



A LIVRE CIRCULAÇÃO DE REFUGIADOS AMBIENTAIS NA UNASUL

THE FREE CIRCULATION OF ENVIRONMENTAL REFUGEES IN UNASUR

KARINA GRANADO * | CELSO MARAN DE OLIVEIRA **

RESUMO

A proposta de reflexão sobre a livre circulação de refugiados ambientais na União das Nações Unasulinas (UNASUL) insere-se num contexto maior de discussão entre fluxos migratórios e mudanças ambientais. O deslocamento de pessoas motivado por questões ambientais (desastres ou deterioração do ambiente) e a frágil condição de integração no destino destas pessoas revela o longo caminho a ser percorrido pelos países unasulinos, pois o cenário jurídico ainda é tímido e não expressa uma proteção digna e segura. A UNASUL (União das Nações Sul Americanas) tem-se firmado como o processo de integração que antecipa em seus objetivos temas destinados ao “mercado comum”, como a livre circulação de pessoas, migração, cidadania e superação de assimetrias. Com isso, este processo de integração inova a formatação clássica que tradicionalmente segue a implementação das fases de: (i) zona livre de comércio, (ii) união aduaneira e, por fim, (iii) mercado comum. Para tanto, faz-se necessário analisar o cenário dos desastres e degradações na América do Sul e do refúgio ambiental na região; discutir sobre a formação do processo de integração da UNASUL e sua inovação em relação aos demais blocos econômicos; sobre o sentido da cidadania e os alcances aos indivíduos “não nacionais” e, por fim, sobre os rumos normativos e institucionais de proteção para os refugiados ambientais na América do Sul. Para consecução deste objetivo de pesquisa, acessou-se dados e documentos oficiais em sítios da internet de órgãos oficiais, livros e artigos publicados em revistas científicas. O método utilizado foi o dedutivo.

Palavras-chave: Refugiados ambientais; Direito da Integração; UNASUL; Livre circulação de pessoas.

ABSTRACT

The proposal for reflection on the free movement of environmental refugees in the Union of South American Nations is part of a larger context of discussion between migratory flows and environmental changes. The displacement of people motivated by environmental issues (disasters or deterioration of the environment) and the fragile condition of integration in the fate of these people reveals the long way to be taken by the countries of the region, as the legal scenario is still timid and does not express a dignified and Safe UNASUR (Union of South American Nations) has established itself as the integration process that anticipates in its objectives themes destined to the "common market", such as free movement of people, migration, citizenship and overcoming of asymmetries. As a result, this integration process innovates the traditional formatting that traditionally follows the implementation of the phases of: (i) trade free zone, (ii) customs union, and finally, (iii) common market. To do so, it is necessary to analyze the scenario of disasters and degradations in South America and the environmental refuge in the region; Discussing the formation of the UNASUR integration process and its innovation in relation to the other economic blocs; On the meaning of citizenship and the scope for "non-national" individuals, and finally on the normative and institutional directions of protection for environmental refugees in South America.

Keywords: Environmental Refugees; Integration Law; UNASUR; Free Movement of People.

* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Novos Direitos” (CNPq/UFSCar). Professora do Curso de Direito do Centro Universitário Central Paulista. Advogada. karina.granado@gmail.com

** Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental (UFSCar). Mestre em Direito da Integração pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal. Jurista. Professor do Departamento de Ciências Ambientais da UFSCar. Líder do Grupo de Pesquisa “Novos Direitos” (CNPq/UFSCar). celmaran@gmail.com

Recebido em 21-4-2017 | Aprovado em 3-8-2017



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO; 1 DESLOCAMENTOS HUMANOS NA UNASUL: O CASO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS; 2 REFUGIADOS AMBIENTAIS E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO UNASUL; 3 A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS EM UM PROCESSO DE INTEGRAÇÃO; CONSIDERAÇÕES FINAIS; REFERÊNCIAS.

■ À GUIA DE INTRODUÇÃO

Teóricos das mais diversas áreas do conhecimento, relatórios institucionais internacionais e regionais, mas, sobretudo, a ocorrência de desastres e degradações ambientais desde há muito convergem para o mesmo ponto: as alterações climáticas ameaçam a espécie humana e o sistema planetário, constatação que parece não sensibilizar, motivar ou responsabilizar parte de alguns governos, alguns cientistas, algumas instituições e parcela da sociedade civil.

Esta temática tem integrado as pautas das discussões mundiais acerca do clima e trouxe à tona os casos dos deslocamentos de pessoas atingidas por catástrofes e degradações ambientais. Na Conferência das Partes da Convenção sobre Mudanças Climáticas¹ os mecanismos de “Perdas e Danos” (itens 48 a 52) criados pela COP de Varsóvia, em 2013, foram ratificados quando se reconheceu a mudança climática como uma preocupação comum da humanidade e apontou os migrantes como sujeitos de direitos, solicitando ao Comitê Executivo do Mecanismo Internacional, ações mitigadoras relacionadas aos impactos das mudanças climáticas e os deslocamentos humanos.²

Como o início da solução do problema pressupõe efetivo diálogo solidário, vontade política governamental e investimentos - desde a educação de base para a população até o fomento de projetos e pesquisas científicas – nota-se que a criação de blocos econômicos que em sua grande maioria priorizam as questões comerciais não contempla, de forma clara e passível de aplicação efetiva, questões sobre as mudanças climáticas.³

Como exemplo do não comprometimento governamental, o cumprimento das promessas de campanha do presidente eleito Donald Trump, nos Estados Unidos, sobre o Plano de Energia Limpa do ex-Presidente Barack Obama. O Decreto assinado no dia 28 de março de 2017 permite a revisão dos limites de emissões de gases das minas de carvão e da exploração de gás e petróleo; eliminou a proibição de concessões de terras para a implantação de novas usinas de carvão que por óbvio dificultará os compromissos assumidos pelos Estados Unidos no Acordo da COP21 em Paris.⁴ Do ideal e almejado *comprometimento ambiental global* dos governos, instituições e sociedade civil, a realidade mostra que o interesse, quando

¹ ONU - Organização das Nações Unidas. COP 21. Paris, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/cop21/>>. Acesso em: 07 set. 2016.

² Idem.

³ NUNES, Luci Hidalgo. Aproximações sobre a Mudança Climática Global. *Terra Livre São Paulo*, ano 18, vol. I, n. 18, p. 179-184, jan./jun. 2002

⁴ SANTOS, André de Castro. *A COP 22 em xeque com a vitória de Donald Trump*. Oficina de Direito Ambiental da USP (FDUSP). Disponível em: <<http://sites.usp.br/oficinadedireitoambiental/a-cop-22-em-xeque-com-a-vitoria-de-donald-trump/>>. Acesso em: 17 jan. 2017. E ainda: BBC Brasil. 5 perguntas sobre decreto de Trump que desfaz política climática de Obama. Disponível em: <<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-39425997>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

muito, fica restrito ao mínimo atendimento das *necessidades ambientais individuais* de cada nação.

Isto evidencia o “descompasso entre a consciência ambientalmente correta e as estruturas econômicas do poder” e urgente necessidade de mudança de consciência das pessoas, muitas vezes consumidoras dos recursos não renováveis que “não se consideram parte da natureza e tendem a reduzir tudo a uma mera questão de conforto imediato e economia”.⁵

Para despertar estas reflexões, os estudos precisam relacionar os impactos entre sociedade e ambiente. Sem a demonstração desta interdependência entre os estudos técnicos e a sociedade,⁶ as dificuldades em compreender a questão ambiental como um direito de terceira dimensão que se traduz na fraternidade e que precisa ser pensado de forma solidária⁷ ficará cada vez mais distante daquilo que precisa ser posto em prática para efetivos resultados.

Compreende-se que processos biofísicos e socioeconômicos típicos de cada região influenciam nas alterações no meio ambiente e podem representar para muitas sociedades humanas consequências potencialmente graves,⁸ tudo a depender da resiliência caracterizada pela questão econômica. Em determinados grupamentos humanos a incapacidade de adequação frente às mudanças climáticas é mais danosa quando (i) a adaptação ao impacto biofísico não resta o suficiente; (ii) algumas medidas mitigadoras têm custos (incluindo não econômicos) que não podem ser recuperados; (iii) apesar dos méritos de algumas ações de curto prazo, algumas delas podem ter efeitos negativos no longo prazo; ou (iv) não foram ou não serão aplicadas/adotadas todas as medidas necessárias.⁹

O Departamento de Informação Pública da ONU estimou que entre 2002 e 2011 foram registrados 4.130 desastres naturais no mundo, nos quais mais de 1,17 milhão de pessoas morreram.¹⁰

Um estudo sobre desastres naturais (tremores, terremotos, vulcões, por exemplos) raros na América Latina nos 50 últimos anos¹¹ demonstrou que eles causaram o dobro de mortes do que os eventos climáticos e meteorológicos¹² mais frequentes (secas, inundações, deslizamentos). Os dados foram coletados no Em-Dat – International Disaster Database¹³ cuja

⁵ NUNES, *op. cit.*, 2002, p. 182.

⁶ KUNKEL, K.E., PIELKE JR., R.A., CHANGNON, S.A. Temporal fluctuations in weather and Climate extremes that cause economic and human health impacts: a review. *Bulletin of the American Meteorological Society*, v.80 n.6, p.1077-1098. June, 1999.

⁷ SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais* n. 6, 2005; e ainda : VASAK, Karel. *International Dimensions of Human Rights*. Vol. 1. Greenwood Press, Westport, Connecticut. Unesco, Paris, France. 1982.

⁸ STEFFEN, W. et al. *Global change and the earth system: a planet under pressure*. Berlin: Springer, 2004, p. 203.

⁹ WARNER, K. and van der GEEST, K. ‘Loss and damage from climate change: local-level evidence from nine vulnerable countries’, *Int. J. Global Warming*, v. 5, n. 4, 2013, p.367–386.

¹⁰ ONU, *op. cit.*, 2016; PNUD. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*. Soporte del PNUD para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 2016.

¹¹ NUNES, *op. cit.*, 2016.

¹² Desastres climáticos.

¹³ O Em-Dat – International Disaster Database é mantida pelo Centro de Pesquisa em Epidemiologia de Desastres da Escola de Saúde Pública da Universidade Católica de Louvain, em Bruxelas (Bélgica). Seu reconhecimento se dá devido ao fato de reunir as informações de diferentes fontes. Disponível em: <<http://www.emdat.be/>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

base de dados reúne informações sobre mais de 21 mil desastres naturais ocorridos em todo o mundo desde 1900 até hoje e que delinea condições de preenchimento para que seja considerado um desastre: “provocar a morte de no mínimo 10 pessoas; afetar 100 ou mais indivíduos; motivar a declaração de estado de emergência; ou ainda ser a razão para um pedido de ajuda internacional” além de outras subdivisões delineadas pelos pesquisadores como fenômenos geofísicos, fenômenos climáticos ou meteorológicos e epidemias.¹⁴ O quadro 1 aponta de forma resumida alguns resultados da pesquisa:

Quadro 1 – Vítimas e Desastres naturais e climáticos na América do Sul – De 1960 à 2009

Vítimas	Porcentagem	Tipo de evento	
180 mil óbitos	60%	Tremores	
		Vulcões	
	32%	Inundações	
		Deslizamentos	
138 milhões de afetados (vítimas não fatais)	8%	Epidemias	
		Doenças	
	11%	Epidemias	
		Terremotos	
88%	Fenômenos climáticos e Meteorológicos	Secas	57 milhões
		Inundações	52,7 milhões

Fonte: guha-sapir et. al. s/d. Organizada por Nunes, 2016; Pivetta, 2016.

Assim, fatos e dados científicos comprovam crescimento dos desastres ambientais (eventos naturais) e degradações do meio ambiente relacionadas às mudanças climáticas no território sul-americano. A proposta deste trabalho é analisar a medida e os rumos da livre circulação de deslocados ambientais definitivos em território sul-americano gravado por um processo de integração. Para consecução deste objetivo de pesquisa, acessou-se dados e documentos oficiais em sítios da internet de órgãos oficiais, livros e artigos publicados em revistas científicas.

1 OS DESLOCAMENTOS HUMANOS NA AMÉRICA DO SUL: O CASO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS

Importante se faz, com brevidade, distinguir à luz do Direito os institutos do asilo e refúgio. O *asilo* é o “acolhimento no território que pretende chegar com garantia de liberdade e segurança e com as prestações de bens sem as quais não sobreviveria. [...] Ultrapassa o fato em si e envolve direitos e deveres de parte a parte”. No refúgio “alguém procura escapar à

¹⁴ PIVETTA, M. 50 Anos de Calamidades na América do Sul. *Revista Pesquisa FAPESP*, n. 241, p. 62-65, 2016, p. 64.

perseguição ou à ameaça de perseguição política ou discriminação étnica, religiosa, cultural, calamidade natural ou tecnológica de grandes proporções”.¹⁵ Esta temática está presente na mídia do mundo todo diante da Guerra da Síria e outros eventos desta natureza.

A ONU¹⁶ indica que 65,3 milhões de pessoas estão em situação de refúgio (em sentido *lato*) pelo mundo pelas mais diversas causas. Na América do Sul, os números são relevantes conforme demonstrados pelos Quadros 02 e 03:

Quadro 2 - Situação do refúgio na América do Sul

Condições	Total	Detalhes (números aproximados)
Refugiados	83 mil	Equador (53,2 mil); Costa Rica (12,3 mil); Brasil (8,7 mil); Argentina (3,2 mil); Panamá (2 mil); Chile (1,8 mil) e Venezuela (1,5 mil); Bolívia (775); Colômbia (226)
População vivendo como refugiado	257,3 mil	Venezuela (167 mil); Equador (68,3 mil); Panamá (15 mil); e Costa Rica (7 mil);
Solicitantes de refúgio	71 mil	Equador (50 mil); e Venezuela (15,8 mil)
Deslocados internos por conflitos	3,6 milhões	O único país com deslocados internos é a Colômbia (3,6 milhões)

Fonte: Menezes (2011, p. 94) e UNHCR. *Global Trends Forced Displacement* (2015, p. 13 e 14). Importante destacar que este relatório da ONU aponta o número de 769.000 refugiados nas Américas (adaptado pelos autores).

Quadro 3 – Quantitativo de refugiados originados na América Latina

Países	Total
Colômbia	113 mil
Haiti	25 mil
México	6,8 mil
Cuba	6,4 mil
Venezuela	6,7 mil
Peru	5,8 mil
Guatemala	5,6 mil
El Salvador	4,9 mil

Fonte: Menezes (2011, p. 96) (adaptado pelos autores).

Ao longo dos anos, a imbricação “homem - ambiente” chamou atenção da ciência por grupamentos humanos que se viram forçados a deixarem seus territórios de origem devido às secas, enchentes, terremotos, tsunamis, etc. Do número total de refugiados no

¹⁵ MIRANDA, Jorge. *Direito de asilo e refugiados na ordem jurídica portuguesa*. Lisboa : Universidade Católica Ed., 2016.

¹⁶ UNHCR. *Global Trends Forced Displacement in 2015*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/576408cd7#_ga=1.73357715.1094797892.1462913926>. Acesso em: 13 fev. 2017. Importante destacar que o mesmo relatório indica o crescimento de refugiados pelo mundo: 45,2 milhões em 2012; 51,2 milhões em 2013 e 59,5 milhões em 2014 (p. 06).

mundo, relevante parcela é relacionada ao meio ambiente – aproximadamente 19,3 milhões.¹⁷

Estima-se que migrações e deslocamentos induzidos por mudanças climáticas terão dimensões sem precedência, com previsões que variam entre 25 milhões e 1 bilhão de pessoas afetadas ao redor do ano 2050.¹⁸ Nos relatórios oficiais inexistem recortes sobre aqueles que deixam definitivamente seu território motivado por questões ambientais, mas isto não quer dizer que não existam, muito ao contrário: “o que pode ser considerado como refugiado ambiental para um, pode não ser para outro”.¹⁹

O termo refugiado ambiental e suas subdivisões (ainda em formação teórica) foram definidos preliminarmente pelo PNUD²⁰: os “refugiados climáticos” e os “flagelados ambientais”: para os primeiros, seriam todos aqueles obrigados a deixarem definitivamente ou provisoriamente seu território de origem e cruzam fronteiras por intempéries das alterações climáticas. Para os segundos seriam aquelas vítimas momentâneas das alterações ambientais de menores proporções, podendo retornar ao seu lugar de origem quando o problema for cessado ou resolvido.^{21 22} No presente trabalho optou-se por tratar de toda forma de refúgio ambiental.

Na América do Sul o caso não é diferente. Os deslocamentos humanos motivados por desastres e degradações ambientais encontra terreno fértil para estudos porque a região também é marcada por problemas ambientais significativos e desastres capazes de expulsarem grupamentos humanos para outros países, inclusive para os próprios sul-americanos. O Quadro 4 indica o atual e relevante volume de deslocamentos ambientais:

¹⁷ ACNUR. *Alto Comissariado das Nações Unidas*. O ACNUR. 2014a. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/o-acnur/>>. Acesso em: 18 out. 2016; IDMC. *INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE*. NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL (NRC). Global Estimates - 2015. People displacement by disasters. 109p. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2017.

¹⁸ DERANI, Cristiane. *Refugiado ambiental*. Dicionário de Direitos Humanos. 2011. Disponível em: <www.espmu.gov.br>. Acesso em: 12 abr. 2014; UNHCR, *op. cit.*, 2012.

¹⁹ CARDY, W.F.G. *Environment and Forced Migration*. United Nations Environment Programme. Nairobi-Kenya. University of Oxford. 1994.

²⁰ ACNUR 2020 – 14ª MINIONU. O PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (1985) define refugiado ambiental da seguinte forma: “refugiados ambientais são pessoas que foram obrigadas a abandonar temporária ou definitivamente a zona tradicional onde vivem, devido ao visível declínio do ambiente (por razões naturais ou humanas) perturbando a sua existência e/ou a qualidade da mesma de tal maneira que a subsistência dessas pessoas entra em perigo.” No entanto, devemos salientar que ser refugiado implica, necessariamente, em atravessar a fronteira de um país. Os deslocados internos são tratados apenas do ponto de vista social e humanitário. Disponível em: <https://14minionuacnur2020.wordpress.com/2013/04/09/refugiados-ambientais/>. Acesso em: 12 mar 2017 e ACNUR 2020 – 14ª MINIONU. Disponível em: <<https://14minionuacnur2020.wordpress.com/2013/08/25/refugiado-ambiental-x-refugiado-climatico-x-flagelado-ambiental/>>. Acesso em: 12 mar 2017.

²¹ É comum a atribuição quanto ao pioneirismo da utilização do termo “refugiado ambiental” para Essam El - Hinnawi (1985), mas o trabalho: SAUNDERS, Patricia L. *Environmental Refugees: The origins of a construct. Political Ecology: Science, Myth and Power*. School of Oriental and African Studies – University of London. London: Arnold Publishers, 2000, aponta que Lester Brown já a cunhava desde década anterior.

²² EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. UNEP, 1985; UNHCR, *op. cit.*, 2012, p. 27.

Quadro 4 – Deslocamentos por desastres ambientais na América do Sul – Estimativa em 2014

América do Sul	Chile	985.300 deslocamentos
	Brasil	50.000 deslocamentos
	Paraguai	83.600 deslocamentos
19,3 milhões de novas deslocadas pessoas no mundo		

Fonte: IDMC, 2015, p. 02 (adaptado pelos autores).

Considerando (i) os monitoramentos realizados por organismos internacionais; (ii) as alterações do clima e eventos ambientais que até então eram raros mas estão aumentando em número e em vítimas; (iii) os vários documentos, encontros e relatórios que demonstram o aumento dos deslocamentos motivados por questões ambientais, mesmo assim a classificação oficial (governamental) dos motivadores (como a ambiental) ainda é precária. Todos os dados referem-se aos refugiados de forma ampla, sem precisão sobre questões de refúgio por causas das alterações ambientais.

Os prejuízos financeiros no mundo por conta dos desastres ambientais são estimados em um mínimo de 1,19 trilhão de dólares. Na América Latina, o prejuízo financeiro estimado para o período de 1960 a 2009 foi de US\$ 44 bilhões de dólares. Estes números retratam que o “risco de se perder riquezas em desastres está superando a capacidade de criação de riquezas” e “as perdas estão aumentando mais rápido do que o PIB per capita”.²³

Menos de 0,7% do total gasto em ajuda humanitária é aplicado na redução do risco de desastres, o que contribui para o crescimento econômico ao reduzir perdas e proteger os meios de subsistência. Também afeta os programas de redes de segurança social, abrindo novas possibilidades para o desenvolvimento do capital social e seus bens.²⁴

Os refugiados ambientais que buscam sobrevivência em outros territórios acabam – muitas vezes – não conseguindo efetiva adaptação/integração por não se enquadrarem nas determinações legais sobre o refúgio. Tal reflexão inicia-se em 2012 quando o UNHCR aponta a urgência de adaptação legislativa e de políticas nacionais e internacionais (além de cooperação multilateral) para que a resposta a estes eventos ambientais seja dada de forma digna aos envolvidos. As mudanças ambientais testarão a solidariedade global de forma radicalmente diferente de qualquer experiência anterior.²⁵ O Quadro 5 apresenta as normas infraconstitucionais sobre refugiados, em sentido amplo, nos Estados membros da UNASUL:

²³ ONU, *op. cit.*, 2012; PIVETTA, *op. cit.*, 2016; PNUD, *op. cit.*, 2016.

²⁴ ONU, *op. cit.*, 2012.

²⁵ UNHCR, *op. cit.*, 2012, p. 28.

Quadro 5 - Definição ampliada de refugiado na legislação infraconstitucional dos Países membros da UNASUL 2015

ARGENTINA	Acta resolutive Nº 465/98 del Comité de Elegibilidad para los Refugiados Ley Nº 26.165 de 18 de noviembre de 2006 - Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado
BOLIVIA	Decreto Supremo Nº 19640 del 4 de julio de 1983. Definición de Refugiado y Decreto Supremo Nº 28329 del 12 de septiembre de 2005 Ley Nº 251 del 20 de junio de 2012 – Ley de Protección a Personas Refugiadas Decreto Supremo Nº 1440 del 19 de diciembre de 2012 - Reglamento a la Ley Nº 251 de 2012 de protección a personas refugiadas
BRASIL	Lei Nº 9.474 del 22 de julio de 1997. Que define mecanismos para la implementación del Estatuto de los Refugiados de 1951 y crea el "Comitê Nacional para os Refugiados" <i>- 06 abr 2017²⁶: O Projeto de Lei do Senado Federal 288/2013 e o substitutivo SCD 07/2017 foi aprovado e segue para o Plenário da Câmara dos Deputados. Neste projeto, questões ainda carecem de discussões como a questão ambiental como influenciadora de processos migratórios e expressa inclusão nesta norma.</i>
COLOMBIA	Decreto Nº 2840 de 2013. Por el cual se establece el Procedimiento para el Reconocimiento de la Condición de Refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y otras disposiciones Decreto Nº 4503 del 19 de noviembre de 2009. Por el cual se modifica el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la determinación de la condición de refugiado y se adoptan otras disposiciones
CHILE	Ley Nº Ley Nº 20.430 de 8 abril de 2010 - Establece disposiciones sobre protección de refugiados
ECUADOR	Decreto Nº 1.182 de 2012 - Reglamento para la aplicación del derecho de refugio Sentencia Nº 002-14-SIN-CC de 2014 - Demandas de inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo Nº 1182. Reglamento para la aplicación en Ecuador del derecho de refugio
MÉXICO (observador)	Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria de 27 de enero de 2011
PARAGUAY	Ley Nº 1.938 del 9 de julio de 2002. Ley general sobre refugiados
PERÚ	Ley Nº 27.891 del 20 de diciembre de 2002. Ley del Refugiado
URUGUAY	Ley Nº 18.076 del 14 de noviembre de 2006. Ley sobre el Estatuto de Refugiado DECLARACIÓN DE RIO SOBRE LA INSTITUCIÓN DEL REFUGIO 10 de noviembre de 2000

Fonte: ACNUR, 2015. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2004/2541>>. Acesso em: jan 2017 (adaptado pelos autores).

Em geral, a visão bloco de integração preza pela solidez econômica coletiva para fazer frente à dinâmica da globalização. O momento do pensamento solidário situa-se

²⁶ BRASIL, Senado Federal. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/06/projeto-de-nova-lei-de-migracao-segue-para-o-plenario>>. Acesso em: 06 abr 2017.



tradicionalmente na terceira fase da integração entre países, chamada de *mercado comum*, como veremos adiante, fazendo com que a demora na tomada de soluções traga danos cada vez maiores e mais impactantes, inclusive para a economia.

2 REFUGIADOS AMBIENTAIS E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO UNASUL

A ideia de “integração” acompanha a tendência após a II Guerra Mundial e Guerra Fria com o objetivo de fortalecer mutuamente os países envolvidos para superar os desafios de novos tempos. Os países perceberam que a união em blocos ajudaria a enfrentar os desafios da globalização²⁷ e, a partir de então, projetos com ênfase na questão econômica foram iniciados na América do Sul na segunda metade do século XX, tais como Pacto Andino, o Tratado de Cooperação Amazônica, o Tratado da Bacia do Prata, a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC), a Comunidade Andina das Nações (CAN), a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e mais recentemente, a União das Nações Sul-americanas (UNASUL).

O processo de integração é idealizado conforme as necessidades e objetivos dos países envolvidos de cada grupo regional. Na integração por comunidade ou cooperação – o caso da UNASUL - os fatores de agregação são maiores e a relação entre os Estados soberanos é horizontal, inexistindo um Poder Supranacional que a todos comande.²⁸

Para alguns teóricos as terminologias variam. A *integração* seria diferente do *regionalismo*. No primeiro haveria a redução ou supressão de restrição de mercadorias, serviços, capitais e pessoas e, em alguns casos, a delegação a uma soberania, a uma autoridade supranacional com a formação de um espaço econômico integrado e coordenação regional de políticas públicas. No segundo haveria o processo de cooperação em diversas áreas, sendo relevante a posição geoestratégica. A dinâmica é intergovernamental e quase nenhuma delegação de soberania.²⁹

A União das Nações Sul Americanas (UNASUL) se formou em 2008 por doze países³⁰ e está em vigor desde 2011. Possui personalidade jurídica internacional que objetiva construir de maneira participativa e consensual um espaço de articulação nos âmbitos cultural, social, econômico e políticos entre seus povos e tem se revelado um instrumento útil para a solução pacífica de controvérsias regionais e para o fortalecimento da democracia na América do Sul. Conjuga dois processos de integração regional existentes na região, a saber, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Comunidade Andina de Nações³¹ (CAN), radicando em expressivo esforço para o contínuo processo de integração latino-americana.³²

²⁷ MARTINS, Etiene Coelho; VASCONCELLOS, Ana Marta Soares. *UNASUL: o novo estágio da integração Sul Americana*. Curitiba: Juruá, 2009, p. 235.

²⁸ ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul e União Europeia – estrutura jurídico institucional do Tratado de Lisboa*. 4ª ed. Paraná: Editora Juruá. 2010.

²⁹ LIMA, Maria Regina Soares de. *Relações Interamericanas: a nova agenda interamericana e o Brasil*. Lua Nova, São Paulo, n. 90, 167-201, 2013.

³⁰ Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela. Panamá e México são observadores.

³¹ Formada por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru.

³² CUNHA, FAGUNDES e GUERRA. Crises e perspectivas do desenvolvimento latino-americano: a necessidade de harmonização legislativa e de criação de um tribunal para a Unasul. *Revista Internacional de Direitos Humanos*,

Na clássica teoria integracionista, as fases de integração seguem o seguinte *iter*: (i) zona de livre comércio; (ii) união aduaneira e (iii) mercado comum.

Na *zona de livre comércio* se inicia a livre circulação de mercadorias por meio do levantamento gradual e constante de barreiras comerciais (tarifárias e não-tarifárias) aos produtos intrabloco e cujas determinações são formalizadas por Tratados.

Na *união aduaneira* há continuidade no levantamento das barreiras, tarifárias e não-tarifárias, para os produtos de origem de seus países membro, e com a aplicação de uma tarifa externa comum entre os países do bloco, isso em relação aos produtos provenientes de Estados não membros do processo de integração regional. Nesta fase, como os países estão impedidos de controlar integralmente seu comércio de exportação e importação, renunciando a uma política comercial nacional autônoma em relação ao exterior, resta necessária a implantação de uma *política integracionista* em substituição das políticas nacionais que perderam toda razão de ser.

No *mercado comum*, há a continuidade das políticas comerciais (livre circulação de pessoas), mas com ampliação para outros interesses, como é o caso da livre circulação de capitais, livre circulação de empresas, livre concorrência, e livre circulação de pessoas. É nesta liberdade de circulação que esta pesquisa é realizada, por revestir-se de fundamentalidade dentro do processo de integração regional por meio da supressão gradual das fronteiras políticas entre os países membros da UNASUL, garantindo-se aos cidadãos unasulinos e aos seus familiares a circulação e a residência em todo o espaço UNASUL com respeito a todos seus direitos humanos.

A UNASUL surge como regionalização e alternativa aos regimes comerciais até então existentes, mas como uma forma de ir além da mera integração regional, permitindo outras formas de cooperação regional e superando as restrições geradas pelas existências dos respectivos regimes comerciais existentes na região. Na cúpula de Cochabamba, em 2006, a UNASUL objetivou um modelo de integração mais pluralista, capaz de reconhecer as diferenças políticas e ideológicas e a pluralidade democrática dos países da região.³³

Processos de integração que rompem com a rotina clássica da integração – como a UNASUL – acabaram recebendo a denominação pela literatura de *regionalismo pós-liberal*, cujas características são: primazia da agenda política, papel do Estado na coordenação econômica, preocupação com questões sociais, que vão da neutralização das assimetrias estruturais entre os países à inclusão de amplos segmentos antes excluídos dos direitos da cidadania política e dos benefícios econômicos com a erradicação da pobreza na região. Estes processos de integração parecem querer transparecer que os governantes querem preservar/resgatar uma identidade comum diferente da “outra América” (capitaneada pelos Estados Unidos).³⁴

Por esse sentido pós-liberal da UNASUL, ela não poderia ser vista como uma iniciativa de integração no sentido padrão (clássico). Ela não está adaptada para as etapas tradicionais

v. 2, n. 1, jan./jun. 2014; OLIVEIRA, Celso Maran; QUINELATTO, Carlos; GRANADO, Karina. Integração Sul-Americana: o Direito da UNASUL. *Temas de Integração*, n. 33. Lisboa: Ed. Almedina, 2015.

³³ LIMA, *op. cit.*, 2013.

³⁴ *Idem*, p. 185.

de integração ou taxonomias. Inexiste projeto ou propósito supranacional. Possui as seguintes características.³⁵

- a expressão de uma *política de retorno* nas relações políticas externa e de desenvolvimento, com menos atenção à agenda de liberalização comercial e econômica que tem dominado as políticas nos últimos anos [...];
- A expressão do retorno de *agenda de desenvolvimento*, inscrita no contexto mais amplo do quadro “pós-Consenso de Washington” que tenta distanciar-se do neoliberalismo, do regionalismo aberto e do foco sobre a liberalização comercial;
- A expressão do *retorno do Estado* para a política, particularmente nas relações externas e desenvolvimento socioeconômico. Isso significa um maior papel dos atores “Estados” em um mercado contra a dominação dos atores “forças privadas” e de mercado modelo Regionalismo;
- A busca de maior autonomia em relação ao mercado, do domínio da política de desenvolvimento e de frente para a política externa dos Estados Unidos, revela ser um objetivo explícito de “regionalismo pós-liberal” renovando questões nas agendas de discussões como a paz, segurança, defesa, administração, crise e coordenação política externa;
- A ênfase crescente na agenda “positiva” da integração, focada na criação de instituições e políticas comuns e cooperação reforçada em áreas não comerciais [...];
- As crescentes preocupações nos “gargalos” de desenvolvimento e a falta de infraestrutura regional, com o objetivo de, simultaneamente, melhorar a coordenação dos mercados regionais e, facilitar o acesso aos mercados estrangeiros;
- A crescente atenção às questões sociais, reduzindo as assimetrias em um contexto político em que a justiça social adquiriu novo peso na agenda política na região;
- E a busca de maneiras de promover uma maior participação de atores não-estatais e de processos de legitimação sociais integração.

Essas características inovadoras para um processo de integração estão textualmente presentes no Tratado Constitutivo da União das Nações Sulamericanas-UNASUL,³⁶ incluindo questões migratórias e cidadãs. Este documento afirma, inicialmente, a determinação em construir uma identidade e uma cidadania sul-americanas e em desenvolver um espaço regional integrado no âmbito social, cultural, ambiental para contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe; ratifica que esta integração funda-se nos princípios basilares: irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; autodeterminação dos povos; solidariedade; cooperação; paz; democracia, participação

³⁵ SERBIN, Andrés; MARTÍNEZ, Laneydi; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo; SANAHUJA, José Antonio (Coord). *Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR en El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de Integración*, nº 9 de 2012, p. 31-33. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

³⁶ UNASUR. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. 2011. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

cidadã e pluralismo; direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; redução das assimetrias e harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável.

A título de comparação e demonstração que a UNASUL inova a formatação tradicional de um processo de integração que, na maioria das vezes, opta pela priorização em matéria econômica com vistas ao enfrentamento coletivo perante a globalização, é possível notar que o Tratado de Assunção, do MERCOSUL,³⁷ faz menção tímida, e presente única e exclusivamente em seu preâmbulo, mas voltado aos mercados nacionais, como no caso do processo constituir-se “condição fundamental para acelerar seus processos de desenvolvimento econômico com justiça social”. E, em continuidade, entendendo-se que referido objetivo “deve ser alcançado mediante o aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente” entre outros. Frisa-se que o MERCOSUL foi constituído nos moldes tradicionais dos processos de integração regional

A natureza jurídica da UNASUL possui a característica da horizontalidade nas relações entre os países e isto demonstra um grau de mudança deste processo novo de integração, uma vez que se baseia em questões internas como seus elementos sociais, culturais, econômicos, políticos e por considerar as suas fraquezas, possui potencial e sabedoria nas tomadas de decisão. Ela constrói uma cultura de paz e incentiva a resolução alternativa de conflitos.³⁸ Na verdade, a UNASUL pode ser melhor descrita como uma organização da cooperação política,³⁹ ou um “espaço multilateral de coordenação e cooperação política”.⁴⁰

Em um processo de integração regional tradicional, ou seja, com fins eminentemente econômicos, o objetivo da livre circulação de pessoas geralmente é implementado em um momento posterior do processo, quando este tenha superado os obstáculos à livre circulação de mercadorias. Isso ocorre após a superação das fases “zona de livre comércio”, “união aduaneira”, até se chegar ao “mercado comum”. A livre circulação de pessoas se dá em decorrência das chamadas liberdades fundamentais do processo de integração regional⁴¹ e por isso a discussão sobre cidadania múltipla nos espaços de integração é um desafio diante dos questionamentos sobre conceitos e quadros sociais normativos bem estabelecidos.⁴²

3 A LIVRE CIRCULAÇÃO DE PESSOAS EM UM PROCESSO DE INTEGRAÇÃO

Pelo histórico dos processos integracionistas na América cuja implementação não restaram completas ou não alcançaram os patamares idealizados⁴³ como no caso do Mercosul, que avançou sobre muitas questões mas que apenas tangenciou o mercado comum, a UNASUL apresenta proposta de impulsionar o mercado comum capaz de envolver

³⁷ MERCOSUL. *Tratado De Assunção*. 1991b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf>. Acesso em : 11 fev. 2017.

³⁸ LLOVERA, Pedro Alejandro Duarte. La naturaleza jurídica de la neo integración regional Unasur. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. Año 2, Nº 4; Agosto 2014; pp. 175-188.

³⁹ SERBIN, *et. all.*, *op. cit.*, 2012, p. 40.

⁴⁰ NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. spe3, p. 59-75, 2016.

⁴¹ OLIVEIRA, Celso Maran de. *Direito da Integração Mercosul: Mercado Comum do Sul*. São Paulo: Cultura, 2011.

⁴² GORJÃO-HENRIQUES, Miguel. *Direito da União*. Portugal: Almedina. 2014, p. 519.

⁴³ OLIVEIRA, Celso Maran. *Mercosul: livre circulação de mercadorias*. Curitiba: Juruá, 2002.

os estados sul-americanos e fazer frente a efetivação de políticas sociais contrariando a política hegemônica dos Estados Unidos e da globalização.⁴⁴

Embora seja dotada de objetivos ambiciosos, a UNASUL ainda não regulamentou efetivamente a livre circulação dos cidadãos unasulinos. Pensar em livre circulação não pressupõe tão somente pensar em “trânsito livre” daqueles que integrem a comunidade: necessário se faz refletir sobre a cidadania.

Na esfera jurídica a cidadania está atrelada à questão da nacionalidade e, conseqüentemente, ao direito do voto. Estas noções precisam ser diferenciadas. Segundo Moura Ramos⁴⁵ nacionalidade refere-se a conexão do indivíduo a uma entidade estatal, enquanto para a cidadania é atribuída a ideia do conteúdo desta relação, ou seja, deveres e direitos decorrentes daquele elo e cuja participação é regulada por normas.

Para Carvalho,⁴⁶ pensar a cidadania desta forma não gera automaticamente o gozo de outros direitos como a segurança e o emprego. Para o autor, a construção do conceito começa pela educação da população que, não sendo politicamente organizada, não tem opinião pública ativa e um eleitorado amplo e esclarecido, tornando um obstáculo à estruturação da cidadania. A cidadania é comumente desdobrada em direitos civis, direitos políticos e direitos sociais, mas o surgimento sequencial (destes direitos e da própria ideia de cidadania) é um fenômeno histórico que diferencia a sua natureza em cada país.

Na ideal teoria sobre a livre circulação de pessoas em um processo de integração qualquer cidadão que pertença a um Estado membro pode circular nos demais com total liberdade em qualquer dos Estados que a compõe, exercer uma profissão e residir, mas não se limita a isso. A ideia de uma ampla cidadania unasulina aprofundaria o processo democrático, respeitaria as diferenças e defenderia a dignidade da pessoa humana. Para Campos: “O pré-requisito da nacionalidade para a caracterização da cidadania daria, assim, lugar ao da resistência, movimento que reduz a distância entre os conceitos de cidadania e direitos humanos”.⁴⁷

Na casuística sobre os refugiados diante de tantas atrocidades e deslocamentos ocorridos a partir da II Guerra Mundial, a cidadania foi alçada a patamares de proteção internacional e considerada como direito humano fundamental pelo artigo VI da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 onde “todo homem tem direito de ser, em todos os lugares, reconhecido como pessoa perante a lei”. Todos os demais Tratados e Acordos Internacionais mantiveram-se na mesma linha de proteção.

A União Europeia, desde 1957 com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, passando pelo Tratado de Maastricht em 1993, até o Tratado de Lisboa em 2009, ao avançar nas clássicas fases de seu processo de integração, alcançou limite em relação a “circulação de pessoas” que rompeu com os controles internos e aumentou os controles externos dos países, implementando a uniformização de procedimentos em relação às políticas migratórias, asilos e vistos, que compõem o terceiro pilar clássico da integração. Desde março de 1995, o Acordo

⁴⁴ SABBÁ GUIMARÃES, Isaac. *Direitos Humanos e UNASUL: Entre o Sistema Internacional e o de Associação Regional de Estados*. Curitiba: Juruá, 2014, p. 181.

⁴⁵ MOURA RAMOS, Rui Manoel. *Do direito português da nacionalidade*. Portugal: Coimbra Ed., 1984, p. 05.

⁴⁶ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007, p. 08, 11 e 64.

⁴⁷ CAMPOS, Eduardo Nunes. *O lugar do cidadão nos processos de integração e déficit social da Comunidade Europeia e do Mercosul*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

Schengen determina uma progressiva suspensão dos controles nas fronteiras, mas acrescentou exigências pelo SIS (Sistema de Informação Schengen) onde há uma cláusula de “salvaguarda” que possibilita aos Estados membros reintroduzirem, temporariamente, por razões de ordem pública ou segurança nacional, controle de pessoas nas fronteiras⁴⁸. Além da livre circulação de pessoas, a livre circulação de serviços e estabelecimento⁴⁹ assegura que toda pessoa possa optar por se estabelecer ou prestar serviços sem qualquer discriminação referente à nacionalidade.⁵⁰

O Tratado Constitutivo da UNASUL (2011), em seu art. 2º, aponta como *objetivos gerais* a construção participativa de um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. No art. 3º, elenca como *objetivos específicos*, dentre outros aspectos, o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região; a erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional de estudos e títulos; a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana; a cooperação na prevenção das catástrofes e na luta contra as causas e efeitos das mudanças climáticas; o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde e a cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas.

Tais objetivos avançam com a Decisão CJEG⁵¹ nº 8/2012 que iniciou o processo de construção da Cidadania na América do Sul, priorizando a dimensão da migração. A decisão abordou que os mecanismos regionais e sub-regionais são acervos reguladores de progressos substanciais sendo a base para a construção de uma cidadania sul-americana nas suas várias dimensões cuja expansão é necessária (art. 1º). Reafirmou sobre os progressos significativos a nível regional sobre a migração no "Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes MERCOSUL, Bolívia e Chile (Peru, 28/06/2011; Equador, 29/06/2011 e Colômbia, 29/06/2012) e que a mobilidade humana livre na região é um dos elementos fundamentais na construção de cidadania sul-americana, conforme declarado nas Conferências Sul-Americana sobre Migração. Criou grupo de trabalho sob a coordenação da Presidência *Pro Tempore* e com o apoio do Secretariado Geral para a preparação de um roteiro e um relatório capaz de explorar as diferentes dimensões da cidadania sul-americana (art. 2º). A partir daí serão propostas pelo Conselho de Ministros das Relações Exteriores orientações, estratégicas e projetos de acordos que estabelecem as bases de cidadania sul-americana.

⁴⁸ Como na Euro-Copa em 2004 e após atentados terroristas, por exemplo.

⁴⁹ Arts. 49, 56, 57 e 63 do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

⁵⁰ ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul e União Europeia – estrutura jurídico institucional do Tratado de Lisboa*. 4ª ed. Paraná: Editora Juruá. 2010.

⁵¹ Decisão de Chefes de Estado e de Governo. Esta decisão da UNASUL está disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/DEC08.2012.pdf>. Acesso em: 13 jan 2017.

Alguns documentos oficiais como UNASUL/CMRE/Resolução 04/2013⁵² demonstram que a questão ambiental (riscos de desastres) integra a pauta das reuniões neste processo de integração. Nesta oportunidade foi criado o “Grupo de Trabalho de Alto Nível para a Gestão Integral de Risco de Desastres”, reconhecendo que o espaço da UNASUL enfrenta diversos tipos de fenômenos de origem natural e antrópico que, junto das vulnerabilidades físicas e sociais representam sérios riscos para o avanço e fortalecimento dos esforços conjuntos para lograr, entre outros objetivos, a eliminação da desigualdade socioeconômica e o fortalecimento da inclusão social, assim como planejar e implementar intervenções conjuntas em conhecimento e redução de riscos como os descritos no art. 3º, alíneas de “a” a “l” que incluem, por exemplo, a adoção de mecanismos e protocolos comuns que permitam uma eficaz gestão de assistência humanitária dos Estados Membros em caso de desastres, criação de uma plataforma, programa e projetos compartilhados de informações.

Pesquisa preliminar demonstrou que alguns países integrantes da UNASUL reconheceram recentemente em sua legislação que os desastres ambientais e deslocamentos internos podem ser motivadores do refúgio, como demonstra o Quadro 05:

Quadro 5 – Países integrantes da UNASUL que recentemente abordaram a questão dos desastres naturais e ambientais em relação às suas políticas migratórias

Quadro 40: Opções migratórias para vítimas de desastres naturais e ambientais		
País	Fonte	Ano
Argentina	Regulamentação da Lei de Migração nº 25871/04 e suas modificações. Decreto 616/10, art. 24, h.	2010
Bolívia	Lei de Migração, artigo 65 (Lei 370/13)	2013
Brasil	- <i>Inexiste normativa. Concessão por razões humanitárias. Vistos sociais apenas para haitianos. Em 2014 reconheceu as alterações no meio ambiente e a necessidade de apoiar estudos, além de “prestar mais atenção neste tema”.</i> - 06 abr 2017 ⁵³ : O Projeto de Lei do Senado Federal 288/2013 e o substitutivo SCD 07/2017 foi aprovado e segue para o Plenário da Câmara dos Deputados. Neste projeto, questões ainda carecem de discussões como a questão ambiental como influenciadora de processos migratórios e expressa inclusão nesta norma.	-- 2017 <i>em andamento</i>
Chile	Lei 20430/10 e Regulamento de 2011	2011
Equador	<i>Inexiste normativa. Concessão por razões humanitárias. Vistos sociais apenas para haitianos.</i>	--
Peru	Decreto nº 1236/15, artigo 59	2015
Venezuela	<i>Decreto 8001/2011, art. 10. Vistos sociais aos haitianos.</i>	2011

⁵² BRASIL, Itamaraty. *Documentos da UNASUL*. VI. Comunicados adotados da Presidência *Pro Tempore*. UNASUL/CMRE/Resolução 04/2013. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/RES04.2013.pdf>. Acesso em: 13 jan 2017.

⁵³ BRASIL, Senado Federal. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/04/06/projeto-de-nova-lei-de-migracao-segue-para-o-plenario>>. Acesso em: 06 abr 2017.

Fonte: Quadro 40 do ACNUR (2014c) (adaptado pelos autores).

Além das questões dos eventos ambientais, as falas institucionais da UNASUL demonstram preocupação com o tema dos refugiados: desde a questão dos sírios, somalis, quênios e haitianos, mas também há preocupação com os latino americanos como os mexicanos na fronteira dos Estados Unidos, a migração forçada por violência na Colômbia, aqueles que fogem pelos efeitos do aquecimento global e as guerras, onde a migração deveria ser um direito e não uma concessão.⁵⁴ Essas pessoas “precisam ser considerados como cidadãos do mundo e não como criminosos globais. Em meio a um esquema de globalização onde eles estão circulando livremente, bens, serviços e capitais, também deve ser possível e por que não, o direito de circulação de pessoas”.⁵⁵

■ CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar a medida de empenho e avanço de um processo de integração como a UNASUL à luz de direitos fundamentais como a cidadania, liberdade e inclusão, demonstra a inovação desta proposta sul-americana em realizar uma integração diferente das preteritamente implementadas, na América e no Mundo.

As reflexões científicas acerca do meio ambiente são relativamente novas se comparados a outros ramos do conhecimento, mas os impactos gerados pelas alterações da natureza pela ação humana tomaram proporções impossíveis de serem ignoradas pela própria ciência e, sobretudo, pelos governos de todos os Países.

Necessário perceber que há 60 anos a União Europeia caminha em seu processo de integração e ainda existem pontos carentes de políticas, para que o ideal de cidadania europeia plena seja alcançado. O Mercosul possui projeto ambicioso de integração regional e, ainda que com viés notadamente econômico, em seus 26 anos de existência, muito ainda existe por trilhar. A UNASUL em apenas 06 anos de vigor ainda caminha a passos tímidos para o cumprimento de seus objetivos relacionados ao mercado comum, em especial a cidadania sul-americana.

Suas falas institucionais acenam para o reconhecimento dos fatores ambientais como contributivos com os movimentos por meio das fronteiras soberanas de cada País. Para o Direito Internacional dos refugiados, legislação publicada ainda em época histórica que inexistia estas modernas reflexões, os movimentos humanos causados por fatores ambientais não estão elencados como condições para a concessão de refúgio. Assim, é possível encontrar em documentos institucionais e/ou encontros entre países posicionamentos que se adéquam para a realidade mundial dos refugiados ambientais. O ACNUR sugere como “boa prática” prever as opções migratórias para as vítimas de desastres naturais ou ambientais, para as populações desprezadas pelos efeitos climáticos ou para quem haja migrado por motivos de desastres naturais ou do meio ambiente.

⁵⁴ UNASUR. *Discurso del Secretario General de UNASUR, ex presidente, Ernesto Samper, en la Reunión de Alto Nivel sobre refugiados y migrantes en Naciones Unidas, 2016.*

⁵⁵ Idem.

Assim, o fortalecimento político e representativo das minorias que fortaleçam suas identidades, bem como a vontade política que compreenda as questões sociais e se dedique ao cumprimento das normativas em direitos humanos, somadas à proteção ambiental, são investimentos futuros que fortalecerão o território sul-americano, inclusive economicamente. Isso é perfeitamente possível de ocorrer na UNASUL, por se tratar de um processo extremamente ambicioso em diversos sentidos, e exigir a rediscussão de conceitos tradicionais do Direito da Integração Regional.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul e União Europeia – estrutura jurídico institucional do Tratado de Lisboa*. 4ª ed. Paraná: Editora Juruá. 2010.

ACNUR. Alto Comissariado das Nações Unidas. *O ACNUR*. 2014a. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/o-acnur/>>. Acesso em: 18 out. 2016.

_____. 2014b. *Refúgio no Brasil: uma análise estatística 2010-2014*. Disponível em: <http://caminhosdorefugio.com.br/wp-content/uploads/2014/11/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf>. Acesso em: 10 maio 2016.

_____. 2014c. *Proteção dos Refugiados na América Latina. Boas Práticas Legislativas*. Quadro 40 Opções migratórias para vítimas de desastres naturais e ambientais. Disponível em: <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/proteccion-de-refugiados-en-america-latina-buenas-practicas-legislativas/>. Acesso em: 23 jan. 2017.

_____. 2015. *Refugiados en America Latina : buenas prácticas legislativas*. Disponível em : <<http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/proteccion-de-refugiados-en-america-latina-buenas-practicas-legislativas/>>. Acesso em: 14 jan. 2017.

_____. 2015b. *Definición ampliada de refugiado em america latina*. Disponível em : <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2004/2541>>. Acesso em : 13 jan. 2017.

BBC Brasil. *5 perguntas sobre decreto de Trump que desfaz política climática de Obama*. Disponível em:<<http://www.bbc.com/portuguese/internacional-39425997>>. Acesso em: 30 mar. 2017.

CAMPOS, Eduardo Nunes. *O lugar do cidadão nos processos de integraçãoo déficit social da Comunidade Europeia e do Mercosul*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

CARDY, W.F.G. *Environment and Forced Migration. United Nations Environment Programme*. Nairobi-Kenya. University of Oxford. 1994.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: um longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CUNHA, FAGUNDES e GUERRA. *Crises e perspectivas do desenvolvimento latino-americano: a necessidade de harmonização legislativa e de criação de um tribunal para a Unasul*. Revista Internacional de Direitos Humanos. ISSN: 2318-6526 (v. 2, n. 1, jan./jun. 2014).

- DERANI, Cristiane. Refugiado ambiental. *Dicionário de Direitos Humanos*. 2011. Disponível em: <www.espmu.gov.br>. Acesso em: 12 abr. 2014.
- EL-HINNAWI, Essam. *Environmental Refugees*. UNEP, 1985.
- GORJÃO-HENRIQUES. Miguel. *Direito da União*. Portugal: Almedina. 2014.
- IDMC. INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL (NRC). *Global Estimates - 2015. People displacement by disasters*. 109p. Disponível em: <<http://www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201507-globalEstimates-2015/20150713-global-estimates-2015-en-v1.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2017.
- KUNKEL, K.E., PIELKE JR., R.A., CHANGNON, S.A. *Temporal fluctuations in weather and Climate extremes that cause economic and human health impacts: a review*. Bulletin of the American Meteorological Society, v.80 n.6, p.1077-1098. June, 1999.
- LIMA, Maria Regina Soares de. *Relações Interamericanas: a nova agenda interamericana e o Brasil*. Lua Nova, São Paulo, n. 90, 167-201, 2013.
- LLOVERA, Pedro Alejandro Duarte. La naturaleza jurídica de la neo integración regional Unasur. *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*. Año 2, Nº 4; Agosto 2014; pp. 175-188.
- MARTINS, Etiene Coelho; VASCONCELLOS, Ana Marta Soares. *UNASUL: o novo estágio da integração Sul Americana*. Curitiba: Juruá, 2009. p. 235.
- MENEZES, Fabiano L. *O panorama dos refugiados ambientais na América Latina*. 60 anos de ACNUR: perspectivas e futuro. São Paulo. 2011. 318 p. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/60_anos_de_ACNUR_-_Perspectivas_de_futuro.pdf?view=1>. Acesso em: 24 out. 2014.
- MERCOSUL. Tratado de Assunção. *Tratado para a constituição de um mercado comum entre República Argentina, a República Federativa do Brasil a República do Paraguai e a República do Uruguai*. 1991. Disponível em : <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf>. Acesso em: 01 dez. 2016.
- MERCOSUL. *Tratado De Assunção*. 1991b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf>. Acesso em : 11 fev. 2017.
- MIRANDA, Jorge. *Direito de asilo e refugiados na ordem jurídica portuguesa*. Lisboa : Universidade Católica Ed., 2016.
- MOURA RAMOS, Rui Manoel. *Do direito português da nacionalidade*. Portugal: Coimbra Ed., 1984.
- NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano. *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. spe3, p. 59-75, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792016000600059&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 abr. 2017.
- NUNES, Luci Hidalgo. Aproximações sobre a Mudança Climática Global. *Terra Livre São Paulo*, ano 18 , vol. I, n. 18, p. 179-184, jan./jun. 2.002.

NUNES, Lucí Hidalgo. *Urbanização e Desastres Naturais*: abrangência América do Sul. Ed. Oficina Textos, 2016. 112p.

ONU. Organização das Nações Unidas. *Rio + 20: O futuro que queremos*. Departamento de Informação Pública das Nações Unidas. Rio de Janeiro, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/desastres.pdf>>. Acesso em: 29 nov. 2016.

ONU. Organização das Nações Unidas. *COP 21*. Paris, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/cop21/>>. Acesso em: 07 set. 2016.

OIM, Organización Internacional para las Migraciones. Documento Referencia. *Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región suramericana*. Informe elaborado por RESAMA - Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales. Disponível em : < <http://csm-osumi.org/Archivos/ConfCSM/Documento%20de%20referencia%20-%20Migraci%C3%B3n,%20medio%20ambiente%20y%20cambio%20clim%C3%A1tico.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

OLIVEIRA, Celso Maran de. *Direito da Integração Mercosul*: Mercado Comum do Sul. São Paulo: Cultura, 2011.

_____. *Mercosul*: livre circulação de mercadorias. Curitiba: Juruá, 2002.

_____; QUINELATTO, Carlos; GRANADO, Karina. *Integração Sul-Americana: o Direito da UNASUL. Temas de Integração*. 1º Semestre de 2015, nº 33. Ed. Almedina.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Adoção do Acordo de Paris*. COP 21, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acordodeparis/>>. Acesso em: 12 dez. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Marco de Ação de Sendai*. Japão, 2015.

PINHEIRO, JULIANA; BENINI, ELISÂNGELA ; SILVA, ALLAN (orgs). *Meio Ambiente: gestão e sustentabilidade*. GRANADO, Karina, OLIVEIRA, Celso Maran de. Políticas Migratórias para os Refugiados Ambientais. Ed. ANAP. Tupã : 2017.

PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Soporte del PNUD para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. 2016. ODS 1 – Fin de la pobreza, ODS 10 – Reducción de las desigualdades e ODS 15 - Vida sobre la tierra. Disponível em : <<http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/poverty-reduction/undp-support-to-the-implementation-of-the-2030-agenda.html>>. Acesso em: 02 mar. 2017.

PIVETTA, M. 50 Anos de Calamidades na América do Sul. *Revista Pesquisa FAPESP*, n. 241, p. 62-65, 2016.

SABBÁ GUIMARÃES, Isaac. *Direitos Humanos e UNASUL*: Entre o Sistema Internacional e o de Associação Regional de Estados. Curitiba: Juruá, 2014.

SANTOS, André de Castro. *A COP 22 em xeque com a vitória de Donald Trump*. Oficina de Direito Ambiental da USP (FDUSP). Disponível em:<<http://sites.usp.br/oficinadedireitoambiental/a-cop-22-em-xeque-com-a-vitoria-de-donald-trump/>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

SERBIN, Andrés ; MARTÍNEZ, Laneydi ; RAMANZINI JUNIOR, Haroldo ; SANAHUJA, José Antonio (Coord). *Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica*: El caso de UNASUR en El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores,

nuevos temas, nuevos desafíos. Anuário de Integração nº 9 de 2012. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2013/03/anuario2012.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2017.

SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. *Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais* n. 6, 2005, 541-558. Disponível em : <<http://constituicao.direito.usp.br/wp-content/uploads/2005-RLAEC06-Evolucao.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2017.

STEFFEN, W. et al. *Global change and the earth system: a planet under pressure*. Berlin: Springer, 2004.

UNASUR. *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. 2011. Disponível em:<<http://www.unasursg.org/images/descargas/DOCUMENTOS%20CONSTITUTIVOS%20DE%20UNASUR/Tratado-UNASUR-solo.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2016.

UNASUR. *Discurso del Secretario General de UNASUR, ex presidente, Ernesto Samper, en la Reunión de Alto Nivel sobre refugiados y migrantes en Naciones Unidas*, 2016. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/es/node/929>>. Acesso em: 12 jan. 2017.

UNASUR. *La OIM y la UNASUR acuerdan bases para el trabajo conjunto en la promoción de los derechos de los migrantes*. Disponível em: <<http://www.unasursg.org/es/node/1065>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

UNISDR. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres. *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe (1990-2013)*. 2016. Disponível em: <http://www.unisdr.org/files/48578_impactodesastresamericalatinacaribe.pdf>. Acesso em: 30 out. 2016.

UNHCR. The UN Refugee Agency. *State of the world's refugees: in search of solidarity*. 2012. 32p. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/publications/sowr/4fc5ceca9/state-worlds-refugees-2012-search-solidarity.html>>. Acesso em: 25 maio 2016.

_____. *Global Trends Forced Displacement in 2015*. Disponível em: <http://www.unhcr.org/576408cd7#_ga=1.73357715.1094797892.1462913926>. Acesso em: 13 fev. 2017

VASAK, Karel. *International Dimensions of Human Rights*. Vol. 1. Greenwood Press, Westport, Connecticut. Unesco, Paris, France. 1982.

WARNER, K. and van der GEEST, K. (2013). 'Loss and damage from climate change: local-level evidence from nine vulnerable countries', *Int. J. Global Warming*, v. 5, n. 4, p.367–386.