

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Thaís dos Reis Wille

**O PROCESSO DE REFÚGIO AMBIENTAL DE MIGRANTES DAS REGIÕES
INSULARES DO PACÍFICO PARA NOVA ZELÂNDIA E AUSTRÁLIA**

Santa Cruz do Sul

2016

Thaís dos Reis Wille

**O PROCESSO DE REFÚGIO AMBIENTAL DE MIGRANTES DAS REGIÕES
INSULARES DO PACÍFICO PARA NOVA ZELÂNDIA E AUSTRÁLIA**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade de Santa Cruz do Sul, modalidade monografia, para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais

Orientadora: Prof^a Mariana Dalalana Corbellini

Santa Cruz do Sul

2016

RESUMO

A existência de refugiados no mundo não é um acontecimento contemporâneo, porém, foi apenas no século XX que essa categoria foi legitimada perante a Sociedade Internacional, recebendo amparo formal da lei. Até atualmente, há derivações de refugiados que ainda não são consideradas oficiais, logo, não existem para o Direito Internacional, e, por conseguinte, não há um Regime Internacional que atue sobre a situação. Esse é o caso de pessoas que têm a necessidade de deixarem seus locais de origem motivadas por consequências geradas a partir da ocorrência de catástrofes climáticas, esses indivíduos são, informalmente, chamados de Refugiados Ambientais. O presente trabalho foca no processo de Refúgio Ambiental, especificamente da Região Insular do Pacífico considerando a ausência de um Regime Internacional para o caso. Os países de origem estudados nesse trabalho são Nauru, Tuvalu e Kiribati, os habitantes desses Estados do Pacífico Sul buscam asilo, principalmente, na Austrália e na Nova Zelândia, que também são abordados de forma individual. Desse modo, através do método dialético, a pesquisa é orientada com base na análise de fontes documentais relevantes ao assunto, artigos, periódicos e revistas especializadas no tema. A Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 versam acerca da construção do termo “refugiado”. Faz-se também, a investigação de entidades que atuam, em escala global, no escopo tratado, tais como o ACNUR e a OIM entre outras iniciativas regionais que gerenciam o fenômeno migratório climático nos países escolhidos como o *Pacific Climate Change and Migration*. Nesse sentido, versa-se acerca das causas e desdobramentos que estão ligados às alterações climáticas e fazem milhares de indivíduos buscarem outro país para se estabelecer. No caso da Região Insular do Oceano Pacífico, a elevação do nível do mar é uma circunstância predominante. Sob a luz da Teoria dos Regimes Internacionais, verifica-se a necessidade da criação de um Regime Internacional voltado aos casos de Refugiados Ambientais.

Palavras-chave: Refugiados Ambientais. Região Insular do Pacífico. Regimes Internacionais. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951.

ABSTRACT

The existence of refugees in the world is not a contemporary event, but it was only in the twentieth century that this category was legitimized before the International Society, receiving formal support of the law. Until now, there are derivations of refugees who are not yet considered official, so they do not exist for the International Law, and therefore, there is no International Regime that acts on the situation. This is the case of people who have to leave their places of origin motivated by consequences arising from the occurrence of climatic catastrophes, these individuals are informally called Environmental Refugees. This paper focuses on the Environmental Refuge process, specifically in the Pacific Island Region, considering the absence of an International Regime for this case. The countries of origin studied in this work are Nauru, Tuvalu and Kiribati, the inhabitants of these South Pacific States seek asylum, mainly in Australia and New Zealand, which are also addressed individually. Thus, through the dialectical method, the research is oriented based on the analysis of documentary sources relevant to the subject, articles, periodicals and specialized journals in the subject. The Convention Relating to the Status of Refugees of 1951 and the Universal Declaration of Human Rights of 1948 deal with the construction of the term "refugee." The research is also made by investigating entities that act, on a global scale, in the scope treated, such as UNHCR and IOM among other regional initiatives that manage the climate change phenomenon in the selected countries such as Pacific Climate Change and Migration. For that matter, it is discussed about the causes and consequences that are linked to climate change and make thousands of individuals seek another country to establish themselves. In the case of the Insular Region of the Pacific Ocean, sea level rise is a predominant circumstance. Considering the Theory of International Regimes, there is a need to create an International Regime for Environmental Refugee cases.

Keywords: Environmental Refugees. Pacific Island Region. International Regimes. Convention Relating to the Status of Refugees of 1951.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 1 – Fluxos migratórios na Região Insular do Pacífico	41
Mapa 2 – Regiões da Micronésia, Polinésia e Melanésia	42
Mapa 3 – Localização de Kiribati	44
Mapa 4 – Mapa das Ilhas de Tuvalu	46

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ESCAP – *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*

EUA – Estados Unidos da América

FOE – *Friends of Earth Australia*

ICISS – *International Commission on Intervention and State Sovereignty*

IPCC – Painel Intergovernamental sobre mudanças climáticas

KAP – *Kiribati Adaptation Program*

MECLEP – *Migration and Climate Change: Evidence for Policy*

OI – Organizações Internacionais

OIM – Organização Internacional para Migrações

OIT – Organização Internacional do Trabalho

OMM – Organização Meteorológica Mundial

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – *Pacific Access Category*

PCCM – *Pacific Climate Change and Migration*

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

R2P – *Responsability to Protect*

RIR – Regime Internacional dos Refugiados

UE – União Europeia

UNFCCC – Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (Em inglês *United Nations Framework Convention on Climate Change*)

UNU – Universidade das Nações Unidas

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	09
1.1	Problema de Pesquisa	11
1.2	Objetivos	12
1.2.1	Objetivo Geral	12
1.2.2	Objetivos Específicos	12
1.3	Justificativa	12
1.4	Metodologia	14
2	REGIMES INTERNACIONAIS	16
2.1	Definições e Origens dos Regimes Internacionais	16
2.2	Impactos dos Regimes Internacionais na Sociedade Internacional	20
3	O TERMO “REFUGIADO AMBIENTAL”	25
3.1	Refugiados	25
3.1.1	Contexto Histórico e Evolução do Refúgio	25
3.1.2	Organizações Internacionais responsáveis pelo refúgio – OIM e ACNUR	30
3.2	Refugiados Ambientais	32
3.2.1	O conceito de Refugiados Ambientais	33
4	PROCESSO DE REFÚGIO: NOVA ZELÂNDIA E AUSTRÁLIA E PAÍSES DE ORIGEM	35
4.1	Causas que provocam Refugiados Ambientais na Região Insular do Pacífico	35
4.2	Entidades atuantes no escopo dos Refugiados Ambientais	37
4.3	Países de Origem dos Refugiados	39
4.3.1	Nauru	41
4.3.2	Kiribati	44
4.3.3	Tuvalu	46
4.4	Perspectivas dos países de destino	47
4.4.1	Implicações para a Austrália	48
4.4.2	Implicações para a Nova Zelândia	50

4.5 A necessidade de criação de um Regime Internacional para Refugiados Ambientais	51
5 CONCLUSÃO	54
REFERÊNCIAS.....	57
ANEXO A – Mapa Região Insular do Pacífico.....	63

1 INTRODUÇÃO

A categoria de Refugiados Ambientais é um tema que emergiu recentemente nas discussões das Relações Internacionais, em virtude do crescimento exponencial do número de vítimas desalojadas de seus países de origem, devido à ocorrência de catástrofes climáticas e seus desdobramentos. Neste trabalho, o foco está em buscar entender o processo de refúgio ambiental de migrantes das regiões insulares do Pacífico, que se encaminham para a Austrália e Nova Zelândia como uma alternativa de reestabelecimento e com pouca, ou nenhuma perspectiva de voltar a residir no lugar que foram forçados a deixar. Além dos dois países de destino mencionados anteriormente, são estudados de forma mais concisa: Tuvalu, Kiribati e Nauru.

Desde que as primeiras civilizações se formaram e conflitos entre elas surgiram, existem refugiados. No decorrer dos séculos, a sociedade foi se modificando e dando mais atenção aos Direitos Humanos, até que, no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, essa categoria começou a receber amparo jurídico e atenção da Sociedade Internacional. Porém, até atualmente, apenas algumas causas são consideradas legítimas para que seja constituída a situação de refúgio, e o deslocamento motivado por catástrofes ambientais não é uma delas, ou seja, a legislação internacional atual acerca do tema não contempla os refugiados em sua totalidade.

No contexto histórico de pós-guerra que o mundo presenciava, foi estabelecida a Convenção de Genebra, em 1951, que reconheceu juridicamente o termo “refugiado” e determinou princípios para proteger as vítimas que se encaixavam nessa condição. Nessa ocasião não existia sequer uma nomenclatura destinada a pessoas que precisam deslocar-se de seus países por transtornos causados por fenômenos climáticos. A partir dessa situação, há uma mobilização, por parte de autoridades e estudiosos, que busca o reconhecimento dessa categoria perante o Direito Internacional, visto que, em 2005, a Universidade das Nações Unidas (UNU) divulgou um relatório que previa que até o ano de 2010 existiriam mais de 50 milhões de refugiados ambientais no mundo, mas em contrapartida, observam-se razões pelas quais tal iniciativa ainda não foi concretizada.

O termo Refugiado Ambiental surgiu e tem ganhado força nas últimas décadas. Refere-se a vítimas que devem deixar seu país de origem devido à ocorrência de alguma catástrofe natural ou consequências causadas por ela. Entre as possíveis motivações desses deslocamentos involuntários estão eventos como erupções vulcânicas, inundações, terremotos, furacões, secas e elevação do nível do mar ou obstáculos secundários ligados a isso, como a falta de acesso a recursos básicos, por exemplo, água potável, energia elétrica e alimentação. No momento atual, os países mais afetados pelas intempéries climáticas, em sua maioria pelo aumento do nível dos oceanos, em virtude do aquecimento global, e que são abordados ao longo do trabalho, são os que compõem a região insular do Pacífico. Essa área originou os primeiros refugiados ambientais do mundo, trazendo à tona um problema iminente previsto pela Sociedade Internacional há décadas, porém ainda sem uma solução ideal.

É importante salientar que essa categoria de refugiados é bastante “democrática”, pois suas vítimas não possuem um perfil social/econômico definido que motive perseguição ou atentados contra as mesmas, uma vez que questões religiosas e culturais não são relevantes nesse aspecto. As causas que originam os Refugiados Ambientais podem ser, facilmente, transfronteiriças, atingindo um grupo de risco bastante heterogêneo do ponto de vista cultural.

O desaparecimento do território dos países em função do aumento do nível do mar não configura apenas uma perda de área terrestre produtiva e habitável, mas também uma perda de identidade de um povo, costumes, idioma e tradições. Esse fato caracteriza um quadro crítico e que deve se agravar ao longo do tempo se a legislação internacional não for modernizada tanto em termos de auxílio no processo de reestabelecimento dessas pessoas, quanto em fatores relativos a medidas sustentáveis que retardariam a intensificação da situação. A esfera da política internacional também é afetada por esse fenômeno, as relações entre os países são modificadas a partir disso e é notável que estratégias de prevenção (redução da exploração ambiental – um dos fatores causadores das catástrofes ambientais) devem ser articuladas pela Sociedade Internacional. É visível a mudança que essa circunstância imprime nas relações entre os países que sofrem com as intempéries do clima e os que abrigam os refugiados, tanto em termos macro (questões jurídicas, burocráticas e diplomáticas) quanto micro (adaptação dos novos

habitantes à sociedade local, incorporação dos mesmos ao mercado de trabalho alterando índices de desemprego, população etc.).

Há um dilema acerca de quem possui responsabilidade de proteção e prestação de auxílio aos Refugiados Ambientais, uma vez que esse termo não é legítimo oficialmente, ocasionando um impasse no processo de escolha dos países nos quais os desabrigados devem buscar asilo. Nessa perspectiva de ausência de uma autoridade internacional responsável, medidas de assistência têm sido tomadas, a nível mundial, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e a Organização Internacional para Migrações (OIM), e pelo projeto *Pacific Climate Change and Migration (PCCM)*¹ no caso da região específica abordada neste trabalho. Essa última entidade é trabalhada de forma mais concisa no capítulo de análise do presente trabalho.

A Convenção de Genebra de 1951 estabelece que a incumbência de amparar os cidadãos que sofrem com as alterações climáticas é, em primeiro momento, dos Estados de origem, que têm a função de assegurar às vítimas acesso à proteção internacional e condições que contemplem os direitos humanos. Na ocasião de o país não dispor de meios para prestar assistência a essas pessoas, as mesmas adquirem, então, o *status* de refugiados. Atualmente, não há, para os Refugiados Ambientais, uma lei, regime ou estatuto que estabeleça um responsável para acolhê-los, sendo assim, projetos governamentais independentes ou ramificações de instituições de âmbito global têm se destacado suprindo a deficiência dos Estados nesse aspecto, sem interferir na soberania dos mesmos.

1.1 Problema de Pesquisa

Como se dá o processo de refúgio ambiental de migrantes das regiões insulares do Pacífico para Nova Zelândia e Austrália, considerando a inexistência de um Regime Internacional específico para o tema?

¹ Migrações e Alterações Climáticas do Pacífico (tradução livre).

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Este trabalho tem por objetivo geral entender como ocorre o processo de refúgio ambiental de migrantes forçados das regiões insulares do Pacífico para a Austrália e Nova Zelândia, considerando a inexistência de um Regime Internacional específico para o tema.

1.2.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos que são desenvolvidos neste trabalho são:

- a) Definir e contextualizar a Teoria de Regimes Internacionais considerando a temática abordada no trabalho.
- b) Pesquisar a legislação internacional existente sobre o tema, para tratar sobre a lacuna existente no Direito Internacional a respeito do termo “refugiado”, o qual não contempla a categoria de Refugiados Ambientais.
- c) Expor as causas que originam os Refugiados Ambientais, bem como analisar a conceituação do próprio termo.
- d) Verificar como ocorre a discussão na Sociedade Internacional sobre o auxílio às vítimas de catástrofes climáticas que necessitam deslocar-se do seu país de origem e quais são os impactos dessa migração no país asilo.
- e) Observar de que forma é feita a escolha do país de asilo, quais são as entidades responsáveis por isso e como as mesmas atuam.
- f) Analisar, a partir das informações estudadas, a necessidade de um Regime Internacional para Refugiados Ambientais.

1.3 Justificativa

Através das décadas, os temas ambientais e econômicos têm sido indissociáveis. A ocorrência das catástrofes climáticas está mudando a forma como a sociedade se organiza, gerando novas correntes migratórias, por exemplo, e em sua maioria, migrações forçadas. Assim, as relações entre os Estados são, igualmente modificadas, aumentando a dependência de uns sobre os outros e, ao

mesmo tempo, aproximando culturas extremamente singulares e, por vezes, com pouco grau de similaridade. É preciso analisar esse novo cenário proposto e como os impasses advindos dessa realidade contemporânea são tratados pela Sociedade Internacional.

Recentemente, é possível perceber um envolvimento maior dos Estados em relação à busca de soluções para os problemas climáticos e suas possíveis consequências, como, por exemplo, categorias do termo “refugiado” que surgiram recentemente, como os Refugiados da Fome², Refugiados do Desenvolvimento³ e os Refugiados Ambientais – estes últimos que são o foco deste trabalho. Através de protocolos, acordos, órgãos governamentais e organizações internacionais (OIs), que também constituem o objeto de estudo da disciplina de Relações Internacionais, medidas podem ser tomadas para resolver a nova configuração de novas categorias de refugiados enfrentada pelo mundo, porém, apesar da existência de mecanismos para isso, ainda há grandes lacunas a serem preenchidas nesse sentido.

Os Regimes Internacionais regem a forma como a Sociedade Internacional atua, de acordo com seus respectivos interesses e necessidades, os atores tomam decisões que influenciam o mundo inteiro em diferentes espectros e escalas. Há até algumas décadas, apenas os Estados eram considerados atores participantes desse contexto, porém, com o passar do tempo e a evolução do fenômeno da globalização, novos atores foram inseridos, mostrando sua importância e eficácia sem interferir na soberania das nações.

Sendo assim, é de extrema relevância o estudo dessas modificações na disciplina de Relações Internacionais e da forma que essas novas organizações intervêm nos obstáculos hodiernos impostos à configuração social do século XXI. O presente trabalho estuda um tema, até então, pouco abordado, porém de grande valor na área das Relações Internacionais que é uma disciplina multifacetada, assim como a problemática tratada, que engloba os âmbitos político, social, jurídico, econômico e ambiental.

² Segundo Cunha (2012), o termo Refugiados da Fome veio à tona a partir da manifestação do então relator da Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas para o Direito à Alimentação, Jean Ziegler. O termo refere-se a indivíduos que têm a necessidade de sair de seus locais de origem motivados por intensa escassez do alimento, afetando a saúde e o bem-estar dessas pessoas.

³ Bates (2002, *apud* Cunha, 2012) define Refugiados do Desenvolvimento como indivíduos que realizam migrações forçadas em virtude de alguma obra operada por seres humanos. A título de exemplo, o autor (2002) menciona o caso chinês, em que 850 mil indivíduos que tiveram que se deslocar por causa da construção da Hidrelétrica de Três Gargantas.

1.4 Metodologia

Neste trabalho é utilizado o método dialético, que foi inicialmente fundamentado por Hegel, e, em 1974, reformulado por Karl Marx e Frederich Engels que incorporaram bases materialistas ao mesmo. O materialismo dialético se divide em três etapas. O primeiro princípio é a unidade dos opostos, em que todos os fenômenos e objetos revelam características contraditórias e confrontantes, e essa luta representa a origem do desenvolvimento da realidade. A segunda etapa é denominada quantidade e qualidade, em que alterações quantitativas e graduais geram mudanças qualitativas. O terceiro e último princípio é a negação da negação, onde negações sucessivas resultam em um desenvolvimento novo. O método escolhido concede recursos para interpretar a realidade de forma dinâmica e totalizante (GIL, 2008).

A estrutura do presente trabalho divide-se em três seções principais, iniciando pela conceituação e estudo da Teoria dos Regimes Internacionais, assim como a contextualização dos mesmos no seu escopo de atuação e as influências exercidas por essas instituições na Sociedade Internacional. Após isso, no capítulo seguinte, é feito um estudo sobre o histórico da legitimação do termo “refugiado”, apresentando os documentos que corroboram esse processo. Em seguida, essa discussão é aprofundada para abordagem acerca da nomenclatura “Refugiado Ambiental” e de que forma ocorre o auxílio e oficialização ou não dessa categoria inserida no Direito Internacional.

No último capítulo o enfoque está nos desabrigados dos países da região insular do Pacífico visando entender como ocorre o processo de Refúgio Ambiental dos mesmos, através de estudos de caso dos principais países da área analisada. Para isso, são abordados os métodos utilizados por programas e organizações internacionais que atuam para que esse processo seja realizado.

A pesquisa documental é baseada em documentos oficiais internacionais que abordam a temática da condição de refugiados e alterações climáticas, como a *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados* publicada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, convocada pela Resolução n. 429 (V) da

Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950 e adotada em 1951, juntamente ao prospecto *Survey Fact Sheet* publicado por ESCAP⁴ (2015c).

A busca de referências é feita a partir da consulta em artigos, periódicos, revistas especializadas tendo como obras principais a obra *Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes* por Stephen Krasner (2012), o artigo *A necessidade de criação de um regime ambiental internacional: o caso dos deslocados ambientais de Andréa Pacífico* (2012), *Autonomia e Relevância dos Regimes* por Gustavo Carvalho (2005) e *Refúgio, Migrações e Cidadania* por Ana Paula Cunha (2012), os artigos *Environmental Change and Migration: Implications for Australia*. (2012) e *Reforming the International Protection Regime: Responsibilities, roles and policy options for Australia* (2016) por Khalid Koser, juntamente com a publicação *A Citizen's Guide to Climate Refugees* por *Friends of Earth Australia* (FOE)⁵ (2005).

Por fim, o trabalho busca estabelecer um parecer detalhado acerca da situação supracitada, contemplando os objetivos gerais e específicos, elaborando um panorama que possibilite entender e esclarecer a relação conflituosa entre as intempéries climáticas e seus efeitos no cenário internacional e como os problemas gerados a partir disso são tratados.

⁴ *Economic and Social Commission for Asia and the Pacific*, em português: Comissão Econômica e Social para a Ásia e para o Pacífico (tradução livre).

⁵ *Friends of Earth Australia* é uma federação derivada da entidade principal *Friends of Earth International*, a representante australiana tem como objetivo promover campanhas nacionais que contemplem temas ambientais como: sustentabilidade, Refugiados Ambientais e a relação entre a população e o meio ambiente. Essa proposta teve origem no ano 1974, e, atualmente, é composta por 12 grupos locais independentes ativos por toda a Austrália (*FRIENDS OF EARTH INTERNATIONAL, online*).

2 REGIMES INTERNACIONAIS

A fim de proporcionar uma melhor compreensão acerca do assunto tratado neste trabalho, este capítulo aborda as principais definições da Teoria dos Regimes Internacionais. Essa teoria foi escolhida para que seja verificada a necessidade, ou não, da criação de um Regime Internacional que aja no escopo dos Refugiados Ambientais. Ou seja, um conjunto de diretrizes que possa reger os fenômenos migratórios originados a partir de consequências causadas por desastres ambientais, realçando a região em que os países foco do presente estudo estejam localizados.

Para tanto, são apresentados os conceitos concebidos pelos autores mais importantes da área, as semelhanças, divergências e críticas observadas pelos mesmos acerca do termo. Juntamente a isso, são trabalhadas as origens da teoria escolhida e de que forma elas exercem influência na Sociedade Internacional, bem como as modificações sofridas por elas ao longo do tempo. Por fim, o capítulo situa a presença dos Regimes nas relações internacionais da atualidade.

2.1 Definições e Origens dos Regimes Internacionais

Os Regimes Internacionais conseguem ter uma abrangência maior do que os próprios Estados, uma vez que regem o comportamento dos demais atores que compõem o cenário político e econômico, contemplando organizações internacionais, países e empresas transnacionais. Os Regimes Internacionais também têm como função auxiliar na promoção do equilíbrio através da prática do multilateralismo. Nesse prisma, uma das principais definições do termo em questão é atribuída da seguinte forma: “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012, p. 93).

Carvalho (2005, p. 284) aprofunda a descrição de Krasner (2012) sobre Regimes Internacionais buscando evidenciar a eficácia dessa teoria no campo prático apresentando o conceito a seguir: “arranjos políticos que permitem a redistribuição dos ganhos da cooperação pelos participantes em uma determinada área de interesses em um contexto de interdependência”. A partir do conceito

elaborado por Carvalho (2005) é possível perceber que os Regimes podem ter diversas áreas de atuação, pois são oriundos da ambição dos Estados sobre determinado espectro, podendo englobar outros atores que sejam relevantes e que tenham objetivos em comum. Esse fato revela a versatilidade da Teoria de Regimes Internacionais, a mesma pode ser extremamente diversificada e não se restringe a instituições governamentais, ou acordos estritamente políticos.

Keohane e Nye (1987, p. 728) fazem sua contribuição ao tópico conceituando o termo estudado como “conjunto de arranjos de governança que afetam as relações de interdependência” (tradução livre). Os autores acreditam que os Regimes tenham atingido todas as áreas do mundo, em diferentes escalas e objetivos e apontam que a confusão ocorrida acerca da conceituação do termo é originada a partir do fato de que a fronteira entre situações que são ordenadas pelos Regimes e as que não são se situam em uma linha muito tênue e difícil de ser percebida com clareza. Para Kratochwil e Ruggie (1986) esse sistema abarca aspectos jurídicos, práticas governamentais e a atuação de organizações.

Meireles (2006, p. 19) complementa o significado ao mencionar que ao produzir a concepção da Teoria dos Regimes Internacionais, Keohane (1984) também apresentou noções de “harmonia” e “cooperação” conceituando-os como: “a harmonia se caracteriza por uma situação na qual as políticas dos atores [...] facilitam a obtenção de outros fins de modo automático”. Para o conceito de cooperação, o autor (2006) afirma que “deve haver conformidade entre medidas ligadas à coordenação de suas [dos indivíduos ou grupos] políticas, a qual possibilita um ajuste comportamental às preferências de outros indivíduos”. A partir disso, entende-se a existência e importância do fenômeno da interdependência nessa teoria.

Ao versar sobre Regimes Internacionais, Carvalho (2005) assinala que três outras premissas são essenciais neste contexto, são elas: *autonomia*, *relevância* e *governança*. Há autores que rejeitam a atribuição dos dois primeiros conceitos aos Regimes Internacionais. Dessa forma, de acordo com o autor (2005), autonomia é a separação entre o Regime e os atores que estão inseridos nele. Após a construção de um Regime, sendo ele oficializado ou não, o mesmo atua sobre todos os Estados inseridos nele, sem relação com as necessidades dos membros. Ou seja, a partir do instante que há o consenso da existência de um Regime em determinada região, os participantes devem acatá-lo e não somente agir egoisticamente, visando seus

próprios benefícios. A relevância consiste em mostrar o nível de pertinência que os Regimes exercem em relação aos atores.

O conceito de governança, assim como a disciplina das Relações Internacionais, é recente e vem sofrendo alterações. A partir da perspectiva de Robert Keohane e Joseph Nye (2000, p. 12) o conceito do termo “governança”: “refere-se à emergência e reconhecimento de princípios, normas, regras e procedimentos que tanto provêm de padrões aceitáveis de comportamento público como são seguidas suficientemente para produzir regularidades comportamentais”.

Krasner (2012) explica o desenvolvimento dos Regimes e enumera e explica os 5 fatores mais importantes que influenciam nesse fenômeno. São eles:

- a) O “*auto-interesse egoísta*” que é definido pelo autor como “desejo de maximizar sua função de utilidade sem incluir a utilidade de outro”. Assim, de acordo com Krasner (2012), o comportamento de terceiros só é importante quando suas ações interferem na utilidade do próprio ator.

É possível observar que Young (1982) corrobora esse pensamento, pois, para o autor, existem três formas pelas quais Regimes Internacionais podem se originar: a forma imposta, em que ordens e fatores externos são impostos aos atores formando um novo Regime; o modo negociado no qual arranjos e acordos são feitos para a implementação do Regime; e a maneira espontânea em que atos individuais confluem para expectativas comuns. Sendo que os dois últimos têm base em pensamentos egoístas.

- b) O “*poder político*” que, de acordo com Krasner (2012), pode ser entendido a partir de dois prismas. O primeiro, que é cosmopolita e instrumental, consiste na manutenção do equilíbrio do sistema em sua totalidade, o autor faz menção a esse conceito na perspectiva da Teoria dos Jogos⁶, assinalando que o poder é utilizado para atingir o máximo de ganhos conjuntos.

A segunda visão é particularista, e, nela, o poder tem a função de maximizar aspectos de determinados atores do sistema, e na abordagem da Teoria dos Jogos, essa perspectiva vê o poder voltado aos ganhos individuais e interesses próprios.

- c) As “*normas e os princípios*” são próprias de cada Regime de acordo com sua necessidade. Krasner (2012) relata que o princípio mais relevante das

⁶ “A Teoria dos Jogos pode ser definida como a teoria dos modelos matemáticos que estuda a escolha de decisões ótimas sob condições de conflito” (SARTINI *et al.*, 2014, p.4).

Relações Internacionais é a soberania. Para que exista harmonia entre os atores participantes do Regime é preciso existir um grau mínimo de confiança de que o outro vá cumprir com sua palavra em prol de interesses comuns.

- d) “*Usos e costumes*” por si só, não têm a capacidade de originarem Regimes, os usos e costumes são responsáveis apenas por sustentarem os mesmos e reforçarem os três aspectos relacionados anteriormente. Sendo, então, variáveis endógenas.
- e) O “*conhecimento*”, de forma semelhante aos usos e costumes, atua como suporte aos demais fatores e baseia a cooperação, pois através dele pode-se perceber interconexões que não eram claras previamente. Krasner (2012) defende que para que haja um efeito autônomo do conhecimento na Sociedade Internacional, é preciso que os atores mais influentes na tomada de decisão o aceitem.

A partir das acepções até então apresentadas, observa-se que a definição da palavra “regime” é bastante ampla e abrangente, causando diversos debates e possíveis interpretações de teóricos da área acerca disso. Mearsheimer (1995) e Strange (1982) dão seguimento e apontam que o termo pode ser atribuído a outras acepções. Stein (1990, *apud* CARVALHO, 2005, p. 287) consolida essa ideia afirmando que “muitos estudiosos definem ‘Regimes Internacionais’ de maneira tão vaga que é possível abranger na definição todas as relações internacionais ou todas as interações internacionais em uma determinada área de interesse”. Por vezes, apesar de a definição da nomenclatura tratada ser objetiva e clara, a mesma é carregada de conceitos que implicam outras acepções que divergem entre os teóricos que versam acerca do assunto, causando um impasse terminológico.

Nesse sentido, Carvalho (2005, p. 289) ressalta que apesar das discordâncias de teóricos acerca do conceito de Regimes Internacionais, há um consenso entre eles que corrobora a seguinte definição: “instituições sociais relevantes e autônomas, que produzem efeitos sobre os atores que delas participam (e que podem mesmo ser influenciadas pelo comportamento coletivo dos atores)”.

Nessa discussão, Friedrich Kratochwil e John Ruggie (1986) questionam o que sinaliza a existência ou não de um Regime, quais são os aspectos que o legitimam e se houver um Regime instaurado de fato, onde ele começa e dá espaço para que outro exista. São muitas as indagações a respeito da terminologia e sua autenticidade porque o objeto de análise é extremamente subjetivo e abstrato.

Apesar da imprecisão e diversidade de definição de Regimes Internacionais, é incontestável que o fenômeno existe e que exerce influência direta na política, na economia e nas relações internacionais.

2.2 Impactos dos Regimes Internacionais na Sociedade Internacional

Krasner (2012) relata que os Regimes Internacionais têm um impacto significativo no mundo, mesmo considerando que a Sociedade Internacional seja um ambiente anárquico, dessa forma, os mesmos também funcionam como arranjos institucionais que facilitam a cooperação entre os países, diminuem os custos de transações⁷ e aumentam os ganhos dos atores envolvidos. Apesar de os Estados não serem os únicos componentes dos Regimes Internacionais, eles ainda são os principais atores. Seguindo a mesma linha de raciocínio, Young (1982) e Puchala e Hopkins (1982) acreditam que os Regimes Internacionais são imprescindíveis para a manutenção da Sociedade Internacional, pois, para estes autores, nenhuma conduta pode manter-se por um prazo muito longo sem que origine um Regime correspondente.

Em contrapartida, Krasner (2012) aponta que há situações em que os Regimes Internacionais não podem ser usados. Seriam conjunturas nas quais ocorre a soma-zero, ou seja, os Estados evidenciam e aumentam suas diferenças e as dos demais. Acerca disso, o autor (2012) menciona Jervis (1982) que exemplifica a situação supracitada sinalizando que não há abundância de Regimes na área da segurança, ao contrário do que é observado na esfera da economia, em que os ganhos podem ser mais relativos.

Isso ocorre porque ao tratar sobre a defesa do território, os Estados adquirem uma postura bastante individualista e a situação requer medidas autocentradas, pois no caso de invasão de fronteiras, não há como todos os atores envolvidos – invasor e atacado – possuírem os mesmos ganhos. Logo, os ganhos são absolutos. Por outro lado, na economia é possível realizar acordos e tratados que têm por finalidade proporcionar benefícios a todos, ou grande parte, dos atores envolvidos,

⁷ “Os custos de transação são os custos dos recursos usados para: definir, estabelecer, manter, usar e mudar instituições e organizações; e definir os problemas que estas instituições e organizações pretendem resolver” (MARSHALL, 2013, p.188, tradução livre).

uma vez que se trata de um campo em que as vantagens podem ser distribuídas de forma mais equilibrada entre os participantes.

Krasner (2012) sinaliza que, em um Regime, os atores obedecem à uma conduta pré-determinada, independente de seus interesses de curto prazo, com a expectativa de que possam ser recompensados por isso em um cenário futuro. Jervis (1982), citado por Krasner (2012), destaca, nesse sentido, o princípio da reciprocidade presente nos Regimes Internacionais. Para uma melhor compreensão, Stein (1990), apontado na obra de Carvalho (2005), e Keohane (1982) explicam qual é a atratividade de um Regime para os países se os mesmos devem abdicar, momentaneamente, de sua suprema soberania na tomada de decisões.

Essa situação deve-se ao fato que diversas variáveis são inconstantes e, sozinhos, os Estados têm menos chances de atingirem resultados de Pareto-ótimos⁸. Assim, os Regimes são um artifício utilizado para atingir objetivos em conjunto que seriam impossíveis, ou muito distantes de alcançar, caso não houvesse a presença de um fenômeno regulador em que outros Estados e atores agem em conjunto.

Como um contraponto, considera-se também a visão realista em que impera o princípio da autoajuda e o dilema de segurança, porém, Puchala e Hopkins (1982) acreditam que a perspectiva do Realismo⁹ seja muito limitada para compreender o mundo atual globalizado em constantes mudanças. Para esses autores, as elites, assim como outras instituições, têm papel fundamental e devem ser consideradas como atores efetivos das relações internacionais. Krasner (2012) adiciona que os países não possuem total controle sobre o trânsito de pessoas e mercadorias em suas fronteiras, mostrando a limitação do domínio dos Estados na prática de sua soberania. Visto isso, fica mais evidente a razão pela qual outros elementos foram inseridos na relevância dos Regimes Internacionais, pois as organizações internacionais, por exemplo, podem atuar de forma a suprir as demandas que os governos são incapazes de atender.

⁸ De acordo com Cunha e Paiva (2008), Pareto-ótimo ocorre quando não é possível melhorar a situação de nenhum dos agentes econômicos sem impor uma piora para pelo menos um dos demais agentes.

⁹ Para a melhor compreensão da abrangência da Teoria Realista de Relações Internacionais, observa-se a seguinte afirmação “O realismo sustenta que os princípios morais universais não podem ser aplicados às ações dos Estados em sua formulação universal abstrata, mas que devem ser filtrados por meio das circunstâncias concretas de tempo e lugar” (MORGHENTAU, 2003, p. 20).

Em suma, Krasner (2012) constata que os Regimes surgem quando os Estados falham em atingir seus objetivos de forma individual (sejam eles financeiros, políticos, bélicos ou de outras naturezas), então, buscam, nos Regimes, o auxílio dos demais interessados na mesma causa através da prática da cooperação. Sustentando a frase anterior, Bull (2002) relata que a ordem deriva de um interesse compartilhado dos membros de uma sociedade, logo, unindo-se, podem alcançar seu objetivo em comum. Dessa maneira entendem-se as causas que originam a necessidade de a Sociedade Internacional ter Regimes que funcionam como meios para ações e ganhos coletivos. Bull (2002) ainda considera que para que ocorra a ordem na política mundial três fatores principais devem ser efetivos, sendo eles: os interesses comuns, as regras e as instituições. Sendo todos eles, componentes da estrutura de Regimes Internacionais, corroborando a visão de que os mesmos são um meio para o controle e equilíbrio da Sociedade Internacional.

Em sua obra, Carvalho (2005) menciona Stein (1982) que declara que ao fazer parte de um Regime, os Estados se colocam em uma posição de equidade em um acordo voluntário, no qual os envolvidos são iguais perante o Direito Internacional, sem qualquer tipo de favorecimento. Bull (2002, p. 147) conceitua o Direito Internacional como “[...] conjunto de regras que ligam os Estados e os outros agentes da política mundial em suas relações recíprocas, aos quais se atribui *status legal*”. Para esse autor, as regras estabelecidas no Direito Internacional regem as relações entre os atores, não apenas países, que atuam na Sociedade Internacional.

Na esfera da funcionalidade dos Regimes Internacionais, os autores Simmons e Haggard (1987) defendem que os Regimes podem sofrer alterações, dependendo do caso e da época, de pelo menos quatro formas diferentes: *força*, *forma organizacional*, *escopo* e *modo locacional*. Sendo que:

- a) A “*força*” é medida através do nível de conformidade em relação às ordens do Regime, especialmente em situações de curto prazo ou pequenos interesses próprios dos Estados que confrontem com as regras dos Regimes.
- b) A “*forma organizacional*” seria a estrutura de regulação adotada pelos Regimes, ou seja, a forma com a qual os Estados-membros enfrentam problemas descentralizados como poluição e testes nucleares. Os autores (1987) afirmam que, por vezes, os mesmos recorrem a auxílio estatal, porém, cada Regime tem sua própria forma de lidar com essa

situação. A maioria tem um aparelho administrativo simples, com a finalidade de fiscalização e coleta e compartilhamento de informações. Alguns assumem que cada ator participante tem direito a um voto em conferências, outros, mais complexos, determinam uma espécie de hierarquia para tal prática.

- c) O “*escopo*” está diretamente relacionado ao tipo de questão na qual o Regime está habilitado a exercer influência. Ao longo dos anos, esse escopo de atuação sofreu alterações. Simmons e Haggard (1987) preconizam que, por volta da década de 1970, os Regimes Internacionais com viés comercial sofreram um enfraquecimento, em contrapartida, na mesma década, as negociações ascenderam. Outro fator a ser considerado são as externalidades combinadas a um propósito inadequado.
- d) Os estudiosos (1987) explicam o “*modo locacional*” exemplificando um Regime voltado ao mercado, nesse caso, o mesmo poderia ter relação imediata com a balança comercial dos países-membros. Determinando diretrizes acerca do direito de propriedade e influenciando na tomada de decisão de políticas nacionais, por exemplo.

Krasner (2012) é mais objetivo e sucinto ao relatar que regras e procedimentos podem sofrer alterações ao longo do tempo, sem que isso prejudique ou coloque em risco a existência do Regime, porém o autor defende que se os princípios e normas forem alterados, acontece uma substituição de Regimes ou uma ausência de Regimes em um espaço específico das relações internacionais.

Keohane e Nye (1987) são menos específicos e afirmam que as razões que podem gerar mudanças nos Regimes seriam: políticas domésticas, aprendizado das elites, características de instituições internacionais e alterações de capacidade de poder relativo. Os autores (1987) descrevem que apesar de a teoria tratar da interação entre instituições internacionais, fatores endógenos têm relevância no tema. Segundo os autores, os Regimes Internacionais afetam a estrutura doméstica dos países envolvidos, e vice versa, sendo uma corrente mútua de práticas e interesses. Logo, as variáveis determinantes desse processo estão em constante mudança, assim como os Regimes propriamente ditos.

Os Regimes Internacionais norteiam as ações dos atores internacionais, e são baseados em suas práticas percebidas como padrão, através da repetição das

mesmas ao longo do tempo. De acordo com as transformações ocorridas na sociedade em termos políticos, econômicos e culturais, as maneiras como os Estados se relacionam sofrem alterações, tornando-se visível a importância de modernização da normatização internacional. Krasner (2012) sugere que com o aumento da interdependência entre os países, as áreas em que os Regimes vigoram podem adquirir maior relevância.

Strange (1982) afirma que os Estados e os governos nacionais possuem maior peso nas decisões que regem o cenário internacional, ou seja, a autora não compactua com a concepção de que as organizações internacionais podem ser tão importantes quanto alguns países. Mearsheimer (1995) concorda com Strange (1982) quando defende que os Regimes Internacionais não possuem o poder de direcionar condutas estatais, eles serviriam apenas para respaldar as vontades dos governos nacionais. Para contextualizar essas vertentes, através de uma visão realista, Carvalho (2005, p. 292) relata que “os Estados seriam assim atores racionais e egoístas que, por interagirem em um sistema internacional anárquico, teriam preocupação em primeiro lugar com sua segurança”.

A Sociedade Internacional passou a demandar outros tipos de necessidade para reger seu sistema e guiar as relações internacionais, para isso, foram criados diversos tipos de Regimes, à medida que se percebia uma ausência de princípios que regessem determinada situação observada no Sistema Internacional. Há diversos Regimes em vigor atualmente, como o Regime Internacional dos Refugiados (RIR), Regime Internacional do Meio Ambiente, Regime Internacional dos Direitos Humanos, Regimes Internacionais de Segurança, Regime do Comércio Internacional, entre outros. Pacífico (2012, p. 4) faz referência às ideias de Wallerstein (1984 e 2002), reforçando a proposta de renovação do sistema normativo global, com a justificativa de que “a crise global demanda novos regimes e, mais ainda, um novo multiculturalismo, particularmente porque a Teoria dos Regimes se altera com as necessidades globais e regionais”.

3 O TERMO “REFUGIADO AMBIENTAL”

O presente capítulo inicia ao apresentar o histórico da consolidação jurídica dos termos “refugiado”, “asilo” e “refúgio” na Sociedade Internacional, bem como suas alterações e progressos alcançados na esfera do Direito Internacional. Também versa sobre os órgãos responsáveis pela proteção dos migrantes forçados, de que forma ocorre a atuação dos mesmos e os documentos que resguardam seus princípios e garantem sua legitimidade perante os Estados. Posteriormente a isso, contemplando a essência deste trabalho, a nomenclatura “Refugiado Ambiental” é abordada, juntamente com suas implicações e apontamentos dos autores mais expoentes ligados ao tema.

3.1 Refugiados

Em um contexto temporal, o refugiado em si precede sua própria nomenclatura, desde que a humanidade existe há registros de pessoas que se deslocam de suas regiões de origem em decorrência de perseguição, preconceito, e diversas outras razões que ameaçam a sobrevivência e o bem-estar desses indivíduos em seu país natal. Sob o prisma da diferenciação entre o reconhecimento formal e a existência, na prática, de refugiados ou de uma categoria específica dos mesmos – os Refugiados Ambientais – observa-se, ainda, o impasse teórico da ausência de Regime Internacional que atenda aos mesmos, esse aspecto será abordado no capítulo seguinte.

3.1.1 Contexto Histórico e Evolução do Refúgio

Estudiosos da área podem ter divergências acerca da correspondência, ou não, dos termos “asilo” e “refúgio”. Barreto (2006) e Jubilut (2007) ressaltam que a prática do asilo já era existente em civilizações muito anteriores à sociedade contemporânea, como por exemplo, a Grécia Antiga, o Egito e o Império Romano. Em contrapartida, o refúgio foi instituído, de forma oficial, somente no século XX, como será abordado de forma mais detalhada, posteriormente, neste capítulo. Ambos escritores sinalizam o caráter religioso no qual o asilo foi instituído na

ocasião do seu advento. Naquela época, esse direito era concedido, majoritariamente, a criminosos comuns.

Barreto (2006) explica que essa prática ocorria, pois prestar auxílio a pessoas que haviam infringido as regras no âmbito político era considerado um insulto aos nobres imperialistas do país de origem do solicitante de asilo e até mesmo às próprias normas vigentes da época. Nesse mesmo período histórico, as divindades religiosas eram exaltadas fervorosamente, logo, a grande parcela dos transgressores da lei eram acolhidos em templos e redutos sagrados para que esse costume fosse corroborado.

Jubilut (2007, p. 37) define asilo como “[...] instituto pelo qual um Estado fornece imunidade a um indivíduo em face de perseguição sofrida por esse em outro Estado”. Dessa forma, foi na Revolução Francesa, entre os anos de 1789 e 1799 – evento que culminou com ideais de liberdade e reconhecimento de direitos – que as pessoas que haviam cometido infrações de cunho político também passaram a poder se beneficiar desse artifício jurídico. E, assim, criou-se o “asilo político”, Jubilut (2007) disserta que o mesmo se divide em duas subcategorias, o “asilo territorial” e o “asilo diplomático”. O primeiro ocorre quando a área de proteção concedida ao indivíduo encontra-se dentro das fronteiras do Estado solicitado. O segundo é mais abrangente, compreendendo territórios como a Embaixada do país em território estrangeiro, por exemplo.

Segundo Barreto (2006) e Jubilut (2007) o asilo diplomático é praticado de forma bastante expressiva na região da América Latina, enquanto outras partes do mundo utilizam esse recurso com uma frequência notavelmente menor. A razão que motiva essa concentração na parte sul do continente americano é que, em 1889, foi assinado o Tratado de Direito Penal de Montevideu. Em seguida, uma série de outros documentos¹⁰ do mesmo âmbito foram firmados na mesma região. Com o passar do tempo, essa prática tornou-se comum entre os países sul-americanos, principalmente, como destaca Jubilut (2007), por causa da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, em 1948 e ainda da Convenção Americana de

¹⁰ “*Convenção sobre Asilo* (VI Conferência Pan-americana, Havana, 1928); *Convenção sobre Asilo Político* (VII Conferência Internacional Americana, Montevideu, 1933); *Declaração dos Direitos e Deveres do Homem sobre asilo territorial* (IX Conferência Pan-americana, 1948); *Convenção sobre Asilo Político* (Montevideu, 1939); e *Convenção sobre Asilo Diplomático* (X Conferência Interamericana, Caracas, 1954)” (JUBILUT, 2007, p. 38).

Direitos Humanos, em 1969. Esses documentos, que têm alcance continental, reforçam esse costume diplomático da região.

No que tange ao refúgio, apenas após o término da Segunda Guerra Mundial, em 1945, que a Sociedade Internacional passou a se mobilizar juridicamente para que houvesse amparo formal aos refugiados. O mundo pós-guerra era composto de uma série de problemas estruturais, econômicos, políticos e sociais. Dentre muitos outros legados e cicatrizes, os conflitos bélicos deixaram marcado na história um número expressivo de pessoas que foram obrigadas a deixar suas cidades e países, configurando cerca de 40 milhões de deslocados internos¹¹ e refugiados (ROCHA; MOREIRA, 2010).

Destarte, Rocha e Moreira (2010) afirmam que as relações internacionais presenciaram um novo obstáculo extremamente representativo e que nem os dois países mais expoentes da época, Estados Unidos da América (EUA) e a extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), seriam capazes de transpor sozinhos: milhões de desabrigados, em sua maioria de ascendência europeia, e, principalmente, vítimas da Segunda Guerra Mundial que buscavam um Estado para que pudessem estabelecer-se.

Nessa conjuntura em que o Estado começava a perceber a necessidade urgente de construir instrumentos normativos para reconhecer e cumprir seus deveres para com seus cidadãos, diversas conferências, declarações, tratados, convenções e organizações emergiram no âmbito internacional em favor dessa causa. Ao final dos anos 1940, a Organização das Nações Unidas oficializou a importância do cumprimento de circunstâncias que contemplassem dignidade, segurança, igualdade e uma série de outros direitos e benefícios concedidos a todos os seres humanos perante a Sociedade Internacional. Essa garantia de direitos foi consolidada por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos (ROCHA; MOREIRA, 2010).

Em 1948, portanto, foi assinada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, solidificando a responsabilidade dos Estados em relação aos seus cidadãos. Em um fragmento do documento surge um dos primeiros esboços legais voltado às necessidades dos refugiados, até então negligenciadas pelo Direito

¹¹ Cabe ressaltar que “deslocados internos” abandonam suas residências pelo mesmo motivo que os refugiados, a única diferença é que essa categoria não cruza fronteiras internacionais. Supõe-se que o número de pessoas deslocadas do território dos seus países é maior do que a quantidade de refugiados que buscam asilo em outros Estados (ACNUR, *online*).

Internacional. Segundo o Art. 14 da Declaração: “Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países” (DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS, 1948). As autoras Rocha e Moreira (2010) sinalizam o fato de que a Declaração não prevê a obrigação do Estado em atender ao pedido de asilo dos refugiados. Fica evidente que, apesar de avanços normativos, a categoria de migrantes forçados ainda carecia de um respaldo internacional muito mais amplo.

Nesse ínterim, cinco anos após o desfecho do segundo maior conflito bélico travado na história, e já firmado o período da Guerra Fria, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas interveio, e criou o ACNUR através da Resolução nº 428. Em 14 de dezembro de 1950, essa agência humanitária foi estabelecida para que pudesse suprir a carência que a Sociedade Internacional ressaltava, iniciando suas atividades de prestação de assistência aos refugiados em 1951 (ROCHA; MOREIRA, 2010).

No mesmo ano, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 foi convocada em Genebra em uma Conferência de Plenipotenciários das Nações Unidas para que o *status* legal dos refugiados fosse redigido. O documento possui alcance internacional no âmbito dos direitos dos refugiados e procedimentos que devem ser tomados para com os mesmos. O início do registro (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, Art. 1) estabelece como refugiado a pessoa que se enquadra na seguinte definição:

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.

Mais de 15 anos mais tarde, foi assinado o Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados, que determinava a atemporalidade da definição do termo “refugiado” – até então restrita a um período pré-determinado e bastante limitado.

Jubilut (2007) destaca que no período compreendido entre as décadas de 1960 e 1970, uma quantidade considerável de países africanos e asiáticos deram início ao seu processo de descolonização, gerando uma nova grande onda de

refugiados pelo mundo. Então, de forma gradual, na América Latina, sistemas de ditadura espalharam-se pelo continente, causando outra leva expressiva de migrantes forçados. Combinado a esses fluxos migratórios involuntários, outras partes do planeta também estavam passando por momentos políticos de turbulência ou guerras civis, fatores que acentuaram a presença de refugiados em todos os continentes, em especial, na parte central do continente americano¹².

O sistema jurídico internacional percebia novamente a necessidade de aprimorar e modernizar os instrumentos jurídicos relativos às pessoas que haviam deixado seus países por motivos contrários à sua vontade. Então a Declaração de Cartagena foi adotada, em novembro do ano de 1984. A ocasião era o *Colóquio sobre Proteção Internacional dos Refugiados da América Central, México e Panamá: Problemas Jurídicos e Humanitários* sediado na cidade de Cartagena das Índias. Apesar de uma região específica ter sido o principal foco da Declaração, o documento complementou a ampliação do escopo do termo “refugiado” em sua totalidade, independentemente da área geográfica que originasse ou recebesse os mesmos.

Consta ainda no documento da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951), a responsabilidade formal assumida pelo ACNUR em relação aos refugiados mediante cooperação dos Estados, alegando que é uma situação de cunho humanitário e que todos devem cooperar. O seguinte excerto da Convenção vai além e previne que os deslocados sejam negligenciados, enfatizando o compromisso assumido pelas nações ao decidirem ser signatárias desse registro.

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas (CONVENÇÃO RELATIVA AO ESTATUTO DOS REFUGIADOS, 1951, Art. 33).

Nesse ensejo, entende-se a presença do princípio do *non-refoulement* na passagem anterior. Paula (2008) define esse preceito afirmando que se trata da situação em que um país não pode submeter uma pessoa a ter que voltar a um Estado em que haja a possibilidade da mesma ser perseguida. Segundo a autora

¹² Jubilit (2007) sinaliza a Nicarágua, El Salvador e Guatemala como países expoentes nessa região em termos de refugiados, pois devido a guerras civis e conflitos, a população desses lugares vivia uma realidade de extrema violência e descumprimento constante e intenso dos direitos humanos.

(2008), o princípio do *non-refoulement* é recente e garantido por *jus cogens*¹³ no Direito Internacional. Esse fato é de extrema representatividade no que tange à garantia de proteção dos direitos dos refugiados. Segundo o próprio ACNUR (2011), o princípio de *non-refoulement* consiste na proibição de veto ou rechaço de qualquer país perante um indivíduo que solicita asilo.

Dentro do arcabouço teórico de mecanismos que compõem os instrumentos internacionais de amparo aos migrantes forçados, observa-se também a ideia de *Responsability to Protect*. O conceito da responsabilidade de proteger¹⁴ foi elaborado pela *International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS)¹⁵ em dezembro de 2001 e, segundo Cunha *et al.* (2012), aprovado pelos Estados membros da ONU quatro anos mais tarde, em 2005.

O cerne do documento era esclarecer diretrizes acerca das condições sobre o “direito de intervenção humanitária”. Ou seja, quais seriam as situações adequadas em que um Estado pode agir de forma coercitiva no território de outro com o propósito de proteger vidas. De acordo com Mello (2013), a R2P defende que o país tem a incumbência de prestar proteção aos seus cidadãos em qualquer situação, caso a nação falhe em suprir essa necessidade, a Sociedade Internacional torna-se responsável por prestar auxílio a essas pessoas. Cunha *et al.* (2012) ressaltam que a R2P não tem por intuito interferir na soberania dos Estados ou evidenciar o fenômeno realista do dilema de segurança. Para os autores (2012), essa resolução visa promover a paz e evitar violações de direitos de qualquer ser humano em qualquer território, mesmo fora de seu país e origem.

3.1.2 Organizações Internacionais responsáveis pelo refúgio – OIM e ACNUR

Ao tratar a respeito de refugiados e os obstáculos que encontram na tentativa – nem sempre bem-sucedida – de buscar asilo, é imprescindível mencionar a Organização Internacional para Migrações. A entidade de cunho intergovernamental

¹³ *Jus cogens* é um termo jurídico que corresponde à imperatividade, sendo impossível de ser rescindido.

¹⁴ O termo “responsabilidade de proteger” é uma tradução da definição original em inglês “*Responsability to Protect*” que teve sua ortografia simplificada e se transformou no acrônimo “R2P” ou “RtoP”.

¹⁵ Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal (em português). De acordo com Mello (2013), essa comissão teve origem a partir de uma iniciativa do governo do Canadá, para a promoção de um debate que contemplasse o dilema da legalidade e legitimidade de intervenções humanitárias.

teve sua origem em 1951 e é a maior referência mundial no campo migratório, sua atividade ocorre em concomitância com parceiros associados ao governo dos Estados, organizações não governamentais (ONGs) e à Sociedade Internacional como um todo. Composta por 165 Estados-membros, possui escritórios situados em mais de 100 países e tem como princípio prestar assistência aos migrantes e à sociedade (IOM, 2016a). A Austrália, Nova Zelândia, Tuvalu, Kiribati e Nauru que são os países foco desse trabalho, são membros desta organização. (IOM, 2013).

O processo realizado pela OIM engloba diversos aspectos do fenômeno migratório, desde o monitoramento de dados empíricos que sejam causadores desses deslocamentos, até o incentivo ao desenvolvimento socioeconômico por meio da atividade dos migrantes e a garantia do cumprimento dos direitos dos mesmos (IOM, 2016a). Na esfera ambiental essa entidade também contribui para o bem-estar dos refugiados, nesse caso, Refugiados Ambientais. A OIM, foi uma das organizações responsáveis por fundar o programa *Migration and Climate Change: Evidence for Policy* (MECLEP), o mesmo será abordado de forma mais concisa no Capítulo 4.

A década de 1950 foi significativa mundialmente no aspecto de proteção aos refugiados, no início da mesma surgiu o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. Desde seu advento, em 1950, até os dias atuais, o ACNUR tornou-se referência importante no seu âmbito de desempenho, já amparou um número superior a 50 milhões de indivíduos ao redor do globo e essa estatística só aumenta, e nos anos de 1954 e 1981 conquistou o Prêmio Nobel da Paz. Em 2016, o ACNUR atua em mais de 123 países e é composto de um grupo de cerca de 9.300 pessoas (ACNUR, *online*).

A Agência da ONU para Refugiados tem como objetivo oferecer boas condições de vida aos migrantes forçados no território em que se reestabelecerem, bem como garantir as mesmas circunstâncias, caso essas pessoas desejem – e seja possível – retornar ao seu país de origem. Salieta-se uma distinção do ACNUR, se comparado às demais agências vinculadas à ONU, essa entidade atua com recursos advindos de doações feitas por países que são voluntários à causa. Essa agência não se restringe em auxiliar migrações involuntárias em que os refugiados cruzam fronteiras, o ACNUR também coordena ações de deslocamento interno. Entre os princípios prezados pela instituição estão ideias de liberdade individual, respeito aos

direitos humanos e ainda a promoção da segurança internacional e estabelecimento da paz.

3.2 Refugiados Ambientais

Visto o respaldo jurídico, em virtude dos refugiados como um todo, construído até a atualidade, percebe-se que uma parcela dessas pessoas não é contemplada por esses direitos. Abordar-se-á, especificamente, nesse momento, os Refugiados Ambientais. O termo “Refugiado Ambiental” é amplamente utilizado, porém não possui peso jurídico, fazendo com que essa categoria de refugiados seja inexistente perante o Direito Internacional e que, ao mesmo tempo, aumente cada vez mais.

A situação atual global está configurada de forma que Estados têm soberania sobre seu território, formando regiões e continentes. Tal estrutura vem sendo utilizada há séculos. A partir disso, formam-se alianças, zonas de livre comércio, acordos, divisões territoriais, anexações, estabelecendo novas áreas de influência, muitas vezes não correspondentes aos limites dos países. Isso faz com que os desabrigados vítimas de alterações climáticas sofram de problemas que ultrapassam as fronteiras criadas pela sociedade, sem que exista um Regime Internacional específico que lide com essa situação em particular.

Bull (2002) defende que no futuro medidas tomadas exclusivamente pelos Estados serão insuficientes para lidar com as catástrofes ambientais, uma vez que as mesmas não fazem distinção de fronteiras. A partir disso, sustenta-se a ideia de que outras instituições, além dos países, devem se responsabilizar pela prestação de auxílio aos refugiados do clima, através da cooperação mútua. O desequilíbrio no nível de influência, recursos financeiros, e *soft power*¹⁶ que pode ser percebido entre os Estados, favoreceu a ascensão de determinadas organizações internacionais que buscam suprir, internacionalmente, essas assimetrias.

O óbice inicial encontrado pelos Refugiados Ambientais é a negligência por parte dos documentos internacionais para com os mesmos. Exemplificando a situação apresentada anteriormente, a Convenção Relativa ao Estatuto dos

¹⁶ *Soft power* é um termo cunhado e desenvolvido por Joseph Nye, na década de 1990, e segundo o autor, é a habilidade de atingir o que deseja através do seu poder de influência ao invés de utilizar medidas coercitivas ou pagamentos. Esse poder de atração seria originado pela cultura de um país, bem como suas políticas e ideais. Nye (2004) destaca os Estados Unidos da América como grande detentor do *soft power* no cenário internacional contemporâneo.

Refugiados (1951) não faz referência às pessoas que tiveram que deixar seus países por razões provocadas por catástrofes climáticas ou complicações decorrentes das mesmas. Através disso, constata-se que catástrofes climáticas não são citadas como causas que originam refugiados, deixando essa categoria sem amparo legal, ou qualquer tipo de obrigação dos Estados a prestarem auxílio.

3.2.1 O conceito de “Refugiados Ambientais”

De acordo com Biermann e Boas (2010), Piguet (2008) e Cardy (1994) a categoria de refugiados ambientais tem sua primeira representação formal e definição em 1985, na publicação “UNEP 1985”, essa sigla corresponde a “*United Nations Environment Programme*” que consistia em um relatório do Projeto homônimo, em português, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)¹⁷. Nessa ocasião, El-Hinnawi (1985)¹⁸ (*apud* CARDY, 1994, p. 2) fez a seguinte conceituação:

Refugiados Ambientais são aquelas pessoas que foram forçadas a abandonar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, por conta de uma perturbação ambiental (natural e/ou causada por pessoas) que ponha em perigo a sua existência e/ou afete seriamente sua qualidade de vida. Por “perturbação ambiental” nesta definição, entende-se qualquer mudança física, química e/ou biológica no ecossistema (ou base de recursos) que o tornam temporária ou permanentemente impróprias para sustentar vida humana. De acordo com essa definição, pessoas deslocadas por razões políticas ou guerra civil e migrantes procurando empregos melhores puramente por motivos econômicos, não são considerados refugiados ambientais (tradução livre).

Os autores Black (2001) e Renaud *et al.* (2008) acreditam que, após essa importante contribuição, o termo “refugiado ambiental” adquiriu notoriedade gradualmente, e um dos responsáveis mais expoentes que lançou o termo na pauta de assuntos internacionais foi Lester Brown, fundador do *WorldWatch Institute*, na década de 1970. Criado por Brown em 1974, esse organismo é um instituto de pesquisa independente de fito ambiental e de âmbito global (WORLDWATCH INSTITUTE, 2013).

¹⁷ “O PNUMA, principal autoridade global em meio ambiente, é a agência do Sistema das Nações Unidas responsável por promover a conservação do meio ambiente e o uso eficiente de recursos no contexto do desenvolvimento sustentável” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, *Online*).

¹⁸ Essam El-Hinnawi é professor do Centro de Pesquisas Egípcias e fez a primeira definição oficial do termo “Refugiado Ambiental” em um documento de alcance internacional, o referido UNEP 1985.

Adicionando mais uma colaboração à legitimação aos refugiados ambientais, os autores Renaud *et al.* (2008, p. 1) afirmam:

Nós definimos aqui um migrante ambiental forçado como uma pessoa que “tem” que deixar seu local normal de residência por causa de agressões ambientais ao contrário de um migrante motivado por razões ambientais, que é uma pessoa que “pode” decidir se mudar por causa de agressões ambientais (tradução livre).

Para Andrade (2006) as entidades internacionais responsáveis pela assistência aos refugiados ainda não conseguem atender a totalidade dessa categoria. De acordo com o autor (2006), grande parte dos solicitantes de refúgio no mundo não corresponde à acepção jurídica internacional do termo “refugiado”. Ou seja, os Refugiados Ambientais são pessoas que devem sair de seus lares e nações por motivos distintos dos estabelecidos nos documentos oficiais.

4 PROCESSO DE REFÚGIO: NOVA ZELÂNDIA E AUSTRÁLIA E PAÍSES DE ORIGEM

O capítulo atual tem por objetivo apresentar o aparato institucional que contempla os Refugiados Ambientais, em específico, os que se localizam na Região Insular do Oceano Pacífico Sul. Juntamente a isso, são abordadas, na primeira seção, as causas desses deslocamentos e quais são os instrumentos utilizados por essas entidades (segunda seção) para que sua proposta seja realizada. Na seção posterior, a outra perspectiva é tratada, ou seja, quais são os impactos e percepções dos habitantes e autoridades dos países que são incapazes de superar os óbices impostos pela natureza e devem estabelecer-se em uma nova nação.

Nauru, Tuvalu e Kiribati recebem um enfoque mais preciso nessa etapa do trabalho. Esses países foram escolhidos por serem expoentes em sua região e na questão abordada. A tríade de Estados selecionados sofre severamente com as mudanças climáticas e seus habitantes compõem uma das primeiras grandes ondas migratórias da contemporaneidade a deslocarem-se por causa de riscos naturais iminentes. Cada nação citada tem sua particularidade, principalmente em termos culturais, porém elas compartilham do mesmo entrave jurídico e ambiental para assegurar a sobrevivência dos seus habitantes, garantir a prosperidade das futuras gerações bem como preservar suas etnias, e aspectos típicos dessa região singular do planeta.

Em seguida, dá-se ênfase aos casos dos outros países estudados envolvidos nesse processo. Analisa-se o fenômeno de deslocamento através da perspectiva dos Estados-asilo, bem como suas políticas acerca do tema. Por fim, analisa-se a necessidade e relevância de um Regime Internacional voltado ao caso específico de Refugiados Ambientais.

4.1 Causas que provocam Refugiados Ambientais na Região Insular do Pacífico

Apesar de a discussão a respeito dos Refugiados Ambientais ser relativamente recente, a Sociedade Internacional já atrelava a dimensão econômica a questões voltadas ao meio-ambiente, e, conseqüentemente, seus impactos nas vidas das pessoas. Nesse ensejo, no final da década de 1980, surge uma entidade

de suma importância no processo de coleta e análise de dados dos fenômenos da natureza entre outras funções realizadas por essa organização.

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) foi criado em 1988 pela Organização Meteorológica Mundial (OMM)¹⁹ e pelo PNUMA e atualmente conta com cerca de 2.500 cientistas. O escopo desse organismo é relacionado à interação entre a ciência e as mudanças climáticas, isto é, atua na formação de políticas com monitoramento regular e científico das alterações do clima, bem como seus desdobramentos, mitigação e formas de adaptação (IPCC, 2013).

Dados apresentados na ESCAP (2015b) revelam que, segundo pesquisas do IPCC, o nível do mar deve subir 0,3 metros até o ano de 2050. Apesar da elevação do nível do mar ser a maior causa de deslocamentos humanos na região, o documento alerta que existem outros fatores que agem combinados a isso, tais como: intrusão de água salgada, secas, diminuição de território fértil ou disponível para habitação e a situação piora quando ocorrem as super marés

FOE (2005) também disserta que a intrusão causada pela água salgada do mar pode trazer muitos malefícios à população local, esse fenômeno faz que com que o solo, antes produtivo, perca suas capacidades de cultivo. Outro desencadeamento das alterações climáticas que é menos evidente aos olhos humanos e acontece de forma gradual, é o aumento da temperatura dos oceanos. Isso gera uma espécie de branqueamento dos recifes de corais, modificando o *habitat* de inúmeras espécies de vida marinha. Salienta-se, então, que a pesca ocupa uma parcela representativa na economia dos países que compõem a Região Insular do Pacífico.

A elevação da temperatura dos oceanos não é um fator isolado, todo o planeta está em processo de aquecimento, segundo pesquisas de institutos especializados no tema. Dessa forma, outra consequência desse processo é o aumento da temperatura média que favorece a proliferação de diversos tipos de larvas de mosquitos, entre elas, a malária. FOE (2005) revela o aumento do nível de incidência da doença nos países estudados.

Há diferenciação acerca dos tipos de desastres ambientais que causam deslocamentos humanos. Em sua publicação, Koser (2012) prevê que eventos como

¹⁹A OMM é uma agência especializada da ONU com 191 Estados Membros e territórios. Essa agência derivou da Organização Meteorológica Internacional (IMO, da sigla em inglês) que foi fundada em 1873. A OMM foi estabelecida em 1950 e se tornou uma agência da ONU em 1951 (WMO, 2016).

ciclones, chuvas torrenciais tropicais e enchentes tendem a provocar migrações internas e de curto prazo. Enquanto secas e desertificação do solo, por exemplo, causam, majoritariamente, ondas migratórias permanentes e de longas distâncias, ou seja, em sua maioria os indivíduos cruzam fronteiras durante esse processo. Nessa perspectiva, o deslocamento interno não é uma opção para todos, dados do ESCAP (2015c) revelam que Nauru, por exemplo, sofre com intensos danos na mineração de fosfato na ilha inteira, logo, as alternativas são limitadas. O autor (2012) também sustenta que fatores como pobreza, vulnerabilidade social e pouca articulação governamental por parte dos Estados afetados pelas catástrofes influenciam negativamente nesse processo.

O ESCAP (2015c) acrescenta que apenas 26% dos migrantes de Nauru, Kiribati e Tuvalu acreditam ter condições financeiras para deslocarem-se para outro país. A situação é preocupante e requer medidas estatais drásticas para suprir a ausência de estrutura monetária percebida na parcela esmagadora de refugiados. Outro fato alarmante apresentado pelo ESCAP (2015c) é a renda mensal *per capita* média dos habitantes desses países, apenas U\$ 12,00 (doze dólares americanos).

Entre os anos de 2005 e 2015, 94% dos núcleos familiares de Kiribati foram impactados pelas mudanças climáticas, nesse mesmo período, o índice é ainda mais alto em Tuvalu, correspondendo a 97%, e 74% em Nauru. Dessa forma, 8% dos migrantes de Tuvalu e 23% de Kiribati afirmam que a motivação principal para seus deslocamentos está diretamente relacionada às alterações climáticas (ESCAP, 2015c).

4.2 Entidades atuantes no escopo dos Refugiados Ambientais

Devido à situação atual em que Refugiados Ambientais estão ganhando notoriedade no cenário internacional e demandando medidas que os contemplem, a União Europeia (UE) teve a iniciativa de criar o programa *Migration and Climate Change: Evidence for Policy* (MECLEP)²⁰ que foi implementado pela OIM. O projeto, liderado por Robert Oakes²¹, tem duração de três anos, começou suas atividades em primeiro de janeiro de 2014 e tem previsão de término para o último dia do ano

²⁰ Migração e Alterações Climáticas: Evidência para Política (tradução livre).

²¹ Robert Oakes é um pesquisador britânico associado à Universidade das Nações Unidas e gerencia os programas MECLEP e PCCM.

de 2016. O objetivo geral é ampliar o alcance do diálogo internacional acerca da situação de indivíduos que têm a necessidade de deixar seu país de origem por razões direta ou indiretamente associadas a catástrofes climáticas.

Assim, criando uma base de dados e estratégias globais para solucionar os impasses oriundos desse fenômeno. O programa é embasado em três elementos principais:

- a) Investigar e compartilhar dados internacionais a respeito da migração motivada por causas ambientais, e auxiliar na adaptação dos migrantes, focando em seis estudos de caso. Mais especificamente: República Dominicana, Haiti, Vietnã, Quênia, Ilhas Maurício e Papua Nova Guiné;
- b) Desenvolver as capacidades governamentais de formulação de políticas ambientais;
- c) Uniformizar as medidas de políticas internacionais para que a cooperação entre os países seja facilitada (UNITED NATIONS UNIVERSITY, *online*).

Ainda contemplando uma visão descentralizada do mundo, cabe destacar a *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*²² que é um acordo não vinculativo que busca minimizar os efeitos das alterações climáticas. Essa iniciativa iniciou suas atividades em março do ano de 1994, na ocasião, 50 países ratificaram a proposta. A principal incumbência da UNFCCC é estabilizar a quantidade de gases de efeito estufa na atmosfera terrestre, neutralizando a interferência do homem nesse sentido. Outro objetivo é proporcionar meios para que a natureza se adapte às mudanças climáticas e assegurar que a produção de alimentos e a economia não sejam prejudicadas, bem como o incentivo a práticas sustentáveis. Para que essas metas sejam atingidas, a entidade preza que países em desenvolvimento desempenhem uma função de liderança durante o processo e total atenção às demandas dos mesmos FOE (2005).

Sob uma escala mais voltada à região analisada no presente estudo, é relevante mencionar o *Pacific Climate Change and Migration* que segue uma proposta semelhante, e consiste em um programa, com duração de três anos, que iniciou em 2013 e finalizará suas atividades em 2016. A iniciativa do PCCM foi

²² Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança no Clima.

igualmente financiada pela União Europeia e implementada em conjunto com a ESCAP, que é braço regional das Nações Unidas no Pacífico, juntamente com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Os países integrados ao PCCM são: Estados Federados da Micronésia, Kiribati, Nauru, República das Ilhas Marshall, Palau, Papua Nova Guiné, Samoa, Ilhas Salomão, Tonga, Tuvalu e Vanuatu.

O objetivo geral é fortalecer a capacidade dos países insulares do Pacífico na abordagem dos impactos das mudanças climáticas relativas aos fenômenos migratórios. A proposta busca desenvolver políticas que favoreçam a proteção de comunidades e indivíduos atingidos por essa situação, bem como gerar oportunidades de trabalho para esses migrantes nos seus países de destino. O programa tem foco em três países específicos, Nauru, Tuvalu e Kiribati. Nesses territórios, ocorre o recolhimento e análise de dados que visam auxiliar na elaboração de medidas relevantes no processo de refúgio das pessoas oriundas desses Estados (ESCAP, 2014b).

4.3 Países de origem dos refugiados

O mapa encontrado no Anexo A contempla a região estudada no presente trabalho de forma abrangente. De forma mais específica, destaca-se na figura os países que originam Refugiados Ambientais (Tuvalu, Kiribati e Nauru) e os países receptores desses indivíduos (Austrália e Nova Zelândia). Conforme a *International Disaster Database online* (apud KOSER, 2012, p. 4), “entre 2000 e 2011, cerca de 300.000 pessoas em Papua Nova Guiné foram afetadas por desastres naturais, quase 90.000 em Fiji e cerca de 80.000 em Vanuatu” (tradução livre).

Apesar desses números expressivos, ESCAP (2015c) explica que em uma reunião ocorrida em Kiribati, nos dias 8 e 9 de outubro do mesmo ano, as autoridades envolvidas se recusaram a utilizar o termo Refugiado Ambiental para descrever os intensos deslocamentos na região insular do Pacífico. Os presentes eram os chefes de Estado ou representantes dos países da região que enfrentam o problema. Os próprios indivíduos que enfrentam dificuldades em permanecer em seus territórios de origem rechaçam a nomenclatura de “refugiado”. Isso é esclarecido na publicação de FOE (2005) em que é relatado que apesar de o governo de Tuvalu ter reivindicado o *status* de Refugiado Ambiental, essa não seria

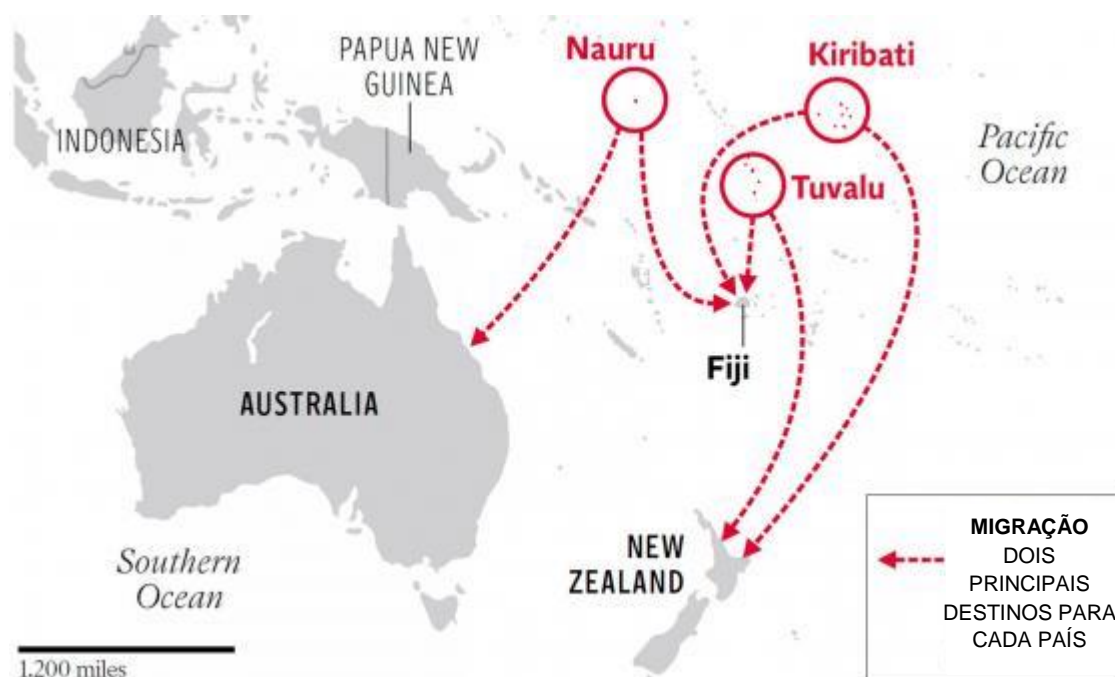
a solução ideal para os seus cidadãos, e sim uma medida a ser tomada em caso de emergência, como na ocasião em que o refúgio foi solicitado às autoridades internacionais. Para a grande maioria dos habitantes desses países, a melhor opção seria a adaptação às alterações climáticas e não a necessidade de ter que abandonar suas nações.

Durante o diálogo ocorrido em 2015 em Kiribati, o Príncipe Albert II, de Mônaco, destacou que o número de indivíduos que deixaram seus lares por causa de desastres climáticos é três vezes superior ao índice das pessoas que fizeram o mesmo, porém, motivados por conflitos políticos ou guerras. O Príncipe adicionou ainda que as populações dos países mais afetados pelas catástrofes ambientais – na Ásia e na Oceania - têm, em sua grande maioria, ínfima responsabilidade na emissão de gás carbônico na atmosfera, salientando a gravidade da calamidade. Em suma, assumindo que o aquecimento global seja originado ou intensificado por motivos antropogênicos, os países que mais contribuem para esse fenômeno têm níveis econômicos bastante favoráveis e, em contrapartida, assumem menos responsabilidades acerca dos danos que suas práticas poluentes causam (ESCAP 2015b).

Os desdobramentos do aumento de gás carbônico na atmosfera atingem diversas áreas do planeta. Segundo FOE (2005), os Estados Unidos sozinhos, foram responsáveis por 29% das emissões de gases que provocam o efeito estufa entre os anos de 1850 e 2000. Até o ano 2005, a Austrália era o maior emissor *per capita* desse tipo de gases na atmosfera. É bastante claro que os padrões industriais australianos seguem uma tendência além da capacidade que o planeta Terra pode comportar. Enquanto os países que sofrem severamente com as consequências dessas agressões ao meio ambiente, têm ínfima parcela de culpabilidade.

O documento publicado por FOE (2005) relata a amplitude e importância da região abordada neste trabalho para o cenário internacional. São cerca de 7 milhões de habitantes espalhados por 21 países insulares no Oceano Pacífico Sul. A riqueza cultural e idiomática contida nesse espaço geográfico é considerada uma das mais ricas e diversas no mundo inteiro. O texto ressalta o fato de que o povo que hoje está em situação de perigo devido às calamidades climáticas é descendente de indígenas que se estabeleceram nas ilhas há mais 10.000 anos. Ou seja, essas nações guardam tesouros culturais milenares que estão prestes a desaparecer junto com seus territórios.

Mapa 1 – Fluxos migratórios na Região Insular do Pacífico



Fonte: Independent (*Online*).

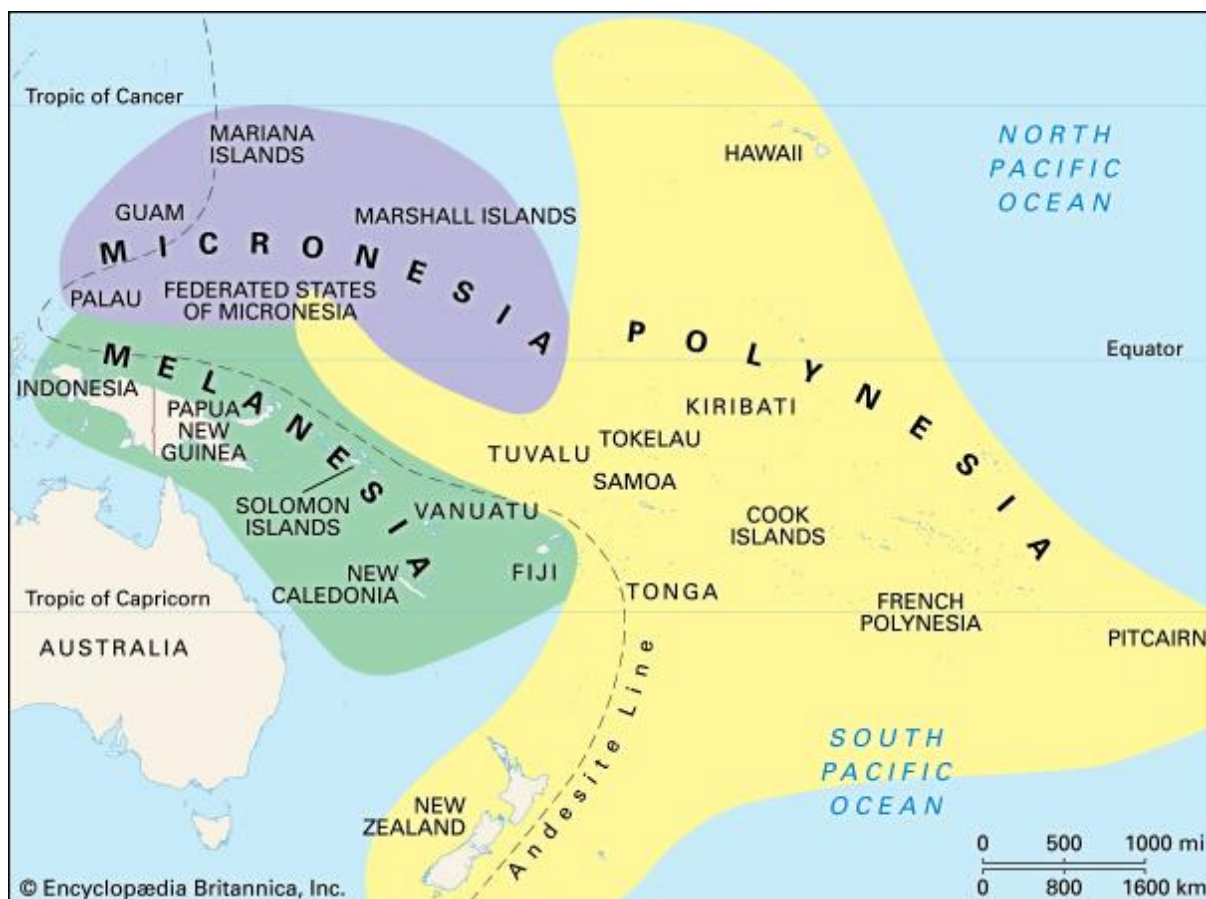
A imagem acima (Mapa 1) destaca os países que são abordados, individualmente, nas seções seguintes do presente trabalho. Observa-se no mapa o fluxo migratório a partir de Nauru, Kiribati e Tuvalu. Austrália e Nova Zelândia estão entre os dois principais destinos dos Refugiados Ambientais oriundos desses três Estados, por isso foram escolhidos para que fosse feita uma análise do processo migratório.

4.3.1 Nauru

O território de Nauru corresponde a uma única ilha - diferente de outros casos abordados neste trabalho - que é situada a nordeste da Austrália e a apenas 42 km da linha do Equador. Cerca de 10.000 pessoas habitam o país, sendo que aproximadamente 10% delas não são nascidas no território de Nauru. A mineração de fosfato é o pilar da economia desde 1907. No que tange ao aspecto étnico, os cidadãos se consideram mestiços e/ou são descendentes das regiões da Micronésia, Polinésia ou Melanésia. Essas regiões são destacadas na imagem a

seguir (Mapa 2) para a melhor compreensão da geografia da Região Insular do Pacífico.

Mapa 2 - Regiões da Micronésia, Polinésia e Melanésia



Fonte: Encyclopædia Britannica (Online).

O idioma oficial falado no país é o nauruense, porém o inglês é bastante difundido e utilizado com frequência para anúncios governamentais ou comerciais (THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF NAURU, 2016).

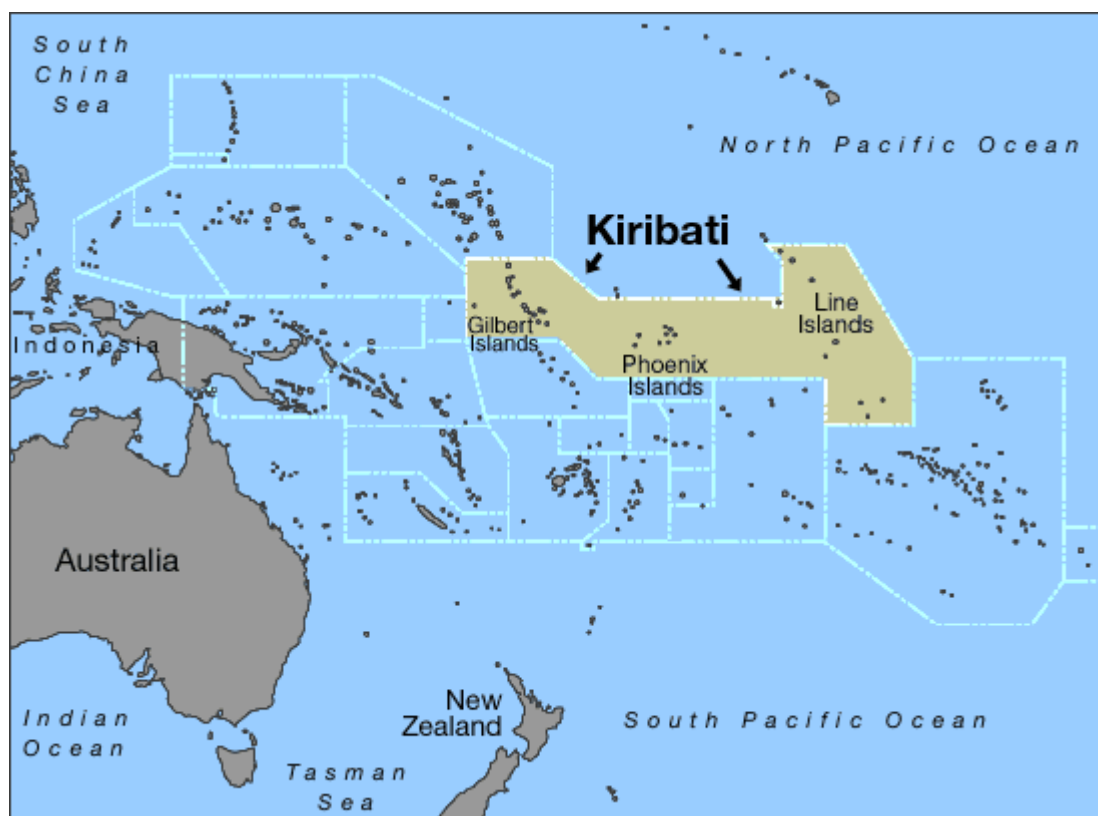
Referente à dimensão ambiental, existe o fenômeno da irregularidade de chuvas e, por consequência, as secas, configuram as principais causas de deslocamento dos nauruenses. Apesar de essas duas serem as motivações mais proeminentes, outras catástrofes naturais assolam as vidas dos habitantes da ilha. Entre os meses de setembro e outubro do ano de 2015, foi realizada uma pesquisa pela ESCAP (2015b), publicada em novembro de 2015, com 155 núcleos familiares, totalizando 1.246 participantes. A partir dos dados coletados concluiu-se que 74%

desses núcleos familiares já sofreram diretamente com alterações climáticas, levando em conta o período de 2005 a 2015. Além disso, 10% da população migrou nesse mesmo intervalo de tempo. Cabe mencionar que, pelo fato de que o território de Nauru compreender apenas uma ilha, a possibilidade de migração interna não existe, logo, a Austrália transformou-se em um dos principais destinos dos Refugiados Ambientais nauruenses.

O relatório publicado em 2015 afirma que há uma grande disparidade entre a demanda de deslocamento de migrantes oriundos de Nauru e as oportunidades que os são concedidas. O dado que respalda essa realidade é que 7% dos indivíduos do país não obtiveram sucesso em sua tentativa de migração entre os anos de 2005 a 2012. Em conjunto a isso, muitos estão cientes de que não têm condições financeiras de arcar com o processo migratório, mais precisamente, 74%. O documento analisado também dispõe da informação de que aproximadamente 33% das pessoas entrevistadas em Nauru consideram sair da nação caso o nível de severidade das intempéries do tempo se eleve.

4.3.2 Kiribati

Mapa 3 – Localização de Kiribati



Fonte: Kiribati Climate Change (*Online*).

Kiribati tem seu território bastante fragmentado, consiste em 32 atóis, com três núcleos principais, Ilhas Gilbert, Ilhas Fénix e Espórades Equatoriais ou Ilhas Linha como é possível observar no Mapa 3. A área total do país corresponde a 811 km² e a capital é Tarawa. O país tornou-se independente do Reino Unido em 1979 E 12 ilhas do Estado são inabitadas (KIRIBATI CLIMATE CHANGE, *online*).

A maioria dos cidadãos quiribatianos é frequentemente acometida pela elevação do nível do mar, 81% dos habitantes afirmam que já foram afetados por alguma catástrofe climática, e 94% destas pessoas apontam a elevação do nível do mar como principal causa. Essas informações foram fornecidas pelo estudo desempenhado pelo ESCAP (2015b). Apesar de haver um alto índice de incidência de pessoas que são atingidas por qualquer tipo de desastre ambiental, a percentagem de migração é bastante aquém da expectativa, o valor encontrado é de

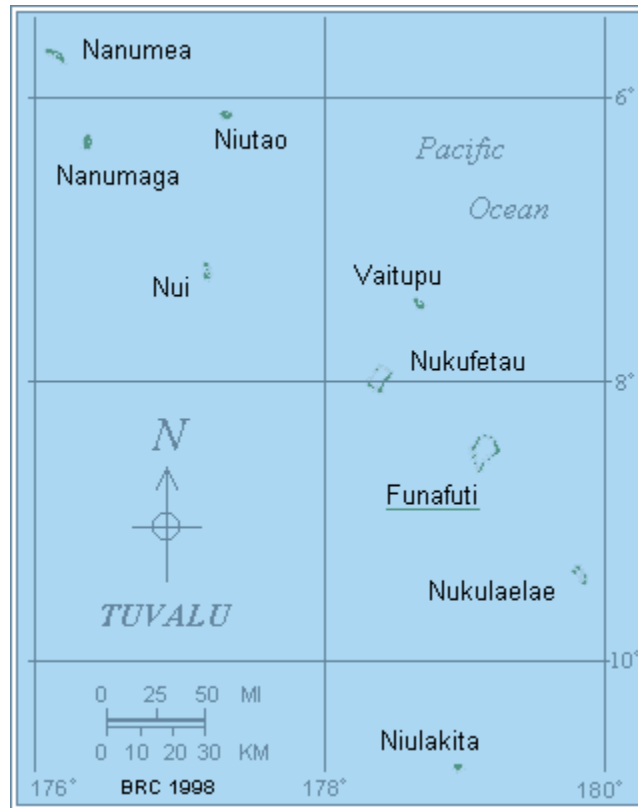
diminutos 1,3%. As respostas dos entrevistados englobam acontecimentos desde 2005 até 2015.

Há registros bastante altos de deslocamentos internos no país, principalmente para a ilha de Kiritimati, que representa mais da metade de todo o território de Kiribati. O Estado tem quase dez vezes mais habitantes, se comparado a Nauru e Tuvalu, por exemplo, tendo uma população superior a 100.000 habitantes segundo o censo de 2013. O ESCAP (2015b) sinaliza que as poucas migrações ocorridas a partir do país não são feitas de forma adequada, a contemplar o bem-estar dos migrantes. A pesquisa também evidencia a limitação de recursos naturais disponíveis em território kiribatiano, essa circunstância, combinada aos desastres ambientais, baixo nível de entendimento da língua inglesa – para a maioria das pessoas – e o desfavorecido nível de renda – média de doze dólares australianos por mês – culmina em complicações quando se trata de mudar de país, principalmente quando os destinos almejados são Austrália e Nova Zelândia que tem o inglês como idioma oficial.

Kiribati se destaca perante aos outros dois países analisados de origem dos Refugiados Ambientais, pois possui um programa que visa diminuir a vulnerabilidade do país em relação às intempéries do clima ao invés de buscar asilo em outro território. Essa iniciativa é o *Kiribati Adaptation Program* (KAP) que foi dividido em três etapas principais e teve início em 2003 e a previsão de término é no ano de 2016. Esse programa propõe-se, principalmente, a elaborar medidas que garantam que a população tenha acesso à água potável, e o gerenciamento correto desse recurso natural tão importante e, por vezes escasso, em Kiribati (KIRIBATI CLIMATE CHANGE, *online*).

4.3.3 Tuvalu

Mapa 4 – Mapa das Ilhas de Tuvalu



Fonte: Rebert (2006)

O país, que tem como capital a cidade de Funafuti, é uma monarquia constitucional independente e conquistou sua independência da Grã-Bretanha recentemente, em termos históricos, em outubro de 1978. Localiza-se no Oceano Pacífico, a 3.400 km a nordeste da Austrália (FOE, 2005). A população verificada no censo de 2005 era de 11.636 habitantes, e atualmente – de acordo com o Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2016) – a população decresceu para 9.916 habitantes. O país é, majoritariamente, de etnia polinésia, representando 96% e os 4% restantes são de origem da Micronésia. A expectativa de vida dos tuvaluenses é, em média, de 68 anos de idade, e a taxa de analfabetismo é bastante baixa se comparada a outros países com o mesmo grau econômico e de desenvolvimento, apenas 5% da população geral. Os idiomas oficiais falados são tuvaluense, inglês e ainda o dialeto Kiribati, sendo que este último se restringe a apenas uma ilha do

arquipélago (ABOUT TUVALU, *online*). A área territorial do país pode ser observada na figura do Mapa 4.

De acordo com dados publicados por ESCAP (2015b) baseados no discurso do Primeiro Ministro do país, Enele Sopoaga, as emissões de gases efeito estufa de Tuvalu correspondem a um número inferior a 0,000005% do índice mundial. Composto por nove ilhas e atóis, e área de 26 quilômetros quadrados (FOE, 2005), existem três principais fenômenos naturais que impactam negativamente na vida da sociedade do país, são eles: aumento do nível do mar, ciclones e secas. Desde 2005 até dez anos subsequentes, apenas 3% da população afirmou não haver sido atingida de forma direta por consequências das alterações climáticas. Tuvalu é o segundo país mais abaixo do nível do mar do mundo (ESCAP, 2015b).

O relevo do país é bastante desfavorecido, de acordo com FOE (2005), o ponto de maior altitude de seu território está elevado a meros 4,5 metros acima no nível do mar. Essa distância tende a diminuir cada vez mais, pois pesquisas realizadas pelo IPCC, em 2001, que tiveram seus dados publicados por FOE (2005), estimam que em pouco mais de 80 anos o nível do mar deve aumentar até 0,59 metros no mundo inteiro. Cerca de metade da população de Tuvalu tem suas residências estabelecidas há apenas três metros da água salgada, aumentando a vulnerabilidade desses indivíduos.

Outra variável que pode ser adicional à causa ambiental é que a capital do país, Funafuti, tem uma perspectiva alarmante de aumento populacional nos próximos vinte anos, impulsionando mais ainda a necessidade de deslocamento. As previsões exibidas na pesquisa executada pelo ESCAP (2015b) mostram que, até 2055, o fluxo migratório a partir das ilhas de Tuvalu tende a dobrar. Ao passo que o crescimento do número de habitantes será superior a esse índice.

4.4 Perspectivas dos países de destino

Os dois países de destino que foram selecionados para uma abordagem mais aprofundada neste trabalho foram a Nova Zelândia e a Austrália, pois eles recebem um número bastante expressivo de migrantes devido, principalmente, à proximidade geográfica com os países de origem dos Refugiados Ambientais. Os processos de deslocamento para cada Estado são distintos e ambos necessitam de avanços normativos.

De acordo com ESCAP (2015c), as principais oportunidades que os cidadãos de Nauru, Tuvalu e Kiribati têm para migrarem para a Nova Zelândia e Austrália são os programas de trabalhos temporários oferecidos pelos governos desses países. O mesmo documento (2015c) acrescenta que há um sistema disponibilizado pelo governo neozelandês em que há uma cota de 75 vagas de migração de longo prazo disponíveis por ano para os habitantes de Tuvalu e Kiribati.

4.4.1 Implicações para a Austrália

De acordo com dados divulgados pela IOM (2016b) quase metade dos 24 milhões de habitantes da Austrália são migrantes ou filhos de migrantes provenientes de cerca de 200 países diferentes. Esse dado revela a importância e representatividade dessas pessoas no país. Visto isso, entende-se que o maior país da Oceania tem, incorporado em sua legislação, medidas que compreendem o processo migratório de forma bastante intensa. A situação de refúgio também é significativa para o governo australiano.

Nesse sentido, existe o *Lowy Institute for International Policy*, que consiste no *think tank* mais significativa da Austrália e está entre os 30 *think tanks* melhor avaliados internacionalmente. Sob cunho político independente e apartidário, o escopo dessa organização trata sobre questões de debate de política internacional do país e tem sua sede localizada na cidade de Sydney. As atividades realizadas pelo instituto são diversificadas, o mesmo efetua pesquisas, promove discussões, eventos e fóruns e formula perspectivas futuras relacionadas a temas globais pertinentes à Sociedade Internacional e conectados à Austrália.

O *Lowy Institute* publica a revista "*The Interpreter*" que possui alcance mundial e trata de pautas políticas e econômicas relevantes em todo o planeta, como por exemplo o tema tratado neste trabalho. O *Lowy Institute* tem publicações de autoria do Dr. Khalid Koser²³, algumas já citadas no trabalho, que versam sobre os impactos da migração de Refugiados Ambientais para a Austrália e região (LOWY INSTITUTE FOR INTERNATIONAL POLICY, 2016).

²³ Dr. Khalid Koser é uma personalidade representativa no campo do Refúgio e das políticas ambientais. Koser é vice-diretor e decano acadêmico no *Geneva Centre for Security Policy*, membro não residente no *Lowy Institute*, e entre outros feitos de sua vida profissional, ainda faz parte da equipe editorial de periódicos como *Journal of Refugee Studies*, *Global Governance*, *Forced Migration Review* e *Journal of Conflict Transformation and Security* (KOSER, 2012).

Nessa perspectiva, Koser (2012) entende que o *Lowy Institute* está diretamente ligado ao fenômeno migratório causado, principalmente, pelo aumento no nível do mar. Além disso, o instituto pesquisa os efeitos percebidos na sociedade australiana por conta dos refugiados que se direcionam ao país. O autor elenca os principais aspectos motivadores para que a Austrália seja o principal destino dos refugiados ambientais da Região Insular do Pacífico. A grande maioria dessa categoria é composta por jovens que já têm algum tipo de ligação prévia com o país devido à proximidade geográfica ou relação com os cidadãos de lá. Em 2012, a legislação abrangeu o tema migratório no país, priorizando migrantes da área em questão através do programa *Seasonal Worker Scheme*²⁴.

Por outro lado, Koser (2012) observa os impactos negativos absorvidos pelo país-asilo devido a esse intenso fluxo migratório, como a diminuição de recursos, possível fragilidade estatal e prováveis conflitos em território australiano. Para que esses efeitos não se comprovem, o autor (2012) propõe que o governo baseie-se em três pilares. O primeiro seria apoiar iniciativas que auxiliem no estabelecimento dos refugiados e tratar o tema a partir de uma visão internacional, pluralizando a responsabilidade de acolhimento a essas pessoas. O segundo elemento fundamenta-se na ideia de melhorar a estrutura dos países que sofrem com as intempéries do clima e que são incapazes de assistir seus próprios cidadãos. E a terceira premissa é o melhoramento dos instrumentos normativos da Austrália contemplando a situação dos Refugiados Ambientais no país.

Ao passo que autores como Koser defendem que a Austrália deve permanecer neutra perante a situação ambiental caótica no Oceano Pacífico, existem publicações como as da entidade *Friends of Earth* que apresentam a atitude do governo australiano como uma forma de descaso com os refugiados, mais especificamente no caso de Tuvalu. Segundo FOE (2005), em 2001, o governo tuvaluense solicitou, formalmente, auxílio das autoridades da Austrália para que houvesse a implementação de um programa que garantisse a migração de cidadãos de Tuvalu para o território australiano. O pedido foi expressamente negado,

²⁴ O *Seasonal Worker Programme* (Programa de trabalhadores Temporários – em português) foi criado em 1º de julho de 2012, baseou-se no *Pacific Seasonal Worker Pilot Scheme* (Programa Piloto do Trabalhador Temporário do Pacífico – em português) contribuindo para o desenvolvimento econômico dos países participantes que são: Fiji, Kiribati, Nauru, Papua Nova Guiné, Samoa, Ilhas Salomão, Timor Leste, Tonga, Tuvalu e Vanuatu. Através dessa iniciativa, os empregadores australianos, do setor de horticultura, têm acesso aos trabalhadores dos países-membro do projeto quando não encontram mão-de-obra local suficiente para demandas sazonais (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2016).

causando animosidade entre as partes envolvidas. Na ocasião, o governo da Austrália alegou que seria “discriminatório” atender apenas ao pedido de refúgio ambiental de Tuvalu. Considerando as informações anteriores, entende-se que o governo australiano ainda pode aprimorar bastante seu aparato institucional em favor dos Refugiados Ambientais provenientes de países próximos.

4.4.2 Implicações para a Nova Zelândia

No ano de 2001 o governo neozelandês criou o *Pacific Access Category* (PAC), que consiste em um programa que promove a migração de habitantes de países vinculados à iniciativa através da concessão de uma cota fornecida anualmente. Kiribati, Tonga, Fiji e Tuvalu são os Estados que fazem parte desse projeto. O número de migrantes varia de acordo com o país de origem. O principal objetivo dessa ação é auxiliar a população vulnerável que sofre constantemente com os desdobramentos causados pelas catástrofes ambientais. Tuvalu e Kiribati têm direito a enviar 75 migrantes, respectivamente. Já os outros dois países têm uma margem maior, de 250 pessoas (FOE, 2005).

Há uma espécie de processo seletivo realizado para a escolha dos migrantes que terão o visto de residência permanente na Nova Zelândia concedido, para isso, alguns critérios são considerados. A idade adequada para se inscrever na fila de espera do processo migratório é entre 18 e 45 anos, estar em bom estado de saúde, apto a trabalhar e ter uma oferta de emprego no país de destino, dominar o nível básico da língua inglesa, não ter antecedentes criminais, entre outros requisitos que possam assegurar o bem-estar dos novos habitantes em solo neozelandês (FOE, 2005).

Apesar de a legislação da Nova Zelândia proporcionar um respaldo jurídico mais consistente aos refugiados ambientais, se comparada ao mesmo aparato da Austrália, é evidente que uma parcela da população é excluída das oportunidades de migração. A partir da análise dessas condições impostas pelo governo neozelandês entende-se que pessoas com baixo nível de educação formal, e idosos não são contemplados pelo PAC. É relevante salientar que uma fatia dos habitantes da região insular do Pacífico é composta por pescadores e agricultores, que se encaixam na primeira categoria negligenciada pelo programa.

4.5 A necessidade de criação de um Regime Internacional para Refugiados Ambientais

Acerca do amparo jurídico já existente para os Refugiados em geral, destaca-se o Regime Internacional para Refugiados, porém, o mesmo não contempla a categoria específica dos Refugiados Ambientais, uma vez que a própria categoria tem sua existência questionada. Assim, Betts (2008), citado por Pacífico e Gaudêncio (2014), define o RIR como “conjunto de normas, regras, princípios e procedimentos de tomada de decisão que regulam as respostas dos Estados à proteção dos refugiados”. As autoras (2014) completam que o ACNUR e a Convenção de 1951 são dois instrumentos complementares e fundamentais para o funcionamento do RIR.

Ao versar sobre as origens desse Regime e amparadas por argumentos de Zanoni (2011), Pacífico e Gaudêncio (2014) sinalizam a diferença da motivação para a criação do RIR em relação à acepção do termo “refugiado” no período pós Guerra Fria. Naquela época o foco estava nas pessoas que eram forçadas a se deslocarem por conta de conflitos bélicos de origem ideológica ou política. Atualmente temas como perseguição religiosa e étnica, e violação dos direitos humanos estão mais destacadas no contexto internacional.

De acordo com Pacífico (2012), o atual RIR é um regime fechado, que tem sua estrutura com pouca ou nenhuma perspectiva para possíveis modificações futuras. A autora relata que o problema enfrentado pelos Refugiados Ambientais merece mais atenção da Sociedade Internacional. Pois o mesmo não está dissociado de aspectos como a área de segurança, gerência de normas institucionais internas e internacionais ou economia, como se acredita, frequentemente. A autora (2012) defende que deve haver um alargamento do atual Regime Internacional para Refugiados, consistindo em uma adaptação que englobe as adversidades que assolam os Refugiados Ambientais especificamente.

Em sua obra, Koser (2016) compartilha o ponto de vista supracitado, o autor chama atenção para o mau funcionamento do Regime Internacional de proteção aos refugiados, pelo fato de que esse sistema encontra-se defasado, pois não atende com plenitude todos os envolvidos no processo. O autor (2016) esclarece seu ponto de vista afirmando que os documentos oficiais internacionais que regem o fenômeno de migrações involuntárias estabelecem inúmeras obrigações dos Estados-asilo

para com os refugiados e não preconizam nenhum tipo de partilha dessas responsabilidades de proteção.

Koser (2016) continua sua argumentação ao defender que a responsabilidade de auxílio para com os Refugiados Ambientais deve ser dividida entre os atores da Sociedade Internacional. A partir disso, entende-se, que alguns desses participantes estão, de certa forma, sobrecarregados. O ACNUR compromete-se com a assessoria à grande maioria dos Refugiados Ambientais, porém, ao analisar os programas que coordenam o processo de deslocamento causado por alterações climáticas, o ACNUR não tem tanta relevância. A partir de uma perspectiva regional da área estudada no trabalho, esse papel é direcionado aos programas governamentais dos países de origem dos refugiados ou dos países de asilo que correspondem à Nova Zelândia e Austrália. Isso ocorre porque não existe um Regime Internacional que atue nessa esfera, determinando diretrizes, normas, princípios e regras que estabeleçam medidas eficazes que solucionem o desequilíbrio gerado pela sua ausência.

Sob a luz da mesma linha de pensamento, Pacífico e Gaudêncio (2014) fazem alusão à perspectiva de Zetter (2008), que propõe uma espécie de cooperação internacional por parte dos Estados e outros atores da Sociedade Internacional para que a cota de responsabilidade seja compartilhada entre os mesmos, e abrandada nesses casos específicos. Corroborando essa visão, as autoras Sparemberger e Vergani (2010, p. 143) afirmam:

Os Estados possuem obrigações comuns de auxiliar aos povos afetados pelos efeitos das alterações climáticas, exigindo-se, no entanto, daqueles que, através de suas ações, tiveram um grau maior de participação na origem dos eventos que resultaram em deslocados [...].

Koser (2016) ainda critica que os documentos oficiais internacionais, como a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, que regem o fenômeno de migrações forçadas estabelecem inúmeras obrigações da parte dos Estados-asilo para com os refugiados e não preconizam nenhum tipo de partilha dessas responsabilidades de proteção. O autor (2016) enfatiza que o processo torna-se extremamente oneroso para os países receptores, até mesmo a Austrália, que é uma nação industrializada e que tem uma economia de mercado altamente desenvolvida.

A partir das perspectivas dos autores trabalhados nesta seção, fica evidente a demanda por um Regime Internacional que seja específico para os Refugiados Ambientais e que atenda à suas necessidades de forma mais distribuída, não somente entre os Estados envolvidos, mas também com as agências humanitárias e organizações internacionais. Na falta desse importante instrumento normativo, especificamente na Região Insular do Pacífico, projetos governamentais aliados a cooperação de entidades como UE e ONU, atendem da melhor forma possível às necessidades dos indivíduos que se encaixam, informalmente, na categoria de Refugiados Ambientais.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho teve por objetivo verificar o processo de Refúgio Ambiental realizado por migrantes forçados, especificamente os que são originados a partir da Região Insular do Pacífico, e seguem em direção à Nova Zelândia e Austrália, tendo em vista que não há um Regime Internacional relativo a esse fenômeno de deslocamento. Para tanto, este estudo foi realizado em seis etapas principais que são elencadas e explicadas ao longo da conclusão.

Iniciou-se o primeiro capítulo (Capítulo 2) definindo e contextualizando a Teoria de Regimes Internacionais dentro do contexto proposto. O primeiro objetivo específico foi concluído, ao verificar que os Regimes Internacionais regem práticas adotadas pelos atores inseridos nos mesmos. Os participantes podem ser Estados, representados por seus respectivos governos, ou ainda outras entidades que possuam influência internacional no escopo de determinado Regime. A relação entre os membros desse sistema é de interdependência, entendeu-se que os mesmos devem privar-se de certas autonomias, priorizando o propósito comum que originou essa estrutura em prol da obtenção de um feito que produza benefícios coletivos. Através de disso, percebeu-se a grande significância e versatilidade dos Regimes Internacionais, podendo operar em áreas ditas heterogêneas.

O passo seguinte foi investigar o aparato jurídico internacional existente sobre o tema, e, assim, versar acerca do vácuo normativo sobre os Refugiados Ambientais percebido na acepção legítima da categoria geral de “refugiado”. Nessa fase, constatou-se a falta de estruturas legais que amparem essas pessoas. Para demonstrar esse cenário, foram apresentados fragmentos de documentos oficiais relativos ao tema, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o registro da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, bem como um histórico da prática de refúgio e asilo, até então executadas no mundo.

Em concomitância a esses aspectos, foram abordadas as conjunturas de duas das principais entidades responsáveis pela gerência do processo de refúgio no mundo, são elas: a OIM e o ACNUR. Ambas atuam de forma ampla, descentralizada e em geral, são protagonistas quando se trata de refúgio em escala global. Apesar de serem expoentes em sua área de atuação internacionalmente, concluiu-se que elas não têm a mesma representatividade no processo de Refúgio Ambiental das

ilhas que compõem a região estudada. Então, esse fenômeno é assistido mais efetivamente por iniciativas de governos locais ou derivações de entidades mundiais, como o PCCM que é um segmento criado através de uma parceria da UE com a ESCAP.

No mesmo capítulo (Capítulo 3), trabalhou-se com as definições de Refugiados Ambientais elaboradas por autores especializados no assunto. Ainda que esses conceitos não tenham sido oficializados, o objetivo foi atingido, pois as contribuições evidenciam a necessidade urgente de esse termo ser validado pela Sociedade Internacional. Juntamente a isso, foram expostos, brevemente, os fenômenos climáticos causadores dessa classe de refugiados. Esse aspecto foi aprofundado no último capítulo do trabalho (Capítulo 4), salientando o aumento do nível do mar como principal fator causal do deslocamento dos habitantes de Tuvalu, Kiribati e Nauru.

Após isso, o quarto - e último - capítulo também objetivou a verificação da percepção do processo de Refúgio Ambiental no cenário internacional e seus efeitos nos países de asilo. Outra indagação que motivou a essa fase da pesquisa e foi sanada, era relativa ao método de escolha dos países de destino dos migrantes forçados e quais as entidades que norteavam esse movimento. Como resposta a esses questionamentos, foram analisados projetos governamentais como KAP que foi desenvolvido pelas autoridades políticas de Kiribati e PAC que consiste em uma iniciativa neozelandesa. Além disso, investigou-se acerca de organizações internacionais anexadas à causa, a título de exemplo, destacam-se MECLEP, PCCM e IPCC. Esses programas, de forma geral, visam coletar dados climáticos, populacionais e migratórios para uma melhor assistência aos deslocados ambientais, alguns, ainda buscam meios de adaptação mediante a ocorrência de catástrofes naturais.

Na última seção do quarto capítulo explorou-se sobre a necessidade da criação de um Regime Internacional para Refugiados Ambientais. Trabalhos de autores como Koser (2012 e 2016), Pacífico e Gaudêncio (2014) orientaram essa proposta. Através das contribuições dos estudiosos foi feita uma breve definição e contextualização do, já existente, Regime Internacional para Refugiados, mostrando suas lacunas no que tange ao espectro climático. E, assim, entendeu-se que o advento de um Regime Internacional para Refugiados Ambientais é uma necessidade evidente na atualidade, porém, cabe aos Estados e organizações

internacionais ligadas ao tema, articularem uma estrutura que abranja essa categoria migratória.

Conforme as informações expostas ao longo do presente trabalho, foi comprovado que o processo de refúgio ambiental de migrantes das regiões insulares do Pacífico para Nova Zelândia e Austrália, considerando a inexistência de um Regime Internacional específico para o tema, ocorre de forma diferente e particular em cada caso. Analisando as migrações de Tuvalu, Nauru e Kiribati para a Nova Zelândia, verificou-se que o PAC desempenha o papel principal nessa transição, determinando a quantidade e as características dos indivíduos considerados aptos para o processo. O perfil do migrante ideal, na perspectiva neozelandesa, é bastante específico, e acaba por negligenciar, boa parte da população que tem, igualmente, a necessidade de buscar um novo território para se estabelecer.

A relação do governo australiano consonante a mesma situação é distinta. Apesar de a Austrália ter mais recursos territoriais e financeiros em potencial para assistir a esses refugiados, o Estado não dispõe de nenhuma política exclusiva voltada aos Refugiados Ambientais dos países vizinhos. Em suma, ficou claro que o Estado objetiva proporcionar meios de adaptação às catástrofes climáticas e suas consequências para os habitantes dos países que buscam asilo em território australiano. Enquanto as autoridades neozelandesas se promovem e articulam iniciativas governamentais que visam conceder oportunidades aos Refugiados Ambientais no processo migratório.

A ausência de um Regime Internacional para Refugiados Ambientais dificulta o processo, pois, sem esse instrumento, não há uma determinação de responsabilidades, cabendo aos países envolvidos encontrarem providências individual ou coletivamente, mas de forma independente, para transpor as migrações forçadas causadas pelas mudanças climáticas.

REFERÊNCIAS

ABOUT TUVALU. (*Online*). Disponível em <<http://www.tuvaluislands.com/about.htm>> Acesso em: 07 nov. 2016.

ACNUR. *O que é a Convenção de 1951?* (*Online*). Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/portugues/informacao-geral/o-que-e-a-convencao-de-1951/>> Acesso em: 25 maio 2016.

ACNUR. *60 Anos de ACNUR: Perspectivas de Futuro*. São Paulo: Editora CL-A Cultural, 2011.

ACNUR (*Online*). Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/informacao-geral/a-missao-do-acnur/>> Acesso em: 10 nov. 2016.

ANDRADE, José Henrique F. *A Política de Proteção a Refugiados da Organização das Nações Unidas – Sua Gênese no Período Pós-Guerra (1946 – 1952)*. 2006. 327 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. *Seasonal Worker Programme*. 2016. Disponível em: <<https://www.employment.gov.au/seasonal-worker-programme>> Acesso em: 07 nov. 2016.

BARRETO, Luiz P. T. F. *Das diferenças entre os Institutos Jurídicos do Asilo e do Refúgio*. In: INSTITUTO MIGRAÇÕES E DIREITOS HUMANOS. 14 set. 2006. Disponível em: <http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=133:das-diferencas-entre-os-institutos-juridicos-do-asilo-e-do-refugio&catid=87&Itemid=1203> Acesso em: 1 out. 2016.

BIERMANN, Frank; BOAS, Ingrid. Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees. *Global Environmental Politics*, The MIT Press, v. 10, n. 1, Feb. 2010, p. 60-88.

BLACK, Richard. *Environmental Refugees: myth or reality?* Brighton: UNHCR, 2001. (Working Paper). Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3ae6a0d00.html>> Acesso em 1 jun. 2016.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem política mundial*. São Paulo; Brasília: Imprensa Oficial do Estado, EDUnB e IPRI, 2002.

CARDY, W. Franklin G. *Environment and Forced Migration: a review*. Nairobi: UNEP, 1994.

CARVALHO, Gustavo S. Autonomia e Relevância dos Regimes. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 2, jul./dez. 2005, p. 283-329.

CONVENÇÃO relativa ao estatuto dos refugiados. 1951. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf?view=1> Acesso em: 4 out. 2015.

CUNHA, Ana Paula. Refúgio, Migrações e Cidadania. *Caderno de Debates*, Brasília, v. 7, n. 7, dez. 2012, p 97-116.

CUNHA, André M. e PAIVA, Águedo N. P. *Noções de Economia*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008.

CUNHA, Mayara *et al.* *Responsabilidade de Proteger: Avanços e desafios na implementação de um novo princípio para a proteção dos indivíduos*. In: SIMULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA SECUNDARISTAS. 2012. p. 169-199.

DECLARAÇÃO universal dos direitos humanos. 1948. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf>> Acesso em: 5 out. 2016.

ENCYCLOPEDIA BRITANNICA. *Pacific Islands (Online)*. Disponível em: <<https://global.britannica.com/place/Pacific-Islands>> Acesso em 14 nov. 2016.

ESCAP. *Newsletter of the Pacific Climate Change and Migration (PCCM) project*. Ed. n. 2, Mar. 2015a. Disponível em: <<http://www.unescap.org/resources/newsletter-pacific-climate-change-and-migration-pccm-project-march-2015-edition-no-2>> Acesso em: 22 abr. 2016.

_____. *Newsletter, Ed. 01 – Pacific Climate Change and Migration (PCCM) project*. May 2014a. Disponível em: <<http://www.unescap.org/resources/newsletter-ed-01-pacific-climate-change-and-migration-pccm-project>> Acesso em: 22 abr. 2016.

_____. *Pacific Climate Change and Migration Project Newsletter*. Nov. 2015b. Disponível em: <<http://www.unescap.org/resources/pacific-climate-change-and-migration-project-newsletter-november-2015>> Acesso em: 22 abr. 2016.

_____. *Pacific Climate Change Migration – Survey Fact Sheet*. Dec 2015c. Disponível em: <<http://www.unescap.org/resources/pacific-climate-change-migration-survey-fact-sheet>> Acesso em: 26 jun. 2016.

_____. *PCCM Project Brochure*. Aug. 2014b. Disponível em: <<http://www.unescap.org/resources/pccm-project-brochure>> Acesso em: 20 jun. 2016.

FOE. *A Citizen's Guide to Climate Refugees*. Melbourne: FOE, 2005.

FRIENDS OF EARTH INTERNATIONAL (*Online*). Disponível em: <<http://www.foei.org/member-groups/asia-pacific/australia>> Acesso em: 15 nov. 2016.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. São Paulo. Editora Atlas, 2008.

GONÇALVES, Alcindo F. Regimes Internacionais como Ações da Governança Global. *Boletim Meridiano* 47, São Paulo, v. 12, n. 125, 2011, p. 40-45.

INDEPENDENT (Online). Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/environment/climate-change/global-warming-thousands-flee-pacific-islands-on-front-line-of-climate-change-a6757796.html>> Acesso em: 14 nov. 2016.

IOM. *About IOM*. 2016a. Disponível em: <<http://www.iom.int/about-iom>> Acesso em: 21 set. 2016.

_____. *Austrália*. 2016b. Disponível em: <<http://www.iom.int/countries/australia>> Acesso em: 01 nov. 2016.

_____. *Compendium of IOM Activities in Disaster Risk Reduction and Resiliense*. Geneva: IOM, 2013.

IPCC. *IPCC Factsheet: Whats is the IPCC?* 2013. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/news_and_events/docs/factsheets/FS_what_ipcc.pdf> Acesso em: 18 set. 2016.

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

KEOHANE, Robert O; NYE, Jr. Joseph S. "Introduction". IN: NYE, Joseph S. e DONAUHE, John D. (Ed.). *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brooking Press, 2000, p. 1-44.

_____. Power and Interdependence. *International Organization*, The MIT Press, v. 41, n. 4, 1987, p. 725-753.

KIRIBATI CLIMATE CHANGE. *About Kiribati (Online)*. Disponível em <<http://www.climate.gov.ki/about-kiribati/>> Acesso em: 08 nov. 2016.

KOSER, Khalid. *Environmental Change and Migration: Implications for Australia*. Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2012.

_____. *Reforming the International protection regime: Responsablities, roles and policy options for Australia*. Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2016.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 20, n. 42, jun. 2012, p. 93-110.

KRATOCHWIL, Frederich; RUGGIE, John G. A State of the Art on an Art of the State. *International Organization*, The MIT Press, v. 40, n. 4, 1986, p. 753-775.

LOWY INSTITUTE FOR INTERNATIONAL POLICY. *About the Lowy Institute*. 2016. Disponível em <<http://www.lowyinstitute.org/about>> Acesso em: 13 out. 2016.

MARSHALL, Graham R. Transaction costs, collective action and adaptation in managing social-ecological systems. *Ecological Systems*, Sydney, v.88, 2013, p. 185-194.

MEARSHEIMER, John J. A Realistic Reply. *International Security*. The MIT Press, v. 20, n. 1, 1995. p. 82-93.

MEIRELES, André B. *Regimes Internacionais: Cooperação ou Meios para Ingerência Interestatal?* Ijuí: Unijuí, 2006.

MELLO, Jezreel. A. *A Soberania e a Responsabilidade de Proteger*. 2013. Monografia (Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

MORGHENTAU, Hans J. *A Política Entre as Nações: Luta pelo poder e paz*. Brasília, Ed: Universidade de Brasília. 2003.

NYE, Joseph. *Soft Power: The Means Success in World Politic*. New York. Public Affairs, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (*Online*). Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/agencia/pnuma/>> Acesso em: 14 nov. 2016.

PACÍFICO, Andrea. A necessidade de criação de um regime ambiental internacional: o caso dos deslocados ambientais. *Boletim Meridiano 47*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 133, 2012, p. 3-9.

_____; GAUDÊNCIO, Mariana. *A proteção dos deslocados ambientais no regime internacional dos refugiados*. REMHU - Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, Ano XXII, n. 43, julho/dezembro 2014, pp. 133-148.

PAULA, Bruna V. de. *O Princípio Non-refoulement, sua Natureza Jus Cogens e a Proteção Internacional dos Refugiados*. REMHU, Brasília, v.16, n.31, dezembro. 2008, pp. 430 – 439.

PEIXER, Janaína. O reconhecimento do status de refugiado ambiental: um problema conceitual?. *Boletim Meridiano 47*, Florianópolis, v. 16, n. 148, 2015, p. 34-40.

PIGUET, Etienne. *New Issues in Refugee Search*. Geneva: UNHCR, 2008. (Research Paper n. 153.)

PUCHALA, Donald J.; HOPKINS, Raymond F. International Regimes: Lessons from Inductive Analysis. *International Organization*, v. 36, n. 2, 1982, p. 245-275.

REBERT, Trudy S. The Rising Flood? Environmental Refugees in a Political Ecology Perspective. *Comparative Environment and Development Studies*. Saint Paul, Macalester College. 2006.

RENAUD, Fabrice *et al.* *Environmental Degradation and Migration*. In: BERLIN-INSTITUTE FÜR BEVÖLKERUNG UND ENTWICKLUNG. Berlin, Sep. 2008.

Disponível em: <http://www.berlin-institut.org/online-handbuchdemografie/bevoelkerungsdynamik/faktoren/environmental-migration.html?tx_ttnews%5BbackPid%5D=441&tx_ttnews%5Btt_news%5D=80&chash=7dc819922aff63248566e6b83b364075> Acesso em: 2 jun. 2016.

ROCHA, Rossana; MOREIRA, Julia B. R. Dossiê: “Relações Internacionais: Novos Cenários e Agendas”. Regime Internacional para Refugiados: Mudanças e Desafios. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, v. 18, n. 37, 2010, p. 17-30.

SARTINI, Brígida. A *et al.* *Uma Introdução a Teoria dos Jogos*. IN: II Bienal da SBM, Universidade Federal da Bahia, out, 2014. Disponível em: <<https://www.ime.usp.br/~rvicente/IntroTeoriaDosJogos.pdf>> Acesso em: 14 nov. 2016.

SIMMONS, Beth. A; HAGGARD, Stephan. Theories of International Regimes. *International Organization*, The MIT Press, v. 41, n. 3, 1987, p. 491-517.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana L.; VERGANI, Vanessa. Migração, vulnerabilidade e (in) justiça ambiental: desafios e perspectivas. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 33, 2010, p. 130-147.

SPC AQUACULTURE PORTAL. *Pacific Island Countries (including EEZ's)*. 2008. Disponível em:

<https://www.spc.int/aquaculture/index.php?option=com_content&view=article&id=13&Itemid=2> Acesso em: 15 out. 2016.

STRANGE, Susan. Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. *International Organization*, The MIT Press, v. 36, n. 2, 1982, p. 479-496.

THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF NAURU. *Our Country*. 2016.

Disponível em <<http://www.naurugov.nr/about-nauru/our-country.aspx>> Acesso em: 07 nov. 2016.

THE WORLD BANK. *Population, total*. 2016. Disponível em:

<<http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=TV>> Acesso em: 07 nov. 2016.

UNU. *Migration, Environment and Climate Change: Evidence for Policy (MECLEP) (Online)*. Disponível em: <<https://unu.edu/projects/migration-environment-and-climate-change-evidence-for-policy-meclep.html#outline>> Acesso em: 18 set. 2016.

WMO. *Who we are*. 2016. Disponível em: <<http://public.wmo.int/en/about-us/who-we-are>> Acesso em 19 set. 2016.

WORLDWATCH INSTITUTE. *Mission*. 2013. Disponível em:

<<http://www.worldwatch.org/mission>> Acesso em: 18 set. 2016.

YOUNG, Oran. Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. *International Organization*, International Regimes, v. 36, n. 2, 1982, p. 277-297.

