério pode sugerir que os Microestados insulares poderiam sim manter sua condição de Estado, embora em determinado ponto eles já não mais obedecerão a definição tradicional de um Estado.

Semelhantemente, Accioly (2012) assinala que, na prática, o status de Estado a determinada coletividade pode ser passível de discussão. Levando-se em conta o conceito amplo dado à noção de autodeterminação pelas Nações Unidas, esse status foi se estendendo sem maiores exigências depois da Segunda Guerra Mundial, época em que ainda eram exigidos uma população mínima e território de porte razoável além de independência econômica da coletividade em relação aos demais Estados. Desde então e especialmente

A partir de 1960, diversos estados recém independentes foram aceitos como membros das Nações Unidas, o *status* a ser atribuído a uma série de territórios, denominados Microestados, passou a ser questão séria. Em tese, reuniam os citados elementos constitutivos de um Estado, mas se discutia sua aptidão de existirem sem o auxílio das antigas metrópoles ou da ONU. Em relatório, o então secretário-geral U THANT lembrava que possivelmente o problema dos Microestados poderia constituir no futuro um dos mais graves problemas da Organização, e o ingresso de algumas ilhas minúsculas do Caribe e do Pacífico, algumas com menos de 100.000 habitantes, veio agravar o caso, que está a exigir solução. (ACCIOLY, 2012, p. 391)

É de fato interessante e curioso notar como desde a entrada desses Microestados insulares como países-membros na ONU boa parte da problemática que envolve sua viabilidade já era observada pelo antigo secretário-geral e, inequivocamente, em tom pessimista. Mais interessante é perceber que a solução para o caso ainda não foi encontrada, tampouco suficientemente debatida a ponto de que linhas de ação concretas e tratamento jurídico coerente

²⁸ O termo "Estado falido" geralmente significa que um estado não foi bem-sucedido, não que ele deva ou deixará de existir. A presença de "Estados falidos" na atualidade indica que um Estado pode manter a sua independência no direito internacional, apesar do fato de que ele já não pode satisfazer o requisito do "governo". Se um Estado pode manter a sua condição de Estado, apesar de ser considerado um "Estado falido", então parece provável que um Estado insular, que uma vez já possuiu o requisito território de um Estado, pode também ser autorizado a continuar a existir como um estado no direito internacional.

pudessem ser estipulados de maneira incisiva.

Considerando que o Direito Internacional contempla a dissolução formal do Estado nos casos de absorção voluntária (por outro Estado), fusão (com outro Estado) e dissolução (com o surgimento de um Estado sucessor) (MCADAM, 2010), a potencial extinção de um Estado por causa das mudanças climáticas é totalmente nova, posto que o território que abandona não será (e nem pode ser) assumido por qualquer outro Estado.

De fato, as duas Convenções que tratam sobre a sucessão de Estados são as de Viena. A primeira ocorreu de 1977 a 1978 e a segunda em 1983. Como Accioly (2012) indica, é preferível analisar separadamente as várias hipóteses de sucessão. Aqui se faz mais necessário destacar entre as em matéria de tratados, de bens, de arquivos, de dívidas e de legislação, a questão da nacionalidade, bem como as consequências do surgimento de um novo Estado e a situação deste em face das organizações internacionais. Na explanação do autor a sucessão é sem dúvidas um tema clássico, mas que carecia de atualização na última década do século XX. A prática considerada recente mostrou a diversidade dos desdobramentos possíveis do tema bem como expôs durante a negociação e celebração das supracitadas Convenções a falta de interesse acerca do assunto, considerada questão pertencente ao passado, superada pelo fim da descolonização afro-asiática (ACCIOLY, 2012).

Não obstante, o mesmo autor prontamente indica que as determinações destas se mostraram atuais e necessárias diante do fim da Guerra Fria e da reformulação do mapa europeu, servindo como guia para os Estados interessados, tanto em suas negociações como na elaboração de suas legislações, em caso de ausência de dispositivos de tratados. Diante dessas ocorrências, em 1993, a questão da nacionalidade das pessoas físicas em caso de sucessão de Estados passou a se inscrever nessa temática, com consequências diretas sobre os direitos fundamentais do homem, ou seja, uma evidência adicional da pertinência e da relevância, além da atualidade e necessidade do tema (ACCIOLY, 2012).

Citando Degan (1996), Accioly (2012) ressalta ainda que sob o termo “sucessão de Estados” não existe, todavia, um sistema completo de normas jurídicas, sendo mais preciso, assim, dizer que a sucessão de Estados é uma situação (ou nova situação) à qual se aplicam normas já existentes do direito internacional geral, outrossim, considerado demasiadamente pobre em normas específicas para resolver com antecedência os problemas de sucessão de Estados que podem surgir na prática. Dessa forma, pode-se concluir, a grosso modo, que os dois tratados que versam sobre a sucessão de Estados definem esta como a substituição de um Estado por outro em suas responsabilidades para as relações internacionais de um território, sem que surja daí um vácuo de identidade e continuidade.

No presente contexto, cabe analisar em qual ponto os Microestados insulares podem vir a perder sua natureza jurídica, uma demarcação que até hoje é incerta. Nesta ocasião, torna-se oportuno destacar separadamente dois elementos-chave de soberania a fim de trazer à tona possíveis implicações para este cenário.

A começar pela possibilidade de perda do território, como já registrado anteriormente, muitos autores evidenciam que os Estados são evidentemente entidades territoriais. Friede (2000) considera que “O território, em sua concepção elementar, pode ser definido como a base física do Estado, onde a soberania (qualidade intrínseca do Estado) é exercida em sua plenitude”. Contudo, Jane McAdam (2010) se questiona se existe uma real necessidade de que eles assim permaneçam para preservar seu status jurídico. A autora parte do pressuposto básico de que não existe uma área mínima requerida para que este elemento venha a compor um Estado e que a perda de certa parte do mesmo não deveria ao menos afetar o status legal da entidade uma vez que suas fronteiras não precisam estar previamente definidas.

Kittel (2014) vai de encontro à argumentação de Jane McAdam ao apontar que, além do mais, os Estados não são obrigados a ter fronteiras fixas ou permanentes, sequer um território contíguo a fim de satisfazer o critério de território de um Estado. O território de um Estado independente poderia ser localizado como um enclave dentro de outro Estado. Ademais, de acordo com a mesma, alguns estudiosos afirmam que a exigência de território implica inerentemente que uma entidade do governo tenha o controle sobre o mesmo, não tão e somente sua existência física. Nessa linha, McAdam busca em Crawford (2006) a sustentação para este ponto, citando que o mesmo enquadra a exigência territorial de um Estado como “um constituinte do governo e de independência” e não como um critério separado, desvinculado dos demais. Não obstante, Kittel (2014) conclui que os Estados podem continuar sim existindo mesmo quando seus governos operam fora das fronteiras do seu território nacional ou têm populações se deslocando.

No mais, McAdam (2010) encerra a questão ilustrando o caso do mecanismo do governo em exílio que permitiu a governos funcionar extraterritorialmente, como ocorreu, por exemplo, com “a Nação judaica durante cerca de dois mil anos, desde a expulsão de Jerusalém até a recente partilha da Palestina” (FRIEDE, 2000), embora isso tenha sido sempre contemplado como uma “permissão” temporária e excepcional. Além disso, ele tem como premissa a continuação da existência de uma população permanente no território do Estado (embora o governo no exílio também retenha jurisdição sobre os nacionais no exterior). Complementando, McAdam (2010) finaliza a questão indicando que o requisito geral de que Estados possuam um território por eles regido parte do pressuposto de que ainda lá resida sua população a ser

governada. Esta conjectura sugere assim que a necessidade de possuir um território pode estar aberta a interpretações dentro do direito internacional.

Bem como não existe uma exigência mínima de território, não é postulado que um Estado tenha uma quantidade mínima de população (KITTEL, 2014). De fato, Tuvalu, por exemplo, possui o segundo menor índice demográfico do mundo, ficando apenas atrás do Vaticano. Em se tratando da relação entre Estado e população, Kittel (2014) indica que o único pré-requisito é que a última seja permanente. Esta noção de “permanência” simplesmente significa, segundo McAdam (2014) que a mesma não pode ser transitória. No entanto, para os efeitos da análise presente, as mudanças climáticas introduziram um novo problema que requer consideração no direito internacional: a possibilidade de um Estado continuar a existir mesmo quando a maior parte ou a totalidade de sua população resida fora do território definido do Estado e assim permanecerá a fazê-lo.

Tanto Kittel (2014) quanto McAdam (2010) fazem questão de destacar que já existem uma série de Estados do Pacífico com grande porcentagem de suas populações vivendo fora do seu território e que de fato algum isso afeta a habilidade destes em continuar a funcionar como Estados ou serem reconhecidos como tal pela comunidade internacional. McAdam (2010) ainda apresenta alguns exemplos como o da Samoa que tem aproximadamente 57% e o de Tonga com 46% de seus respectivos cidadãos morando fora de suas fronteiras. Além disso, consideram ambas, a proporção de população vivendo dentro do território não parece ser um determinante no critério “população” como requisito para a soberania estatal. Contudo, mesmo em casos onde a maioria da população resida fora do território de origem, ainda se observa que alguma porção de habitantes permanecem residindo dentro desse território.

Caso o território de um Microestado insular deixe de existir porque “afundou” graças ao aumento do nível do mar, seria impossível que mesmo apenas um único indivíduo ali permanecesse. O possível desaparecimento desses países insulares traz à tona a reflexão sobre um problema extremamente específico uma vez que quando o último residente abandonar seu território, é muito provável que para lá ele nunca mais possa retornar. Jane McAdam (2010) levanta a questão de se um êxodo da população provocado pela premissa da iminente ou eventual perda de território assumiria um novo significado sob a luz do direito internacional e se questiona se existiria a possibilidade desse Estado continuar a existir através da posse de algum outro assentamento próprio.

Mais que encontrar respostas concretas para o caso irrompem daí novas e mais multifacetadas questões. Entre elas, ainda não se sabe se o critério de população permanente poderia ser alterado para que o Estado continuasse a existir e exercer soberania como sujeito de

direito. A única certeza é que, caso as projeções se concretizem, todos os habitantes que moram em áreas de risco devido ao aumento do nível do mar serão por fim obrigados a buscar proteção em outros territórios (que já são pertencentes a outros Estados). Isso também torna questionável a possibilidade de um governo poder continuar existindo e legislando sobre um Estado que não possui mais nem território nem população permanente nos moldes como estes dois itens são apresentados até hoje.

É certo que os primeiros distúrbios advindos do impacto das mudanças climáticas se apresentarão primeiramente na temática envolvendo a população devido ao fato de que a maioria das ilhas vai primeiramente se tornar inabitável, antes mesmo de desaparecer fisicamente sob a água. Caso estas pessoas sejam forçadas a se deslocar, pode acontecer de essa população se dispersar para diferentes lugares do mundo e acabarem não mais compondo um agrupamento de caráter “uniforme”. Este ponto levanta a questão de se os Microestados insulares podem manter sua soberania se eles não possuem mais população.

Ponderar esta dissolução involuntária e *sui generis* dos Microestados em razão das mudanças climáticas de cunho antropogênico implica novas e fascinantes questões acerca das normas existentes para a criação e dissolução de Estados. No entanto, McAdam (2010) demonstra preocupação sobre as deliberações por demais abstratas referentes as premissas do porquê, quando e como Estados podem “desaparecer”, que podem resultar, para ela, na adoção de bem-intencionadas, mas, em última instância, políticas equivocadas que não se adequam confortavelmente às evidências empíricas. Na mesma linha, a australiana em questão argumenta também que o foco na perda do território como um indicador do desaparecimento do Estado pode estar posicionado incorretamente nas especulações, uma vez que Microestados insulares como os já apresentados Kiribati e Tuvalu se tornarão inabitáveis muito antes de desaparecerem fisicamente. O fator principal dessa consideração consiste, em termos legais, na ausência de população que, ao invés de território, proverá o primeiro sinal de que uma entidade não mais dispõe de todos os indícios de sua soberania.

Ainda que agucem o imaginário de muitos, as previsões acerca de ilhas desaparecendo da noite para o dia possuem pouca probabilidade de se materializarem de modo tão dramático como o apresentado pelos próprios governantes e pelo sensacionalismo da mídia. Obviamente isso não quer dizer que o aquecimento global não esteja impactando de maneira acentuada nesses Estados, afinal, como já visto anteriormente, ele está. Todavia a relação causal entre as mudanças climáticas e a completa extinção dos Microestados insulares não possui ainda uma ligação suficientemente clara e direta.

Notando que muito antes de o pior cenário do aumento do nível do mar se tornar real,

as pessoas serão forçadas a se deslocar, é pertinente esclarecer então que o aumento do nível do mar não será o gatilho da migração forçada. Em vez disso, as alterações climáticas já vêm agindo como intensificadores e multiplicadoras de ameaças muito antes disso se concretizar, interagindo com questões e problemas socioeconômicos há muito já pré-existentes. Consideramos assim que o aumento do nível do mar representa o ponto final de inflexão que torna as pessoas incapazes de permanecer em suas casas. McAdam (2010) também observa que baixos níveis de educação, de capacidade técnica, de disponibilidade de recursos e de apoio institucional dificultam a capacidade de resposta, e tornam seu lobbying para a assistência e adaptação árduo.

Mesmo que um dos critérios para a soberania estatal se configure na existência de um território definido e que este território eventualmente venha a sumir do mapa graças ao aumento do nível do mar, McAdam (2010) faz questão de frisar que é a conservação dos outros três elementos - população permanente, governo efetivo e a capacidade de se relacionar com outros Estados – que será desafiada previamente. A falta de água potável devido ao encolhimento dos lençóis freáticos, a redução do espaço também pela erosão e a salinização do solo, por exemplo, são apontadas como alguns dos principais motivos que podem levar a população a se deslocar para fora dos países insulares. Devido ao impacto que estes fatores terão na agricultura é provável que a urbanização seja ainda mais intensificada, levando grandes contingentes humanos a se deslocarem, aumentando a pressão num mercado de trabalho já bastante limitado.

Ainda sobre a perda de elementos constitutivos do Estado, é interessante notar que não há um padrão esclarecido no direito internacional sobre quando um Estado satisfaz o elemento “governo” da condição de Estado (KITTEL, 2014). Como no caso dos já citados Estados-falidos, há a possibilidade que Estados reconheçam estas entidades mesmo quando elas careçam de governos eficazes. Kittel (2014) observa que alguns estudiosos argumentam que o componente governo pode ser distinguido como aquele que exerce a real autoridade sobre a população e o território e também o que possui o direito de exercer autoridade em respeito a outros Estados. Enquanto possa ser realizável que os governos dos Microestados insulares com risco de desaparecimento operem por meio de governos em exílio, eles ainda enfrentarão o desafio de reter o reconhecimento dos outros Estados da comunidade internacional após sua população ter sido transferida para outras localidades. Uma vez que o conceito de governo em exílio ainda gire na base da autoridade sobre um território, Kittel (2014) assevera que é extremamente incerto se este poderia exercer autoridade sobre sua população que no caso estaria residindo em outros Estados. Caso isso não fosse possível, o governo estaria desprovido tanto do direito de exercer soberania como da real autoridade necessária para praticar uma

governança legítima. Ademais, a capacidade para se relacionar com outros estados não constitui uma questão primordial caso o governo continue a existir, sendo assim, uma consequência da soberania e reconhecimento estatal e não um critério específico e indissociável do Estado (MCADAM, 2010).

Em suma, independentemente desses quatro elementos citados costumarem figurar como princípios orientadores para a definição de soberania de um Estado, ainda existe certa margem aberta a interpretações dentro dela. Deste modo, apesar da ampla aceitação da definição dada por meio da Convenção de Montevideú, a questão da soberania estatal pode continuar a evoluir e não ser mais considerada a única disponível para que um Estado exista dentro do direito internacional. Ainda assim, a prática estatal sugere que é provável que exista uma presunção de continuidade de um Estado por algum tempo, mesmo que os indícios jurídicos de um Estado comecem a minguar. No entanto, em algum momento futuro, esta pode ter fim uma vez que as características objetivas da condição de Estado comecem a diminuir, e Estados, unilateralmente ou em conjunto, podem gradualmente retirar seu reconhecimento de outra uma entidade como Estado (MCADAM, 2010).

Por conseguinte,

Do ensinamento da doutrina de que o estado nasce mediante a reunião dos elementos constitutivos, antes analisados, decorre a consequência lógica de que o desaparecimento de qualquer desses elementos implicará a sua extinção. O desaparecimento de toda a população, como num êxodo total, ou do território, eram exemplos pouco viáveis, mas atualmente cientistas têm alertado que em decorrência do efeito estufa poderá ocorrer o degelo das calotas polares com o consequente aumento nos níveis dos oceanos e desaparecimento de alguns Microestados do Pacífico e do Caribe, bem como de consideráveis extensões costeiras. Aí se inscreve a categoria, todavia incipientemente determinada, de refugiados ambientais. Há necessidade de que o direito internacional se inscreva além da notação do anedotário da prática diplomática e da casuística das relações internacionais, em matéria de sucessão de estados, sob pena de se perder enquanto sistema normativo. (ACCIOLY, 2012, p. 420)

2.2 RECUSANDO O RÓTULO DE REFUGIADOS NO CASO DOS MICROESTADOS INSULARES

Atualmente existe um debate intenso a respeito da existência e aceitação dentro do Direito Internacional de uma nova categoria de pessoas forçadas a se deslocar para fora de seu território devido a situações de calamidade envolvendo desastres naturais. No ímpeto de buscar reconhecimento e proteção jurídica para este determinado tipo de migrante, muitos autores procuram protegê-los ao abrigo do manto conceitual do termo “refugiado”, sob a denominação de “refugiados ambientais”. Bates (2002), por exemplo, depois de criticar a imprecisão desta

denominação chega até a classificar os tipos de refugiados ambientais, os quais seriam: 1) os temporariamente deslocados por desastres (naturais ou antropogênicos), 2) os permanentemente deslocados por mudanças ambientais drásticas e 3) os que migram baseados na deterioração gradual das condições ambientais.

Por mais que a discussão acadêmica acerca do caso desperte interesse a respeito do tema, existe uma série de pequenos Estados insulares no Pacífico e ao redor do globo que também estão se posicionando a respeito do assunto e que gostariam de ser ouvidos. Estimando que a maior parte deles desaparecerá do mapa até o final deste século, esta liga de países já sofre hoje as graves consequências do derretimento incessante das calotas polares e de todo o andamento do aquecimento global.

É verdade que os deslocamentos em resposta às mudanças ambientais e climáticas não são novidade, tendo sido desde os tempos mais remotos uma estratégia habitual de sobrevivência. Migrar é uma solução lógica para escapar de lugares cuja vida humana se tornou inviável e foi justamente por meio de tal ato que nossos ancestrais nômades povoaram o globo. Deste modo, no decorrer do curso evolutivo da humanidade, o ato de migrar permeou – e ainda permeia – muitos dos capítulos e acontecimentos de nossa História. A busca por sobrevivência e recursos, as alterações no meio ambiente ao qual estavam inseridos e logo mais as guerras, a colonização de outras fatias do globo e as sucessivas perseguições de grupos étnicos, políticos e religiosos acompanharam o primordial progresso de nossos ancestrais em sua jornada até nosso atual estado de *Homo sapiens*.

Partindo dessa premissa, mesmo se não fosse levado em conta a qualidade antropogênica das mudanças climáticas, é praticamente inexequível condenar os anseios de uma população que se desloca a fim de garantir sua integridade física. Ainda assim, não é novidade que, embora em um mundo altamente globalizado, as barreiras para a migração estejam cada vez mais firmes e espessas. Leis domésticas de imigração restringem a entrada de não-cidadãos em outros países e crenças xenófobas em relação ao estrangeiro acabam por tornar o território hostil e o forasteiro marginalizado dentro do Estado “receptor” (MCADAM, 2011).

O Direito Internacional reconhece apenas uma pequena porção de pessoas deslocadas forçadamente cuja comunidade de Estados possui a obrigação de proteger. Isso significa que, mesmo se o indivíduo que abandona seu país de origem o faz por um motivo básico de preservação de sua vida, ao menos que ele possa ser enquadrado em uma das categorias dignas dessa proteção dentro do âmbito jurídico internacional ou possa migrar legalmente por razões como emprego, família e educação, o mesmo corre sérios riscos de interdição, detenção e

expulsão caso tente cruzar qualquer fronteira internacional, não possuindo seja qual for direito legal de permanecer em outro país (MCADAM, 2009).

A construção de um Direito Internacional dos Refugiados tal como o temos hoje é condizente a uma sucessão de eventos marcantes que permearam a edificação das relações internacionais através do tempo. Deste modo, o desenvolvimento do instituto do refúgio remonta inicialmente a Antiguidade Clássica, estando este fortemente relacionado à origem e evolução do direito de asilo e atinge sua consolidação jurídica perante a sociedade internacional somente no século XX, tempo em que novas organizações internacionais criadas passam a conduzir o processo de prestação de assistência aos refugiados e a positivação do seu estatuto jurídico (VIEIRA, 2012).

Conseqüentemente, a forma de tratamento dado àqueles que se deslocaram forçosamente do seu território de origem foi alterada ao longo de diversos acontecimentos históricos, ganhando maior corpo no quadro pós-Primeira e Segunda Guerras Mundiais graças ao enorme contingente gerado de deslocados (ANDRADE, 1996). A definição legal de "refugiado", e os direitos e garantias que um refugiado possui são estabelecidas então na Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, em conjunção com o seu Protocolo de 1967.

Desta forma, dentro do escopo da Convenção, em seu artigo I (A), o termo “refugiado” é aplicado a qualquer pessoa

a). Que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados.

[...]

c) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

d) No caso de uma pessoa que tem mais de uma nacionalidade, a expressão "do país de sua nacionalidade" se refere a cada um dos países dos quais ela é nacional. Uma pessoa que, sem razão válida fundada sobre um temor justificado, não se houver valido da proteção de um dos países de que é nacional, não será considerada privada da proteção do país de sua nacionalidade.²⁹

Partindo da análise desta definição, por mais que a Convenção tenha elencado circunstâncias que motivam a concessão de refúgio, ela não exauriu de forma alguma todas as

²⁹ BRASIL. Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra em 28 de julho de 1951. Brasília, 28 de janeiro de 1961.

situações que poderiam integrar uma concepção mais ampla daqueles que buscam proteção. Consequentemente, os instrumentos jurídicos em uso continuam não sendo capazes de abarcar toda a miríade de motivos capazes de disparar o deslocamento humano.

No que concerne ao deslocamento humano desencadeado por fatores ambientais, a novidade atual se concentra na subjacente base antropogênica das mudanças climáticas além da grande proporção de pessoas que podem ser suscetíveis a elas e a relativa rapidez com a qual essas mudanças dar-se-ão no decorrer do tempo, podendo dificultar os tradicionais padrões adaptativos tanto da humanidade quanto de seu sistema normativo. De tal forma, a falta de capacidade de adaptação frente a este inédito cenário é provavelmente o fator mais crítico dessa vulnerabilidade humana (MCADAM, 2010).

Enquanto o termo refugiado descreve apenas uma estreita subcategoria do contingente humano forçado a se deslocar atualmente, Jane McAdam (2010) defende que ele está sendo frequentemente mal aplicado nestes casos de migração disparado por um gatilho de caráter ambiental. A produção bibliográfica salvaguardando a ampliação da proteção de refúgio a estas pessoas é vasta e corrente. Como resposta a falta de amparo legal dos mesmos, muitos autores buscam legitimar esta causa através do emprego de novas taxodermias tais como as de “refugiados ambientais”, “refugiados do clima” e “refugiados ecológicos” que se fazem presentes em praticamente todas as pesquisas acerca de deslocamento humano forçado devido às causas ambientais.

Em síntese, para Malta (2011, p. 164)

O refugiado é, portanto, tratado de forma teórica e prática como uma anomalia. Teoricamente, porque vai contra essa homogeneidade, tal qual um migrante o faria, mas de forma forçada, pela perseguição que o fez se locomover. [...] Entrementes, já sendo uma “anomalia” ao sistema moderno de Estados por sua definição como refugiados, a situação dos refugiados ambientais é, de forma teórica ou prática, “mais anômala” em comparação aos demais, uma anomalia dentro da anomalia.

Essa “anomalia dentro da anomalia” foi mais precisamente definida no Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente e que, por mais polêmico que seja, continua a ser o principal pilar para a delimitação do termo “refugiados ambientais”, que seriam

aquelas pessoas que foram forçadas a sair de seu habitat natural, temporária ou permanentemente, por conta de uma ruptura ambiental marcante (natural e/ou causada pelo homem) que ameaça suas existências e/ou afeta seriamente suas qualidades de vida. Por ‘ruptura ambiental’ entende-se qualquer mudança física, química e/ou biológica no ecossistema (ou na base de recursos) que o faz, temporária ou permanentemente, insustentável para suportar a vida humana. (Ibid.)

No entanto, é importante destacar que o empenho para reconhecer esse específico grupo dentro do status de “refugiado” é bastante contraditório não só fora do meio acadêmico como também dentro dele. Logo, existem divergentes posicionamentos quanto a esta classificação,

entre eles podemos apontar que:

Há os que defendem a categoria de refugiados ambientais que se dividem entre aqueles que incluem como refugiados ambientais todos que se deslocam por motivos ambientais (BATES, 2002; ADAMO, 2001). Por outro lado, estão aqueles que procuram delimitar a categoria de refugiados ambientais apenas àquelas pessoas que se deslocam em função da nova configuração de mudanças ambientais no planeta Salehyan (2005) e Myers (2001). Os críticos dessa categoria se utilizam justamente da indecisão sobre uma definição oficial de refugiado ambiental para dizer que essa categoria como tal é desnecessária já que migrantes internos ou internacionais motivados pelo ambiente sempre existiram. (PINTO, 2009).

Através do emprego desses conceitos, uma variedade de atores tem proposto a criação de novos tratados internacionais sobre as migrações que possuem por pano de fundo as mudanças climáticas³⁰ e alguns estudiosos chegaram até a propor a criação de novos instrumentos legais que visem a proteção exclusiva dos mesmos. Docherty e Giannini (2009), por exemplo, concluindo que há uma lacuna no quadro jurídico e político internacional que diz respeito ao emergente problema dos refugiados das mudanças climáticas ligadas à atividade humana e as emissões globais de gases do efeito estufa argumentam que a comunidade internacional deveria assumir a responsabilidade de mitigar os danos a quem os tenha causado por meio de uma convenção independente, reconhecendo o termo “refugiado do clima” e contendo garantias de assistência, responsabilidades compartilhadas e administrativas.

Apesar de todas essas propostas variarem em termos de como definem estes deslocados e se tais pessoas deveriam ser sujeitas a uma análise individual de seu status (similar à da Convenção de 1951) ou se essa proteção deveria ser garantida com base no país de origem do qual elas fogem (uma abordagem coletiva), Jane McAdam (2010) argumenta que não é evidente se um tratado serviria de melhor interesse para prover uma base legal de amparo a essas pessoas. Embora a autora não se posicione completamente contrária a um futuro regime de tratados no qual os Estados aceitem seu dever de prestar assistência àqueles deslocados em parte devido as mudanças climáticas, uma proteção semelhante à dos refugiados pode não se configurar na melhor resposta para a questão dos direitos humanos de comunidades, chegando até a obscurecer tais direitos que também carecem de atenção.

Explicar a jornada atual e luta pelo reconhecimento do perene avanço do mar sobre os

³⁰ O Projeto de Convenção Relativa ao Estatuto Internacional dos <<Deslocados>> Ambientais elaborado CRIDEAU (Centre de Recherche Interdisciplinaire en Droit de l'Environnement, de l'Aménagement et de l'Urbanisme) e pelo CRDP (Centre de Recherche sur les Droits de la Personne), equipes temáticas do OMIJ (Observatoire des Mutations Institutionnelles et juridiques) figura entre uma dessas propostas e pode ser encontrado traduzido do francês em: VIERIA, Lígia Ribeiro. **Refugiados Ambientais: Desafios à sua Aceitação pelo Direito Internacional**. 2012. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

pequenos territórios que dizem respeito aos Microestados insulares e sua relação com a problemática do desenvolvimento do termo “refugiado ambiental” torna-se, isto posto, mais que pertinente. Muitas das ações praticadas pelos governos desses países vão no sentido de chamar a atenção para a causa de uma população que, na realidade, não quer ser vista como refugiada, mas que será progressivamente obrigada a buscar abrigo em outros cantos do planeta devido ao processo de deterioração das condições de subsistência desencadeados através da intensificação das variações climáticas e do avanço contínuo do nível do mar.

Afinal, assumir o status de refugiado vem com um grande fardo. Em reportagem ao *The Guardian*, Alex Randall esclarece que é incontestável afirmar que em todo o mundo, os refugiados enfrentam racismo e discriminação e que os governos anfitriões costumam fazer pouco para contestar isso. Encontrar moradia e trabalho além das dificuldades para se adaptar a uma cultura e língua diferentes são alguns dos problemas rudimentares desta trágica realidade. Isto acaba por explicar “por que muitas pessoas não gostam do termo ‘refugiado do clima’ e por que elas não veem a criação do status de refugiados ambientais como uma boa solução.”³¹

Consonantemente, por mais que haja esforços no sentido de avançar a conceitualização do termo “refugiado ambiental”, os tuvaluanos, assim como os demais povos que se encontram na mesma condição, lutam para que tal definição não seja aplicada à sua realidade. Uma vez que seu território está desaparecendo, eles se veem sim obrigados a sair, todavia, é mais certo afirmar que não são eles que deixam seus lares, mas que seus lares são assim “tomados” deles, não se enquadrando num caso clássico de migração.

Em síntese, a preocupação referente a adoção de uma nova categoria de refugiados no aparato jurídico internacional determinada por meio da celebração de algum tratado multilateral que visa estender as obrigações internacionais de proteção dos Estados sobre indivíduos pode não ser o mecanismo mais eficiente no tratamento de populações severamente prejudicadas pelas mudanças climáticas. Jane McAdam (2010) acredita também que existe até certo risco de que a definição jurídica do que seriam hoje os “refugiados do clima” lese as implicações do mesmo, podendo priorizar certos grupos em detrimento de outros ou dar espaço para

³¹ Do original: Rightly or wrongly the term “refugee” conjures powerful images. Tented camps; people moving in urgent distress; leaving their homes and walking huge distances. [...] Across the world, refugees encounter racism and discrimination. Host governments often do little to challenge this. So the prospect of becoming a refugee comes with a lot of baggage. This is a tragic reality. But it explains why many people do not like the term “climate refugee” and why they do not see the creation of climate-refugee status as a good solution. RANDALL, Alex. **Don’t call them ‘refugees’**: why climate-change victims need a different label. *The Guardian*. 18 September 2014. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/vital-signs/2014/sep/18/refugee-camps-climate-change-victims-migration-pacific-islands>>. Acesso em 20 de outubro de 2014.

interpretações com possibilidade de exclusão de trato assistencial.

Para a autora, o primeiro passo a ser dado é o de entender este fenômeno migratório na forma tal qual nos é hoje apresentada uma vez que “a maneira como o fenômeno é entendido necessariamente determina a maneira como ele será regulamentado”. Nessa linha, como o direito internacional e as instituições responderão à realocação de pessoas orientada pelas mudanças climáticas depende em partes se a) esse movimento é percebido como voluntário ou involuntário; b) a natureza que o promoveu (uma catástrofe ou um quadro gradual, de início lento, como o relacionado a perda de território devido ao aumento do nível do mar); c) se as fronteiras internacionais são cruzadas; d) na medida que existem incentivos políticos para caracterizar algo vinculado às mudanças climáticas ou não e e) se o movimento é dirigido ou agravado por fatores humanos, como por exemplo, a discriminação³².

Em um nível de análise “macro” há uma série de modos que esses movimentos podem ser caracterizados e abordados como, por exemplo, nas questões de migração, de segurança, de desenvolvimento ou como uma questão ambiental. Cada qual destas é arquitetada sob um conjunto implícito de premissas que motivam diferentes respostas políticas, McAdam (2010) analisa cada um deles e verifica quais seriam as implicações legais de suas respectivas abordagens. No caso de esta ser considerada uma questão de trato ambiental, o agrupamento dos “refugiados do clima” das “*sinking islands*” poderia ser usado assim como uma potente imagem política na avocação pela redução das emissões de gases do efeito estufa na atmosfera e proteção de ecossistemas em risco. A autora destaca que aqui o uso da terminologia referente a ideia de refúgio contribuiria para um efeito dramático do assunto. Da mesma maneira, sendo a questão abordada através de uma perspectiva acerca do desenvolvimento como exposta no primeiro capítulo, a ajuda externa e investimento são vistos como as ferramentas que podem financiar medidas de adaptação e amparar os Estados afetados pelo clima para “desenvolver” seu caminho para fora da pobreza e subdesenvolvimento e assim por diante.

Analisar o discurso dos líderes dos Microestados insulares ao longo dos anos e suas chamadas para as questões envolvendo as mudanças climáticas pode proporcionar interessantes análises e insinuar sob quais perspectivas estas estão sendo frequentemente fundamentadas. É fato que para cada chamada dessas existe um interesse elementar de assegurar benefícios e garantias para o Estado, sejam estes do mais básico anseio em garantir os direitos humanos de

³² McAdam elabora de maneira interessante o tópico da discriminação, demonstrando que como um assunto é caracterizado pode ser uma faca de dois gumes: enquanto alguns líderes de Microestados insulares do Pacífico têm destacado a ameaça existencial que as mudanças climáticas impõem aos seus Estados, países como Estados Unidos, Austrália e membros da União Europeia destacam as ameaças de segurança que as mudanças climáticas podem implicar a eles devido a “ameaça” da migração humana.

suas populações, sua identidade cultural até os mais intrincados como a sobrevivência estatal frente a perda de elementos constitutivos do Estado e as relações econômicas dentro da complexa estrutura de distribuição de poder das relações internacionais.

Não é só dentro da AOSIS e do SIDS que os Microestados se articulam na esfera internacional. Sistemas de cooperação e blocos regionais diversos também compõem as estratégias de política externa destes diversificando a abordagem da temática acerca das mudanças climáticas e migração. Para efeito deste primeiro contato com o tema não é possível fazer uma análise individual de cada país e seus respectivos discursos ao longo dos anos e dentro de diversos fóruns da arena internacional. O que se pode inferir daqui é o caráter multifacetário que esta problemática possui e que dentro da perspectiva do direito internacional existe uma vasta gama dessas possibilidades.

Atualmente, não se pode assistir ao noticiário ou abrir um jornal sem se tornar consciente das hordas de refugiados em todos os continentes do globo. No caso dos Microestados insulares com risco de desaparecimento muitos fazem uso da ideia constante de que seus territórios estão afundando em um tom grave e de urgência para efeitos dramáticos. É comum então se deparar com chamadas para notícias do gênero “Você está fazendo que essa ilha desapareça”, “Lugares para conhecer antes que desapareçam” ou “Para o povo de Kiribati o aquecimento global é uma questão de sobrevivência”³³.

Assim como dentro dos SIDS, muitos líderes do Pacífico estão continuamente chamando atenção para os impactos decorrentes das mudanças climáticas como uma ameaça já em curso. Não obstante, McAdam (2010) toma por base os casos de Kiribati e Tuvalu para desconstruir o uso impróprio de ideias que permeiam as análises acerca do deslocamento e das mudanças climáticas nos Microestados insulares e que levam a interpretações errôneas sobre a realidade com a qual esses deslocamentos serão verificados. Em sua concepção, enquanto a

³³ VARMA, Vishnu. **For people of Kiribati, climate change a matter of survival**. The Indian Express. 10 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://indianexpress.com/article/world/world-news/for-people-of-kiribati-climate-change-a-matter-of-survival/#sthash.gd2koFd3.dpuf>>. Acesso em: 8 de setembro de 2015

SUTTER, John D. **You are making this island disappear**. CNN. Junho de 2015. Disponível em: <<http://edition.cnn.com/interactive/2015/06/opinions/sutter-two-degrees-marshall-islands/>>. Acesso em: 8 de setembro de 2015.

Dez lugares para conhecer antes que desapareçam. Globo. Disponível em: <<http://educacao.globo.com/artigo/dez-lugares-para-conhecer-antes-que-desaparecam.html>>. Acesso em: 8 de setembro de 2015.

imagem de ilhas desaparecendo em decorrência da elevação dos oceanos fornece uma base poderosa e assustadora a partir da qual é possível fazer lobby para a redução das emissões globais de carbono, ela não é necessariamente útil para fazer com que a comunidade internacional desenvolva quadros normativos que respondam aos deslocamentos relacionados ao clima. De fato, essa ideia pode até contribuir para a geração de mal-entendidos sobre os prováveis padrões, prazos e natureza de tal movimento. Isso não quer dizer que esta abordagem é hipócrita, mas sim que é importante estar alerta para os objetivos específicos que possam promover: a sensibilização a respeito dos impactos do clima sobre os Microestados insulares, fornecendo pressão para resultados políticos em negociações sobre o clima, e tornando a comunidade internacional ciente de que uma falha ao agir sobre as emissões globais pode levar finalmente a uma séria destruição de estruturas da sociedade humana. McAdam (2010) aponta que geralmente essa defesa implica a simplificação desses pontos para uma linguagem e ilustração mais claramente visível, e, parcialmente devido a este motivo, que os governos do Pacífico – e daí pode se acrescentar os governos do restante dos Microestados insulares – não consigam chegar a um acordo entre eles sobre uma abordagem comum para a questão do deslocamento.

O governo de Kiribati, por exemplo, está empenhado em garantir acordos internacionais no qual outros Estados reconheçam que o aquecimento global contribui para sua atual e futura situação e admitam a realocação como parte de suas obrigações para prestar assistência (de uma maneira compensatória). Em contraste, o governo de Tuvalu e dos Estados Federais da Micronésia têm resistido a inclusão do termo “realocação” em seus acordos internacionais devido ao medo de que, se assim o fizerem, as potências desenvolvidas e os países industrializados podem simplesmente chegar à conclusão de que o problema do aumento do nível do mar poderia ser “solucionado” por meio da mera realocação das populações afetadas, em vez da redução da emissão de gases de efeito estufa, algo que não resultaria em qualquer vantagem para o mundo como um todo (MCADAM, 2010).

Segundo Jane McAdam (2010), outro desacordo entre os líderes do Pacífico é relacionado a sob qual extensão as mudanças climáticas deveriam ser localizadas como um motivador da migração. Em Tuvalu a visão predominante é a de que as mudanças climáticas devam ser enfocadas como o principal ponto em qualquer discussão bilateral ou multilateral sobre desenvolvimento, auxílio e migração devido ao consenso de que, caso as mudanças climáticas sejam ofuscadas por outros indicadores, como os econômicos alusivos à pobreza, os esforços para conseguir financiamento para opções de adaptação e migração no futuro podem ser frustrados.

Por outro lado, oficiais do governo de Kiribati notam que as mudanças climáticas acabam se sobrepondo e evidenciando pressões já existentes como as desencadeadas pela superlotação, altas taxas de desemprego e por motivos ambientais e de subdesenvolvimento (MCADAM, 2010). Com o tempo, os impactos do clima irão afetar de maneira mais óbvia a disponibilidade de recursos, da mesma forma que já foi anteriormente evidenciado neste capítulo, principalmente a partir da salinização do solo que prejudicará o abastecimento de água potável e o plantio. Observa-se também que as mudanças climáticas podem exacerbar vulnerabilidades pré-existentes e impedir a adaptação dentro de territórios limitados e com pouca disponibilidade de recursos, problema este que em Estados maiores e com maior facilidade de acesso a recursos poderia não ser tão grave.

O que se tem por certo é que os fluxos migratórios para fora de países como Tuvalu e Kiribati dar-se-ão de forma lenta e gradual de modo semelhante a própria natureza da variação do clima, apesar de ciclones e marés cada vez mais altas poderem, nesse interim, ocasionar movimentos mais repentinos, todavia, por hora, temporários e internos. Por conseguinte, um objetivo político essencial de ambos os governos tuvaluano e de Kiribati é o de aumentar as opções de migração existente para os países desenvolvidos da sua região, no caso Austrália e Nova Zelândia, construindo assim 'bolsões' de suas comunidades no exterior (MCADAM, 2010).

Tanto Jane McAdam (2010) quanto Isabel Maria Madaleno (2012) notam que, embora as populações de Tuvalu e Kiribati estejam cientes a respeito do problema das mudanças no clima que estão acontecendo hoje, elas não estão necessariamente preocupadas com esse assunto. Ambas apontam questões religiosas, a falta de educação e um certo estilo de vida desprezioso como razões para esse certo grau de complacência sobre as degradações ambientais.

A partir do estudo antropológico realizado por Madaleno (2012, p.507) percebe-se que o povo de Tuvalu chega até a demonstrar certo orgulho em “não temer o mar”, de tal forma que

Indiferente aos bens materiais, onipresentes no mundo ocidental, onde o materialismo e o individualismo são recompensados socialmente, e que já chegaram a outras ilhas do Pacífico, como Kiribati, ou do Índico, como as Maldivas, cujos representantes eleitos aceitaram o financiamento generoso adiantado pela Austrália, destinado a mitigar e favorecer a adaptação às mudanças climáticas, o povo de Tuvalu mantém-se irredutível. (MADALENO, 2012)

De fato, uma confusão para compreender as implicações das mudanças climáticas sobre as comunidades ao redor do mundo não é característica apenas do arcabouço normativo internacional. Jane McAdam (2010) explica que a causa e efeito das mudanças climáticas

gerando o deslocamento das populações dos Microestados insulares ainda estão muito “contaminadas”, uma vez que as catástrofes ambientais se combinam com demais fatores sociais, econômicos e políticos e conclui que a ênfase tão e somente dada às mudanças climáticas como o principal desencadeador dos deslocamentos dessas populações pode estreitar inadvertidamente o alcance de proteção do escopo normativo.

A fim de conclusão, retomando o debate anterior, o mau uso da terminologia de “refugiados do clima” dá a impressão de que os habitantes dos Microestados insulares - em contraponto aos refugiados amparados pelo direito internacional que ativamente escaparam de situações de violência e conflito - seriam vítimas passivas, esperando impotentemente, dependendo de esmolas e ajuda externa, sem quaisquer perspectivas sobre o futuro, simplesmente à deriva. Assim, existe também um grande desconforto da própria população em desejar ser enquadrada dentro deste desígnio. McAdam (2010) justifica que muitos dos habitantes de Tuvalu e Kiribati também não possuem qualquer desejo de escapar de seu país ou abandonar suas raízes. Como se não bastasse, a manutenção da soberania estatal e das tradições e identidade cultural seriam seriamente prejudicadas sob o amparo normativo do Direito Internacional dos Refugiados.

3. AS POSSÍVEIS SOLUÇÕES NO DIREITO INTERNACIONAL

“As Ilhas Maldivas são um dos Microestados. Nós não estamos em posição de mudar o curso dos eventos no mundo. Mas o que vocês fizerem ou deixarem de fazer aqui irá afetar profundamente o destino do meu povo. Isso também poderá afetar o curso da história do mundo.”³⁴

Desde a compra de territórios pertencentes a outros Estados, da criação de ilhas artificiais até recursos mais mirabolantes como o uso de engenharias que pudessem manter estes pequenos países insulares flutuando; a profusão de alternativas variadas em resposta a problemática aqui tratada está presente em todas as áreas e de todas as formas e se encontra hoje em crescente expansão.

Dada a atenção reservada a este tema na mídia e sua natureza humanitária convincente, os estudiosos também têm desenvolvido uma série de propostas para preencher as lacunas da lei e da política em matéria de proteção para deslocados dos Microestados insulares devido as mudanças climáticas na ordem internacional. Enquanto seja impossível universalizar todos os resultados das pesquisas, caberia aqui relatar algumas dentre as possibilidades sugeridas.

A começar pela análise da consequência da extinção total dos Microestados insulares para a nacionalidade de seus habitantes elaborada por Fiorenza (2013), ressalta-se que no presente não existe

codificação ou regra costumeira clara a respeito do tema da nacionalidade, ficando a questão quase sempre afeta às normas internas de cada um dos Estados. Doutrinariamente, o entendimento tradicional é de que a nacionalidade dos habitantes de um território que passa à soberania de outro Estado deverá se identificar com a deste. (FIORENZA, 2013, p.142)

No caso dos habitantes forçados a migrar para outro Estado pelo fato do território onde vivem ter-se tornado inabitável o autor indica que a eles restaria, a princípio, a via da proteção complementar, como, por exemplo, a concessão de visto humanitário. “Tal via, contudo, seria precária, pois sujeita – tanto no que concerne à sua concessão e vigência, quanto ao seu conteúdo – à total discricionariedade dos Estados”. Ademais, Fiorenza (2013) aponta que, à luz das regras do vigente direito internacional público, os habitantes desses Estados, que virão a deixar seu país de origem em decorrência de fenômenos climáticos anormais, poderiam eventualmente ser tidos por apátridas dentro dos moldes da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954. Citando McAdam (2010) observa, entretanto, que os dois tratados

³⁴ “The Maldives is one of the small states. We are not in a position to change the course of events in the world. But what you do or do not here will greatly influence the fate of my people. It can also change the course of world history”. Pronunciamento dado por H.E. Maumoon Abdul Gayoom (Maldives) em 4 de dezembro de 1997, durante a COP 3, em Quioto, Japão.

internacionais sobre apatridia não preveem, contudo, a eventualidade de uma apatridia física e literal, o que poderia “representar um obstáculo ao reconhecimento de tais pessoas como apátridas” (FIORENZA, 2013, p. 144). Além disso, outra dificuldade apontada seria a de que a definição de apátrida presente nessas convenções não se estende para os apátridas *de facto* – que são aqueles que, como no possível caso dos Microestados insulares, embora possam formalmente continuar a sustentar uma nacionalidade, esta não terá, quem sabe, qualquer efetividade prática –, mas somente aos apátridas *de jure*, isto é, aqueles que tiveram a sua nacionalidade negada pelo Estado de origem. Em seguida, o autor elenca alguns possíveis direitos decorrentes do Direito de Apatridia, caso esse pudesse ser destinado aos habitantes de Estados cujo território está se tornando insustentável para a vida humana e os dividem em três categorias, quais sejam: a) mesmo regime concedido aos estrangeiros em geral; b) mesmo regime concedido aos nacionais do Estado que os acolhe (país de residência); e c) direitos específicos dos apátridas.

As duas primeiras categorias seriam suficientes para que os pretensos deslocados dos pequenos países insulares dispusessem de algumas ressalvas favoráveis para a sua permanência no território estrangeiro, como, por exemplo, o direito de adquirir imóveis, de trabalhar assalariadamente ou não-assalariadamente, o direito de habitação assim como o de liberdade religiosa e de acesso à justiça. Ademais, seriam a eles previstos os direitos específicos dos apátridas, assim enumerados

I) manutenção do estatuto pessoal adquirido sob a lei de seu país de domicílio ou, na falta deste, do país de residência, caso os direitos decorrentes do seu estatuto pessoal sejam da espécie que seriam reconhecidos pela lei do Estado-receptor caso o interessado não fosse apátrida (art. 12); II) extração de documentos de identidade (art. 27); e III) de extração de documentos de viagem que lhe permitam viajar para fora do país, salvo por razões imperiosas de segurança nacional ou ordem pública (art. 28). (FIORENZA, 2013, p. 145)

Feita essa exposição, o autor considera que a solução mais adequada seria a de conferir aos “antigos” habitantes dos Microestados insulares inabitáveis a possibilidade de adquirir outra nacionalidade. No entanto, este nota que nada há, contudo, no atual direito internacional positivo a regra capaz de resolver a pretensa situação. Nessa esteira,

embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) prescreva que “[t]oda pessoa tem direito a uma nacionalidade”, o sujeito passivo desse direito (isto é, o Estado que estaria obrigado a satisfazê-lo) não é diretamente apontado. Tampouco as duas convenções internacionais que tratam da apatridia – a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 e a Convenção para a Redução dos Casos de Apatridia de 1961 – trazem qualquer regra que obrigue qualquer Estado a conceder sua nacionalidade a um apátrida. (Ibid.)

Isto exposto, como nem a Declaração Universal nem o Estatuto dos Apátridas, preveem

a obrigação de o Estado conferir a sua nacionalidade a um apátrida, a não ser que esse quadro mude ou algum Estado, por razões humanitárias, resolva conceder nacionalidade a esses migrantes, na visão do autor o que lhes restará – enquanto o direito internacional positivo não der resposta à questão – é apenas o indesejável limbo jurídico.

Consideradas as exposições anteriores, contestamos a ideia de que os habitantes dessas ilhas devam se valer do Direito de Apatridia, sendo que provavelmente só recorram a este na última instância possível, tendo seus governos enfraquecido e perdido a legitimidade para conferir a proteção básica necessária de seus direitos. Esta realidade, no entanto, é vista como um quadro extremo. Uma vez que os líderes dos Microestados insulares estão ativamente chamando atenção para os efeitos adversos das mudanças climáticas sobre seus territórios e planejamentos já estejam sendo realizados no sentido de garantir a proteção de um fim apocalíptico como este, tal cenário só se configuraria em um caso de completa falta de vontade, cooperação e apatia da comunidade de internacional no trato destinado aos mesmos e suas vulnerabilidades particulares.

Adiante, outros autores como Knox (2009) e Limon (2009), ambos publicados pela Harvard Environmental Law Review, se baseiam na chamada das Maldivas para um relatório das Nações Unidas sobre a relação entre os direitos humanos e mudanças climáticas que culminou na adoção da Resolução 7/23 pelo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, na qual, pela primeira vez em uma Resolução das Nações Unidas, explicitamente se reconhece que as mudanças climáticas possuem implicações para o pleno gozo dos direitos humanos.

Knox (2009) observa que as Maldivas não foram a primeira comunidade a tentar fazer essa ligação entre Direitos Humanos e mudanças climáticas. Em dezembro de 2005, a comunidade Inuit³⁵ que habita o Ártico entrou com uma petição junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que acusava os Estados Unidos pela violação de suas obrigações de Direitos Humanos por não reduzir suas massivas emissões de gases do efeito estufa. Limon (2009) complementa que, apesar de a petição ter sido rejeitada em novembro de 2006, a Comissão subsequentemente convidou, em fevereiro de 2007, a Aliança Inuit juntamente com os representantes do Centro de Direito Internacional Ambiental (“Center for International Environmental Law”) a prestar testemunho acerca das ligações entre mudanças climáticas e os direitos humanos.

As Maldivas, assim como os demais Microestados insulares que são ameaçados pelas mudanças climáticas globais (apesar de serem vulneráveis à elevação do nível do mar e não do

³⁵ Os inuítes (também chamados de inuit) são os membros da nação indígena esquimó que habitam as regiões árticas do Canadá, do Alasca e da Gronelândia.

por si só degelo dos polos), optaram por adotar uma postura menos agressiva para lidar com essa mesma questão. Knox (2009) ressalta que, no lugar de perseguir um remédio judicial contra um Estado único, a sua meta principal tem sido influenciar as negociações de novos acordos a respeito das mudanças climáticas.

Neste sentido, Limon (2009) argumenta que o impacto desencadeado pelas mudanças climáticas sobre as comunidades espalhadas pelo mundo aponta a necessidade de uma reconceitualização dos direitos humanos e sugere que a utilidade dos direitos ambientais seja então revisitada. Assim, através de uma abordagem crítica da teoria, o autor sugere que os Direitos Humanos internacionais podem se adaptar em resposta aos novos desafios impostos pelas mudanças climáticas e, em respeito, aprender com os princípios aplicados no Direito Ambiental Internacional. Sendo que as mudanças climáticas atuais são inegavelmente um fenômeno desencadeado pela ação humana, o autor sugere também que o tratamento do problema deve ser sim posicionado dentro de um quadro de responsabilidade, penalização e justiça dos Direitos Humanos. No mais, qualquer estratégia para lidar com as mudanças climáticas, seja em termos de adaptação ou mitigação, deve incorporar em suas previsões as consequências para os seres humanos, em seu caráter individual ou na forma de comunidade, sendo que os Direitos Humanos se apresentam como uma base fundamental para que isso aconteça.

Limon (2009) segue apresentando considerações de relatórios e por fim demonstra que as ameaças advindas das alterações climáticas hoje em dia podem representar um quadro de violação sistemática dos direitos humanos para as mais miseráveis como também para as futuras gerações, retrocedendo direitos já tidos como universais. Concluindo este tópico, o autor parte para a análise de uma ligação mais direta entre as consequências do aquecimento global e os direitos implicados por tais fenômenos, os elencando em um quadro claro e bastante objetivo.

Em uma sucinta apresentação desse esquema, primeiro são associados os impactos que o aumento do nível do mar proporciona, entre eles: inundações, ondulações gigantes, erosão e salinização do solo e da água. Em seguida, verificam-se os impactos diretos na vida humana: perda de território, risco de afogamento e prejuízos, falta de água potável e disseminação de doenças, danos para as infraestruturas presentes nas costas, lares e propriedades, perda de terra agricultável e ameaça ao turismo com a perda de faixas de areia e praias. Os direitos implicados neste quadro são os de autodeterminação, direito à vida, à saúde, ao acesso à água potável e meios de subsistência, de padrões adequados de moradia e habitação além de direitos relacionados à cultura e ao combate à pobreza.

Seguidamente, Limon (2009) continua a vincular os impactos das variações climáticas

também do aumento de temperatura, da intensificação de eventos climáticos extremos e de mudanças na precipitação das chuvas sobre os a qualidade de vida humana e os decorrentes direitos implicados de sua lesão.

Em defesa sobre a resolução da problemática através da ótica dos Direitos Humanos, Limon (2009) defende por fim que a abordagem com foco no debate internacional sobre as mudanças climáticas e seus efeitos para os indivíduos a torna mais direta e perceptível. Além disso, a utilização do quadro dos Direitos Humanos também ajudaria a amplificar as vozes daqueles desproporcionalmente mais afetados pelas mudanças climáticas, como no caso dos Microestados Insulares e das camadas mais pobres, vulneráveis e marginalizadas do mundo. Em terceiro lugar, trazendo o debate sobre as alterações climáticas ao nível do indivíduo pessoas, os quais têm um status igual perante a lei internacional, um enfoque nos direitos humanos tem a potencialidade de "nivelar o campo de manobra" em negociações internacionais, que têm até agora sido dominado por grandes Estados e principais potências envolvidos em jogos de poder e amplamente motivados por objetivos econômicos. Limon (2009) cita o discurso das Ilhas Marshall de que

“negociações multilaterais internacionais criaram uma plataforma sob as quais [as Ilhas Marshall], com limitado peso político, são forçadas a negociar desesperadamente contra as grandes potências políticas, em uma tentativa de preservar o que deveria ser de outra maneira o direito de todos os seres humanos” (LIMON, 2009, p.451).

Finalmente, o uso dos Direitos Humanos na abordagem dessa problemática também teria assim o poder de enfatizar a cooperação internacional. Os direitos humanos poderiam preencher importantes lacunas também do atual Regime do Clima. Por exemplo, tanto a UNFCCC quanto o Protocolo de Quioto conscientemente ignoram assuntos pertencentes a perda de soberania ou da condição de perda de elementos constitutivos do Estados em decorrência dos impactos relacionados às variações climáticas atuais (LIMON, 2009).

Knox (2009) nota que atribuir responsabilidades aos Estados pelas mudanças no clima é um problema real, mas a principal dificuldade não sua causalidade. De fato, o autor aponta que não é necessário ligar as emissões de um Estado particular a outro dano particular, a fim de atribuir a responsabilidade por esse dano; já que todos os gases de efeito estufa contribuem para as alterações climáticas, onde quer que eles sejam liberados, a responsabilidade poderia ser alocada de acordo com as devidas quotas de emissões globais de gases de efeito estufa dos Estados. Enquanto atribuições precisas de responsabilidade seriam controversas, é claro que a maioria dos estados contribuem bem menos do que as potências do mundo desenvolvido e os demais países industrializados. Outra questão difícil seria a de determinar se e como levar em

conta as emissões do passado, o que aumentaria significativamente as percentagens relativas da União Europeia e dos Estados Unidos, por exemplo. Este, embora seja um problema real, é mais uma questão de justiça em vez de causalidade.

Além desses obstáculos, a chamada para as violações de direitos humanos devido às mudanças climáticas gera entraves de cunho político. Como pertinentemente percebe Knox (2009, p. 489) “os maiores emissores de gases de efeito estufa são, não por coincidência, os Estados mais poderosos do mundo”. Acusando-os de violar os direitos humanos iria desviar a atenção da necessidade de ganhar o seu consentimento para a elaboração de um acordo climático efetivo, bem como assegurar a sua oposição a uma análise mais aprofundada dos efeitos da mudança climática sobre os direitos humanos. Não é novidade que, enquanto as respostas dadas pelos Estados ao adotar a Resolução 7/23 é de concordância que as mudanças climáticas ameaçam a plena disposição dos direitos humanos, ela não prevê qualquer suporte para a conclusão do problema (KNOX, 2009).

Por último e definitivamente não menos importante, em uma revisão mais atualizada, Jane McAdam (2014) aponta que existe hoje um consenso acerca de alguns termos sobre o assunto. Primeiramente, deve-se considerar que as mudanças climáticas afetam os fluxos migratórios, mas que até o momento presente não podem ser isoladas como a única causa do movimento. Pelo contrário, elas interagem com e se sobrepõem a outros fatores econômicos, sociais e políticos que por si só também promovem deslocamentos. Segundamente, o deslocamento relacionado às mudanças climáticas é uma parte de da dinâmica geral de migrações global, em oposição a uma categoria independente e que precisa ser entendida dentro de um contexto de desenvolvimento mais amplo, não somente a partir de uma perspectiva humanitária. Seguidamente, enquanto uma estratégia de adaptação possa ajudar a reduzir as vulnerabilidades e aumentar a resiliência, é pouco provável que ela impeça a necessidade final de migração para fora de um território que um dia irá desaparecer ou se tornar insustentável para a vida humana. O quarto ponto esclarece assim que esse deslocamento será dado de diferentes formas e irá demandar uma variedade de respostas em níveis local, nacional, regional e internacional. Isso implica que abordagens compreensivas serão necessárias entre as agências governamentais e instituições internacionais. Por agora, a gestão desses deslocamentos deve ser relacionada a outros objetivos políticos, incluindo adaptação às alterações climáticas, redução do risco de desastres, respostas humanitárias e desenvolvimento sustentável. Em quinto lugar, as políticas devem ser proativas – não apenas corretivas - e deve haver suficiente apoio orçamental ao planejamento de longo prazo. Finalmente, populações afetadas devem ser informadas, consultadas e ativamente envolvidas no processo de tomada de decisão e

implementações políticas através de um processo participativo.

Desta forma, os últimos anos testemunharam as tentativas mais concertadas até agora da comunidade internacional para desenvolver um novo quadro normativo sobre mudanças climáticas e deslocamento humano. McAdam (2014) aponta que o que se tornou manifestamente claro é que os Microestados insulares também querem deter o controle sobre estes desenvolvimentos, tanto em termos de como a questão é apresentada como também na maneira que as respostas são moldadas. Aparentemente, segundo a autora, estes ainda continuam relutantes em assumir obrigações legais ou a delegar responsabilidades para organizações internacionais.

No mais, é verdade que a solução ideal para o caso dos Microestados insulares com risco de desaparecimento implica a abordagem das causas do aquecimento global e do refreamento do aumento do nível do mar, impedindo que este fenômeno continue a avançar. No entanto, as emissões de gases estufa estão continuamente aumentando e os prejuízos históricos causados por elas já chegaram, como indicam as projeções do IPCC, a um ponto provavelmente irreversível. Sem ajustes no comportamento humano ou nos padrões de produção, troca e relações que se dão através do globo, é indiscutível também que o aumento do nível do mar irá aumentar drasticamente no decorrer do próximo século e que os Microestados insulares do globo como Tuvalu, Ilhas Marshall, Ilhas Maldivas e Kiribati serão especialmente vulneráveis a estas mudanças, principalmente por serem atóis de absurdamente baixa altitude. A verdade é que, apesar das incontestáveis mudanças climáticas de natureza antropogênica que enfrentamos hoje, nenhum comportamento adequado foi concebido para se lidar com o problema e suas possíveis implicações. Kittel (2014) encerra o quadro de análise em tom pessimista, indicando que é pouco provável que qualquer medida significativa nesse direcionamento seja tomada pelos maiores emissores em um futuro próximo. Assim, caso o Regime do Clima adotado atualmente continue a falhar, as consequências serão realmente dramáticas e mudanças com resolução ainda imprevisível irão tomar forma real e assustadora para os pequenos países insulares.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da história e na construção dos até agora existentes regimes internacionais algumas questões foram preteridas por não estarem de acordo com as necessidades mais urgentes de uma minoria tomadora de decisões. Esse processo de estruturação jurídica internacional, onde certas práticas foram exaltadas em detrimento de outras, sucedeu uma série de prejuízos de ordem material e moral com os quais o ser humano se defronta na contemporaneidade e que continuam a reverberar com o tempo. Como exemplo disso apresenta-se a problemática das alterações climáticas e a necessidade urgente de garantir proteção jurídica no Direito Internacional para populações deslocadas devido a catástrofes ambientais e uma abordagem apropriada para o caso da manutenção da soberania estatal dos Microestados insulares que correm o risco de perder seus elementos constitutivos de Estado.

O aumento das temperaturas ao redor do globo tem intensificado fenômenos naturais que transcendem fronteiras geopolíticas. Concomitantemente ao processo de conscientização ecológica, é imperativo aos condutores da política mundial buscar meios para lidar com os efeitos imediatos do número crescente de desastres ambientais, prevendo a adoção de medidas legais e humanitárias para proteger diversas populações que ficam vulneráveis em seu próprio território.

Não obstante, a parcela de responsabilidade da ação humana na ocorrência de mazelas ambientais contemporâneas é evidente e, ao mesmo tempo, imensurável, já sendo apontada como uma propulsora dessas migrações motivadas pelo ambiente. Desde o advento da 1ª Revolução Industrial e, sobretudo após 1980, o homem costumou dar preferência por crescimento econômico no lugar de sustentabilidade – conceito que até há pouco não tinha nem sido desenvolvido. Colhemos agora os frutos gerados pelo nosso estilo de vida, que prega a maximização do bem-estar individual a qualquer custo. A exacerbação das mudanças climáticas na forma de aquecimento global, fenômeno causado pelo homem, intensifica o derretimento das calotas polares causando aumento do nível do mar, colocando em ameaça a existência dos polos, de várias regiões costeiras de países e ilhas, bem como servindo de agravante para outras catástrofes ambientais, como tsunamis, furacões, tornados e toda série de fenômenos naturais que pairam sobre os territórios do globo.

Apesar de suas vulnerabilidades serem claras e significativas em relação às mudanças climáticas, os Microestados insulares em desenvolvimento ainda não tiveram a oportunidade de encontrar um remédio efetivo para os impactos dessas mudanças. Todos enfrentam desafios significativos para a disposição de seu bem-estar econômico e a acessibilidade de recursos,

incluindo os mais básicos como alimento e água potável. Num futuro breve, temos que alguns dos países dentro desta categoria irão se defrontar com a ameaça real da perda de habitabilidade de todo o seu território sendo que, ao que tudo indica, identificações e implementação de reparações adequadas serão muito difíceis de se conseguir dentro do atual cenário. Depois de pelo menos duas décadas de conhecimento desses impactos, no entanto, os pequenos Estados insulares em desenvolvimento ainda enfrentam a igualmente difícil tarefa de terem suas reivindicações atendidas pelo restante da comunidade internacional.

Desta forma, depreende-se que os Microestados insulares começaram a ser enquadrados em uma categoria peculiar dentro de fóruns econômicos internacionais e depois alçaram voo próprio em direção a um protagonismo com maior poder de barganha por meio do discurso e da busca incessante pela promoção do desenvolvimento sustentável e a redução global das emissões de gases de efeito estufa. As pressões globais da complexa configuração e distribuição assimétrica de poder são vistas como tendo influenciado negativamente as já significativas vulnerabilidades desses Estados insulares. Contudo, pressões globais advindas do ativismo dos SIDS, da AOSIS e de outros mecanismos de ação regional devem ser entendidas como positivas: a institucionalização da cooperação em menores escalas também pode servir como facilitadora e promotora da institucionalização da cooperação em escala global.

Talvez o ponto mais crítico de todos para os Microestados insulares é que um foco crescente na construção de resiliência local não diminua seus esforços internacionais para reduzir as pressões econômicas e ambientais, que acarretariam em prejuízos para estes Estados insulares. Pequenas ilhas precisam que sua voz seja então ouvida nos mais diversos fóruns internacionais, tanto no âmbito da OMC quanto dentro do sistema das Nações Unidas e das negociações internacionais sobre mudanças climáticas. Atuando conjuntamente, percebe-se que os Microestados insulares têm alcançado alguns progressos. No entanto, ainda há muito a ser feito para transformar toda a retórica em ação.

As implicações do direito internacional para a questão dos Microestados insulares e sua relação com as mudanças climáticas não são um tema de abordagem leve, contendo, pois, importantes porém labirínticos meandros que afetam países, nações e culturas inteiras. De fato, cabe aqui parabenizar aqueles que se atrevem a assumir o desafio de fornecer alguma referência abrangente para a discussão das opções legais disponíveis para o tratamento do tema e as ambiguidades dentro das mesmas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, Hiderlbrando; SILVA, Geraldo Eulálio do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de direito internacional público**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AVILA, Ana Maria Heuminski de. **Uma Síntese do Quarto Relatório do IPCC**. 2007. Disponível em: <https://www.multiciencia.unicamp.br/artigos_08/r01_8.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2015.

BATES, Diane C. **Environmental Refugees?** Classifying Human Migrations Caused by Environmental Change. In: Population and Environment. Vol. 23, nº 5, pp. 465-447. Mai/2001.

BRASIL. Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. Promulga a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, concluída em Genebra em 28 de julho de 1951. Brasília, 28 de janeiro de 1961.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Protocolo de Quioto**. Disponível em: <<http://72.14.209.104/search?q=cache:qmvwd8d3IRoJ:www.mct.gov.br/index.php/content/view/4006.html+mct+protocolo+quioto&hl=pt-BR&ct=clnk&cd=1>>. Acesso em: 17 de setembro de 2014.

BRIGUGLIO, Lino. **Small Island Developing States and Their Economic Vulnerabilities**. In: World Development, v. 23, n. 9, abr. 1995.

BURKETT, Maxine. **A Justice Paradox: On Climate Change, Small Island Developing States, and the Quest for Effective Legal Remedy**, 35 U. Haw. L. Rev. 633 (2013).

_____. **A Justice Paradox: Climate Change, Small Island Developing States, and the Absence of International Legal Remedy**, in SUMUDU ATAPATTU AND CARMEN G. GONZALEZ, INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW AND THE GLOBAL SOUTH (forthcoming Cambridge U. Press 2015).

CAMPLING, Liam. **A Critical Political Economy of the Small Island Developing States Concept: South–South Cooperation for Island Citizens?**. 2006. In: Journal of Developing

2004. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/ldc20041_en.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2015.

HUMAN RIGHTS COUNCIL [UNHRC]. Submission of the Maldives to the Office of the UN High Commissioner for Human Rights. Resolução n. 7/23, 25 de setembro de 2008. Disponível em:

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/Submissions/Maldives_Submission.pdf>. Acesso em 08 de agosto de 2015.

IPCC. **Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Contribution of the Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

IPCC. **Climate Change 2014: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Contribution of the Working Group II to the Fifth Assessment Report of the IPCC. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

KITTEL, Jacquelyn. **The Global “Disappearing Act”**: How Island States Can Maintain Statehood in the Face of Disappearing Territory. 2014. Disponível em: <<http://digitalcommons.law.msu.edu/lr/vol2014/iss4/7/>>. Acesso em: 29 set. 2015.

KNOX, John H.. **Linking Human Rights and Climate Change at the United Nations**. 2009. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1457793>. Acesso em: 20 set. 2015.

LIMON, Marc. **Human Rights and Climate Change: Constructing a Case for Political Action**. 2009. Disponível em: <http://www.law.harvard.edu/students/orgs/elr/vol33_2/Limon.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2015.

MADALENO, Isabel Maria. **O povo que mede forças com a morte: os ilhéus de Tuvalu, no Pacífico Sul, e a subida das águas do mar**. Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi, Ciências Humanas, v. 7, n. 2, p. 493-508, maio-agosto, 2012

MALTA, Fernando. **A Anomalia da Anomalia**: os Refugiados Ambientais como problemáticateórica, metodológica e prática. In: Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, v.19, n.36, 2011.

MCADAM, Jane (ed.). **Climate change and displacement**: multidisciplinary perspectives. Oxford: Hart, 2010.

_____. **'Disappearing States', Statelessness and the Boundaries of International Law**. 2010. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1539766>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. **Refusing 'Refugee' in The Pacific: (De)Constructing Climate-Induced Displacement in International Law**. 2010. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1636187>. Acesso em: 20 abr. 2015.

ONU. Declaração do Milênio. Resolução adotada pela Assembleia Geral. 2000. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>. Acesso em: 26 de setembro de 2015.

_____. **Swimming against the Tide:: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer**. 2009. Disponível em: <<http://ijrl.oxfordjournals.org/content/23/1/2.abstract>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

_____. **Creating New Norms on Climate Change, Natural Disasters and Displacement: International Developments 2010–2013**. 2014. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/542e9a509.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2015.

MIMURA N., NURSE L., MCLEAN R.F., AGARD J., BRIGUGLIO L., LEFALE P., PAYET R. and SEM G. **Small islands. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson, Eds., Cambridge University Press, Cambridge, UK, 687-716.

PINTO, Anne Fernanda Rocha da Silva. **Refugiados ambientais**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XII, n. 71, dez 2009. Disponível em: <<http://www.ambito->

juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6845>. Acesso em 07 de novembro de 2014.

RANDALL, Alex. Don't call them 'refugees': why climate-change victims need a different label. **The Guardian**. 18 September 2014. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/vital-signs/2014/sep/18/refugee-camps-climate-change-victims-migration-pacific-islands>>. Acesso em 20 de outubro de 2014.

RAYFUSE, Rosemary G.. **W(h)ither Tuvalu?: International Law and Disappearing States**. 2009. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1412028>. Acesso em: 04 out. 2014.

SANDS, Philippe. **Principles of International Environmental Law**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

SENEVIRATNE, Kalinga. **Tuvalu Steps Up Threat to Sue Australia, U.S.** Pacific Islands Report. 08 de setembro de 2012. Disponível em: <<http://www.tuvaluislands.com/news/archived/2002/2002-09-10.htm>>. Acesso em 11 de setembro de 2015.

SERRAGLIO, Diogo Andreola. **A Proteção dos Refugiados Ambientais pelo direito internacional: Uma leitura a partir da teoria da sociedade de risco**. Curitiba: Juruá, 2014. 160 p.

STOUTENBURG, Jenny Grote. **Disappearing Island States in International Law**. 2015. Disponível em:<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=AChACgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR5&dq=Disappearing+Island+States+in+International+Law&ots=P4kw_NYXhq&sig=t0hPGp2K-ph27RgYck3lyTuPGhM#v=onepage&q=Disappearing+Island+States+in+International+Law&f=false>. Acesso em: 29 ago. 2015.

SUTTER, John D. **You are making this island disappear**. CNN. Junho de 2015. Disponível em: < <http://edition.cnn.com/interactive/2015/06/opinions/sutter-two-degrees-marshall-islands/>>. Acesso em: 8 de setembro de 2015.

UN-OHRLLS. **Small Island Developing States: Small Island Big(ger) Stakes**. New York [s.n.], 2011.

VARMA, Vishnu. **For people of Kiribati, climate change a matter of survival**. The Indian Express. 10 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://indianexpress.com/article/world/world-news/for-people-of-kiribati-climate-change-a-matter-of-survival/#sthash.gd2koFd3.dpuf>>. Acesso em: 8 de setembro de 2015

VIERIA, Ligia Ribeiro. **Refugiados Ambientais: Desafios à sua Aceitação pelo Direito Internacional**. 2012. 203 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.