

Os refugiados ambientais no antropoceno: constituição de identidades e interesses

The anthropocene and the environmental refugees: the constitution of identities and interests

DOI: 10.34117/bjdv8n5-097

Recebimento dos originais: 21/03/2022

Aceitação para publicação: 29/04/2022

Rafael Anderson Lemos Ramos

Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Amapá – UNIFAP
Instituição: Universidade Federal do Amapá – Especialização em Estudos Culturais e Políticas Públicas

Endereço: Universidade Federal do Amapá. Rodovia JK, KM 02. Bairro Universidade
CEP: 68903-419. Macapá/AP
E-mail: ramosraphas@gmail.com

Jodival Mauricio da Costa

Doutor em Ciências – Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambiental (PROCAM-USP)
Instituição: PROCAM-USP

Endereço: Universidade Federal do Amapá. Rodovia JK, KM 02. Bairro Universidade
CEP: 68903-419. Macapá/AP
E-mail: jodival.costa@gmail.com

Ágata Abenassif Santos

Acadêmica do Curso de Relações Internacionais pela Universidade Federal do Amapá.
Bolsista de Iniciação Científica do CNPq

Instituição: Universidade Federal do Amapá. Bolsista de Iniciação Científica do CNPq
Endereço: Universidade Federal do Amapá. Rodovia JK, KM 02. Bairro Universidade
CEP: 68903-419. Macapá/AP
E-mail: agataabenassif@gmail.com

RESUMO

O Antropoceno diz respeito a um momento em que a estabilidade ambiental está sendo progressivamente perdida por conta da ação humana na natureza, e por isso a humanidade se tornou o principal vetor de mudanças no sistema planetário. Sob essa perspectiva, os impactos das mudanças climáticas na sociedade, especificamente na contemporânea, faz emergir um debate que envolve os chamados “Refugiados Ambientais”. Desta forma o objetivo desse trabalho é analisar a construção da política de poder sobre a temática dos Refugiados Ambientais no contexto do Antropoceno. Para isso, a análise será feita a partir da teoria construtivista das Relações Internacionais em um órgão consultivo intergovernamental – a *Nansen Initiative* -, onde há a mútua construção agente-estrutura, contribuindo para o entendimento comum dos interesses dos atores envolvidos no processo e levando à possível construção de uma agenda internacional sobre a temática dos Refugiados Ambientais.

Palavras-chave: refugiados ambientais, mudanças climáticas, construtivismo, nansen initiative.

ABSTRACT

The Anthropocene concerns a time when environmental stability is being progressively lost due to human action in nature, and so humanity has become the main vector of changes in the planetary system. From this perspective, the impacts of climate change on society, specifically the contemporary one, give rise to a debate involving the so-called “Environmental Refugees”. Thus the objective of this paper is to analyze the construction of the power policy on the theme of Environmental Refugees in the context of the Anthropocene. For this, the analysis will be made from the constructivist theory of International Relations in an intergovernmental consultative body - *the Nansen Initiative* -, where there is mutual construction agent-structure, contributing to the common understanding of the interests of the actors involved in the process and leading to the possible construction of an international agenda on the theme of Environmental Refugees.

Keywords: environmental refugees, climate changes, constructivism, nansen initiative.

1 INTRODUÇÃO

Após a guerra fria houve a inserção de novos temas para se debater no cenário internacional, e em um contexto de atenção à agenda ambiental, os regimes ambientais aliados aos regimes migratórios abriram espaço para a inserção da discussão sobre as pessoas atingidas por problemas ambientais no campo da mobilidade humana e do direito status de refugiado, no caso como Refugiados Ambientais, englobando e relacionando questões como meio ambiente, migrações internacionais, mudanças climáticas, direito internacional e direitos humanos (PEREIRA, 2015).

Os Refugiados Ambientais se diferem dos refugiados provenientes de ambientes de guerras e de perseguição política em seu país de origem, por se tratarem de uma categoria ligada diretamente à temática ambiental. Nesse ponto, o maior impacto é gerado pelas consequências das mudanças ambientais nas sociedades humanas, como os efeitos das mudanças climáticas, causando o deslocamento forçado de pessoas para além de fronteiras nacionais. Entretanto, essas pessoas não são amparadas pelo Direito Internacional por fugirem à regra da Convenção do Estatuto dos Refugiados de 1951 (RAMOS, 2011).

A falta de jurisdição específica para essas pessoas no campo do Direito Internacional dificulta a atribuição do status de refugiado e impossibilita o amparo dentro do país receptor. Dessa forma, movimentos alternativos se engajam nesse debate na

ausência dessa jurisdição específica e acabam por impulsionar a inserção dos Refugiados Ambientais na agenda internacional (CLARO, 2015).

O objetivo desse trabalho é analisar a construção da política de poder sobre a temática dos Refugiados Ambientais no contexto do Antropoceno. Para isso, se utilizará a teoria construtivista das Relações Internacionais para discorrer sobre a construção de identidades e interesses dos atores interessados na temática dos Refugiados Ambientais.

Desta forma, o artigo divide-se em duas partes além dessa introdução e das conclusões: a primeira parte faz uma correlação entre o Antropoceno, os limites planetários e a questão dos Refugiados Ambientais. Posiciona a problemática desses refugiados na perspectiva de uma humanidade que passa por transformações ambientais a ponto de ameaçarem a própria existência e discutir as limitações que esses encontram no Direito Internacional. A segunda parte aborda a questão dos Refugiados Ambientais sob a ótica do construtivismo, analisando como se constrói a política de poder e, por último, focando em um estudo de caso: a *Nansen Initiative* e seu papel como órgão consultivo que reúne atores que representam os Estados, a iniciativa privada e a Sociedade Civil na tentativa de construir uma agenda comum através do compartilhamento de informações e experiências destes.

2 O ANTROPOCENO, OS LIMITES PLANETÁRIOS E OS REFUGIADOS AMBIENTAIS

A Revolução Industrial produziu inúmeras mudanças na relação entre sociedade e ambiente e proporcionou a formação do modelo urbano industrial, cuja principal base de sustentação passou a ser a exploração do substrato material da Natureza, desencadeando os problemas que passamos a constatar nas décadas seguintes (COSTA; CUNHA; LIRA, 2019). Esse modelo vem sendo alimentado pelo aumento das exigências de consumo e própria população vivendo em ambiente urbano que demanda uso de energia, de água e de aumento do consumo; aceleração produtiva para atender os interesses de uma população consumista. Principalmente entre a segunda metade do século XX e início do século XXI, identifica-se transformações no planeta terra que indica uma nova era geológica, com a passagem do Holoceno para o chamado Antropoceno (VIOLA; BASSO, 2016).

O Holoceno foi a era geológica caracterizada pela estabilidade ambiental desde a última glaciação (terminada há aproximadamente 11 mil anos) até o terceiro quarto do século XX, período em que há a transição para a atual era geológica: o Antropoceno.

Considerar que adentramos a era do Antropoceno significa que o estágio atual da Terra já é o resultado das ações antrópicas, um período em que a estabilidade ambiental está sendo progressivamente perdida por conta da ação humana na natureza, e por isso a humanidade se tornou o principal vetor de mudanças no sistema planetário (VIOLA; BASSO, 2016). Bruno Latour trata o tema da seguinte forma:

O que chamamos de civilização, isto é, os hábitos que adquirimos ao longo dos dez últimos milênios, desenvolveu-se, como explicam os geólogos, em uma época e em um espaço geográfico surpreendentemente estáveis. O Holoceno (o nome dado a essa época) tinha todas as características de um ‘quadro’ no interior do qual era possível identificar sem muito esforço a ação dos humanos, da mesma forma que, no teatro, podemos esquecer a edificação que abriga a peça e os bastidores para nos concentrarmos apenas na intriga. Mas esse não é mais o caso do Antropoceno, esse termo polêmico com o qual alguns especialistas pretendem nomear a época atual. *Agora, não se trata mais de pequenas flutuações climáticas, mas de uma perturbação que mobiliza o próprio sistema terrestre* (LATOURE, 2020a, p. 55-56. Grifo nosso).

A progressiva perda da estabilidade ambiental aponta para uma nova “normalidade climática”, pois o que conhecemos como eventos extremos periódicos ou raros, se tornam cada vez mais frequentes, deixando de serem as exceções e, sim, a nova realidade. Com isso, chamamos a atenção para o fato de que nesse novo período é preciso ultrapassar as questões normativas institucionalizadas no Direito Internacional e no próprio campo dos Direitos Humanos como se apresentam atualmente (BERCHIN et al., 2017). No âmbito da relação sociedade-ambiente é de extrema importância pensar as consequências dessa atual era geológica, uma vez que se faz necessário repensar os conceitos de ameaça e segurança sob a perspectiva das ciências humanas e sua projeção na formulação de políticas capazes de mitigar os impactos das mudanças climáticas nas mais diversas sociedades (CLARO, 2012; KIBREAD, 2017).

Dentro dessa perspectiva, os problemas ambientais se relacionam com a segurança humana quando se coloca em questão a vulnerabilidade de determinados países aos efeitos das mudanças climáticas (BARNETT; MATTHEW; O’BRIEN, 2010). O debate acerca de direitos humanos e da dignidade humana apresenta uma linha tênue com a mudança climática, pois é possível se pensar como as secas, a falta de alimento, os fenômenos atmosféricos como furacões e ciclones, as inundações, o aumento do nível do mar e outros importantes impactos das mudanças climáticas se tornam fatores determinantes para a segurança humana. Um aspecto importante a se destacar dentro desse debate é que a segurança humana é pensada a partir do entendimento da relação entre as sociedades e o ambiente, e ao se pensar a questão dentro do Antropoceno, se

torna ainda mais profunda e delicada por abranger todos os impactos antrópicos na natureza (BALDWIN; METHMANN; ROTHE, 2014; FRANCHINI; VIOLA; BARROS-PLATIAU, 2017).

Segundo Coutinho (2015), um evento importante a destacar sob essa perspectiva é a construção da identidade do Refugiado Ambiental como sujeito resultante da combinação entre vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas e potencialização desta pela própria humanidade. Diversos autores discorrem sobre a magnitude da temática no século XXI, demonstrando um fenômeno pautado nas previsões da ciência no que tange aos impactos futuros e alarmantes das mudanças climáticas, como por exemplo Myers (2002), McNamara e Gibson (2009), Kibread (2017) e Thomas e Benjamin (2018). Os Refugiados Ambientais se tornam então sujeitos de extrema politização, construídos em discursos políticos, principalmente no âmbito de Organizações Internacionais.

Entretanto, a definição de refugiado pela Convenção do Estatuto do Refugiado do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR (1951, p. 2), no seu Capítulo 1º, Artigo 2, limita a concessão ao status de refugiado ao dizer:

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.

Nesse contexto, Claro (2015) discorre sobre uma possível institucionalização do conceito de Refugiado Ambiental pelo Direito Internacional, pois parte do princípio de que a própria Convenção do Estatuto dos Refugiados, ao dizer “para os fins da presente Convenção, o termo ‘refugiado’ se aplicará...” (ACNUR, 1951, p. 2) deixa claro que pela própria natureza da palavra “refugiado” esta não é tomada como única e absoluta, por isso a autora caracteriza os Refugiados Ambientais como sendo refugiados não-convencionais.

Este é o ponto de convergência entre os limites da atual conjuntura ambiental-migratória e o Antropoceno no que concerne aos Refugiados Ambientais. O mundo está em constante mudança, conceitos de segurança e ameaça estão constantemente se transformando, necessitando de novos debates e possíveis institucionalizações

conceituais dentro do Direito Internacional para então responder adequadamente a uma problemática (RAMOS, 2011; RAIOL, 2009).

É amplo o debate acerca da necessidade de se institucionalizar normas específicas que garantam o efetivo amparo do Refugiado Ambiental, contudo, os interesses muitas vezes conflitantes entre os Estados inviabilizam a aceleração e fluidez deste campo de discussão política. Por mais que haja a realização de Tratados Internacionais, como exemplo de mecanismos políticos que visam o tratamento específico desta temática, a derradeira aplicação destas possíveis normativas dependerá quase que exclusivamente da congruência de interesses expressivamente divergentes. Como trabalhar as problemáticas migratórias do século XXI quando a maior parte dos Estados, competentes às questões político-jurídicas, distancia-se veemente no que tange aos seus interesses e métodos de aplicação destas mesmas normativas?

A via alternativa surge através da inserção de novos atores para a fomentação de debates que visam à cooperação entre os Estados em um novo aspecto. Por meio dessa inter-relação entre atores estatais e não-estatais é possível pensar em um efeito de intercruzamento de assuntos e interesses, onde a sociedade civil será capaz de participar diretamente ou indiretamente na politização de debates acerca das novas problemáticas do século XXI e, principalmente, quanto aos Refugiados Ambientais. É um processo que viabilizará a construção de uma ideia comum que viabilize uma solidariedade coercitiva para que possamos avançar na constituição de amparo jurídico efetivo na escala de local à internacional.

A nova “normalidade climática” não se manifesta de forma homogênea, seu processo de distribuição espacial ocorre de formas distintas, com eventos climáticos diferentes, mas o problema em si é homogêneo, pois tudo é resultado do desequilíbrio ambiental planetário. Essa “normalidade climática” produz também o que Latour (2020a, 2020b) trata como “Novo Regime Climático”, no sentido de que a realidade atual reclama novas posturas políticas e sociais, pois todas as pessoas são afetadas pelas transformações ambientais, as que migram e as que habitam os locais que recebem migrantes, é um dilema com o qual precisamos lidar. Esse “Novo Regime Climático”, no qual desigualdades sociais, mudanças climáticas e migrações são colocadas na mesma seara de causas e consequências com as quais a política terá que lidar – “o que torna a crise migratória tão difícil de entender é que ela é o sintoma, em maior ou menor grau de aflição, de uma provação comum a todos: a de se descobrir privados de terra” (LATOURE, 2020a, p. 15).

Assim, a realidade das localidades que já enfrentam problemas ambientais deve ser vista como advento dos que ainda não convivem com esse problema. Partindo dessa concepção, a questão dos Refugiados Ambientais não deve ser percebida como uma problemática que afeta mundos distintos em diferentes graus, mas, principalmente, como uma temática que diz respeito à sociedade internacional e que pode ser trabalhada conjuntamente segundo as suas particularidades.

3 REFUGIADOS AMBIENTAIS SOB A ÓTICA DO CONSTRUTIVISMO

A incorporação da abordagem epistemológica construtivista nos estudos das relações internacionais, principalmente do construtivismo crítico, amplia o debate para além do tradicional racionalismo (BUZAN; HANSEN, 2012). Nesse sentido, a questão ambiental ganha dimensão de crise humanitária e seu estudo avança como debate de ameaça à vida, com destaque para os efeitos resultados das mudanças climáticas (COSTA; CUNHA; LIRA, 2019).

3.1 CONSTRUÇÃO SOCIAL DE IDENTIDADES E INTERESSES

Considerando que o conceito de “Refugiado Ambiental” não é reconhecido pelo Direito Internacional (FERREIRA; ARAÚJO NERY; PETILLO; SANTOS NETO, 2021), mas que a nova “normalidade climática” avança como ameaça à vida, com espaços mais sensíveis que outros a esses efeitos, discussões alternativas são de extrema relevância no que diz respeito à emergência de novos dilemas da comunidade internacional. Nesse sentido, a questão dos Refugiados Ambientais surge como um desdobramento das problemáticas discutidas dentro dos regimes ambientais e dos migratórios, isso porque o conceito ainda não foi institucionalizado e por isso há a necessidade de problematizá-lo, principalmente partindo do princípio de que a questão ambiental é um problema que afetaria todos os países, seja em menor ou maior grau.

Deslocando então a discussão da temática ambiental do aporte teórico dos regimes internacionais, a discussão proposta aqui é a da teoria construtivista das Relações Internacionais, apresentando como base a teoria de Wendt (1992). Para se nortear é necessário que se faça então uma distinção entre termos comuns à teoria dos regimes internacionais e ao construtivismo, de tal forma que segundo o construtivismo esses termos ganham novos significados, transcendendo o *mainstream* e se projetando de forma mais sociológica.

Desta forma, “normas” são um conceito que dentro dos regimes internacionais têm grande influência em certas áreas, como por exemplo meio ambiente e mudanças climáticas no que concerne em políticas adotadas por certos países. No entanto, ainda assim as “normas” são superestruturas construídas em uma base material, apresentando uma função regulativa que acaba ajudando atores com interesses dados exogenamente a maximizar suas utilidades, e, portanto, os agentes (Estados) criam estruturas (normas e instituições).

Em contraste a isso, para a teoria construtivista de Wendt (1992) as normas são entendimentos coletivos que têm impacto comportamental nos atores, porém seus efeitos são ainda mais profundos, pois elas acabam constituindo as identidades e os interesses destes ao invés de simplesmente regularem seus comportamentos. Como bem demonstra (CHECKEL, 1998), como variáveis explanatórias, as normas então se deslocam de intervenientes para independentes. O que caracteriza as normas dentro do construtivismo é o fato de não serem mais apenas superestruturas em uma base material, já que elas ajudam a criar e a definir essa base. Portanto, em um processo mais profundo, os agentes (Estados) e as estruturas (normas globais) estão constantemente interagindo uns com os outros, sendo mutualmente constituídas (WENDT, 1992).

É importante essa discussão ao se deparar com a problemática dos Refugiados Ambientais, pois por se tratar de um conceito não institucionalizado (e, portanto, não consegue obter respostas equiparadas ao nível de urgência da problemática) é necessário que se busque variáveis explicativas dentro dos níveis nacionais e individuais para então projetar ao nível internacional, invertendo a lógica de análise das teorias *mainstream* de forma geral.

Um princípio fundamental do construtivismo é o fato de que as ações político-institucionais são tomadas sobre determinados objetos e outros atores com base nos significados que estes têm para elas. Nesse sentido, a distribuição de poder pode sempre afetar os cálculos estatais, mas como isso acontece depende dos conhecimentos intersubjetivos e expectativas que estão dispostas no que Wendt (1992) denomina como “distribuição de conhecimento”, que acaba por constituir as concepções de si mesmo e dos outros. São esses significados coletivos que constituem as estruturas que organizam as suas ações, e em um sentido sociológico se pode destacar que apenas através das interações que os atores (que aqui nesse artigo são os Estados direta ou indiretamente afetados pela problemática dos Refugiados Ambientais) fazem entre si é que se pode

achar os fundamentos das Políticas de Poder engajadas em uma dada *issue-area*, e isso varia de acordo com o contexto histórico ao qual essas interações estão inseridas.

Tendo isso como base da discussão, é importante ressaltar que a problemática dos Refugiados de uma forma geral, e como já foi destacado anteriormente nesse artigo, é bastante latente na comunidade internacional, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. No entanto, com o passar dos anos e o fim da guerra fria, novos debates foram tomando forma e questões novas foram aparecendo de tal forma que os conhecimentos já consolidados não conseguiam responder com tanta eficiência. Houve a emergência de um debate acerca dos problemas ambientais de forma geral junto com a consolidação de acordos internacionais que buscavam sanar a problemática tendo como fundamento a ciência, a opinião dos ambientalistas, os esforços das comunidades epistêmicas, os entendimentos do impacto antrópico na natureza, bem como as incertezas, possibilidades e consequências de dois processos extremamente politizados: as mudanças climáticas e o aquecimento global.

Aliado a isso, a questão dos refugiados também tomou uma forma mais abrangente, sendo hoje um assunto que perpassa a definição já consolidada na década de 1950. A questão dos Refugiados Ambientais se projeta em uma linha tênue que encontra ao mesmo tempo o debate geral sobre refugiados e a questão dos problemas relacionados às mudanças no clima. O Jornal El País (2014) publicou uma matéria sobre um estudo da Universidade das Nações Unidas que chamava atenção para o número de pessoas que foram forçadas a se deslocar de suas casas entre 2008 e 2012 por conta do Aquecimento Global, sendo que este número, na época, chegava a 144 milhões de pessoas. Os exacerbados efeitos do clima causando inundações, tormentas e incêndios são alguns exemplos de acontecimentos que podem causar deslocamentos forçados de pessoas.

No entanto, o atual contexto põe em risco a consolidação de Políticas de Poder eficazes para atender a essas demandas. Tudo isso porque, com os ataques de 11 de setembro nos Estados Unidos, os países passaram a tomar como prioridade cada vez mais a sua Segurança Nacional, esta se tornando cada vez mais restritiva no âmbito das políticas migratórias. Diversos outros ataques ocorreram em alguns países da União Europeia e também nos Estados Unidos, servindo de motor para a construção social das identidades e interesses individualistas (em alguns destes) uma vez que o constante contato desses países com refugiados (por qualquer que seja a natureza) aprofundou uma percepção de medo e repulsa nacionalmente, se refletindo nas ações da Política Externa de alguns desses países.

Logo, para a institucionalização do conceito de “Refugiado Ambiental” é necessário que haja um conjunto relativamente estável de identidades e interesses, que serão transformados a partir disso em regras e normas. Porém, é importante ressaltar que as regras e as normas têm forças motivacionais apenas em virtude da socialização e participação dos atores nos conhecimentos coletivos, e nesse sentido as instituições são entidades fundamentalmente cognitivas que não existem à parte das ideias dos próprios atores de como o mundo funciona (WENDT, 1992). Se as relações entre os países que recebem refugiados são baseadas em uma política migratória restritiva no sentido de lidar com a sua própria Segurança Nacional, levando em consideração as interações que construíram essa ideia de “medo”, a cooperação se torna difícil, ainda mais se colocar como outra variável explicativa o ceticismo de alguns políticos quanto às mudanças climáticas.

O ex-presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, é um exemplo claro disso, e quando retirou o país do Acordo de Paris¹, acabou se tornando mais um empecilho ao próprio esforço global de institucionalizar quaisquer temas relacionados à temática ambiental, de forma geral, e às mudanças climáticas de forma específica – tomando como ponto de partida o peso dos Estados Unidos nas negociações internacionais sobre meio ambiente.

No entanto, mesmo com essas adversidades, é inegável o fato de que a crise ambiental se tornou uma questão de Segurança Internacional, principalmente levando em consideração o empirismo que enriquece os conhecimentos intersubjetivos dos atores, bem como as experiências vividas pela sociedade civil no que diz respeito aos efeitos das mudanças climáticas na segurança humana. Desta forma, é possível destacar a importância que a análise teórica se concentrando na segunda e terceira imagem dos níveis de análise têm.

Os processos de formação de identidade por baixo da anarquia são, segundo Wendt (1992) primeira e principalmente pautados na preservação ou segurança de si próprio. Portanto, ameaças sociais são construídas socialmente e não naturais. Os processos sociais de transformação são construídos e reconstruídos de acordo com as relações sociais.

¹EL PAÍS BRASIL. Donald Trump enterra esforço global para deter mudança climática. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2017/06/01/internacional/1496334641_201201.html>. Acesso em: 10 de março de 2022.

Se pode verificar que a problemática dos “Refugiados Ambientais” tem um ponto de convergência entre as discussões ambientais recorrentes no século XXI e os dilemas migratórios, considerando o atual panorama de debate nesse campo, como a magnitude da guerra civil na Síria e em outros países que geram refugiados em grande escala. Novos problemas se somam a esses, fazendo necessária uma ampliação da visão científico-institucional do conceito de refugiado frente aos problemas ambientais, com destaque aos impactos das mudanças climáticas.

Por meio da formação de identidades e interesses se forma o que Wendt (1992) chama de *social order*, que será, considerando o contexto, as bases para a construção de Políticas de Poder eficientes em uma determinada área – Refugiados Ambientais. É sempre importante ressaltar que trabalhar com mudanças climáticas é explorar possibilidades, no sentido de que daqui a alguns anos um país insular pode ou não desaparecer do mapa, um país pode ou não se tornar inabitável por causa de uma seca que impossibilita a produção de alimentos etc.

A cooperação entre os países em uma área que se desdobra de uma questão altamente politizada e em certa medida securitizada, como é o caso do meio ambiente, poderá acontecer a partir das interações entre eles, bem como do preenchimento das lacunas que se abrem durante essas interações. Mas, de fato, é inegável a politização do tema Refugiados Ambientais na atual conjuntura global. No engajamento político pela causa das pessoas que sofrem os efeitos das mudanças climáticas a ponto de sofrerem migrações forçadas, a *Nansen Initiative* ganha destaque como ação em prol dos Refugiados Ambientais.

3.2 ATITUDES ALTERNATIVAS: THE NANSEN INITIATIVE

Em um contexto de aumento do número de pessoas forçadas a se deslocar de seus países de origem por conta do agravamento dos efeitos das Mudanças Climáticas e dos desastres ambientais, aliado ao não reconhecimento da categoria de Refugiado Ambiental pelo Direito Internacional, faz-se necessário esforços alternativos para lidar com o problema. Um exemplo desses esforços são mecanismos regionais e sub-regionais² em todos os continentes do globo, que buscam discutir a questão migratória em suas mais diversificadas faces. No entanto, nem mesmo esses mecanismos são capazes de gerar

²ORGANISATION INTERNATIONALE POUR LES MIGRATIONS. Regional Consulative Processes. Disponível em: <<https://www.iom.int/fr/node/111>>. Acesso em 19 de abril de 2022.

respostas eficientes para a complexidade e o caráter transnacional dos Refugiados Ambientais.

Para lidar com isso, a *Nansen Initiative* (2019) é um processo intergovernamental que visa responder às lacunas dos deslocamentos forçados de pessoas em um contexto de desastres ambientais e efeitos das mudanças climáticas. Essa iniciativa se diferencia dos mecanismos regionais e sub-regionais na medida em que tem um caráter transnacional, colocando no centro dos debates países dos hemisférios norte e sul, a sociedade civil, representantes de Organizações Internacionais e demais interessados no tema.

Com a adoção do parágrafo 14 do *Cancún Outcome Agreement* (COP 16) em dezembro de 2010, os Estados reconheceram as migrações induzidas pelas mudanças climáticas, deslocamento e realocação ambientais, como dilemas em um mundo interconectado, além de concordarem em realçar seus entendimentos e, conseqüentemente, cooperação nesse âmbito. Desta forma, se pode ver outro argumento que enfatiza o peso dos regimes ambientais na construção de uma governança global que parte dos conhecimentos intersubjetivos reforçados pela interação dos países em um sistema internacional anárquico.

Com base nos resultados obtidos a partir da *Nansen Conference* sobre Mudanças Climáticas e Deslocamentos (ocorrida em Oslo em junho de 2011), Noruega e Suíça introduziram na Conferência Ministerial da ACNUR, em dezembro de 2011, uma abordagem mais coerente quanto à proteção de pessoas deslocadas. Essa abordagem foi bem recebida por vários Estados e fornece, desde então, a base da *Nansen Initiative*.

Nesse contexto, a *Nansen Initiative* é um processo consultivo que vem de baixo para cima (Estados agindo por baixo da anarquia), é liderada por Estados e, como já foi dito acima, tem envolvimento de muitos interessados no tema. Para alimentar o processo da *Nansen Initiative* com boas práticas e construir uma sólida base de conhecimento, algumas consultas regionais intergovernamentais e reuniões da sociedade civil já aconteceram no Pacífico (Ilhas Cook e Fiji), América Central (Costa Rica e Guatemala), no chifre da África (Quênia) e Sudeste asiático (Filipinas e Tailândia).

É importante ressaltar que a *Nansen Initiative* não procura desenvolver novos padrões legais, mas sim construir um consenso entre os Estados-membros sobre elementos de uma agenda de proteção que pode transgredir para padrões de tratamento de Refugiados Ambientais. Seus resultados podem ser assumidos nos níveis nacional, regional e global, e, portanto, levar a novas leis (possível e substancialmente), instrumentos de *soft law* ou acordos que acabem vinculando Estados interessados.

Desta maneira, a *Nansen Initiative* age para gerar resultados a partir desse processo em três pilares fundamentais: a cooperação internacional e a solidariedade; padrões para o tratamento de pessoas afetadas em sua admissão em Estados receptores, permanência e status; e as respostas operacionais, incluindo mecanismos de financiamento e responsabilidades de agentes humanitários internacionais e de desenvolvimento. É importante ressaltar também que, como o conceito de Refugiado Ambiental não é reconhecido pelo Direito Internacional, a *Nansen Initiative* não trabalha com esse termo, como pode ser visto no conjunto de significados descritos no Quadro 1. No entanto, embora o conceito não seja esse, versões alternativas e que se aproximam dessa definição são trabalhadas pela iniciativa, e isso já é um avanço se considerarmos a atuação desta.

Quadro 1 – Termos definidos pela *Nansen Initiative*

Termo	Definição
Desastre	Grave perturbação do funcionamento de uma comunidade ou sociedade, causando disseminação humana, perdas materiais, econômicas ou ambientais que excedam a capacidade da comunidade ou sociedade afetada de lidar usando seus próprios recursos.
Desastre de início imediato	Riscos meteorológicos como inundações, tempestades, deslizamentos de terra e perigos geofísicos, incluindo terremotos, tsunamis ou erupções vulcânicas.
Desastre de início súbito	Referem-se ao processo de degradação ambiental como secas e desertificação.
Mudança climáticas	Qualquer mudança climática ao longo do tempo, seja devido à variabilidade natural ou como resultado da atividade humana.
Deslocamento	Movimentos forçados de pessoas, diferentemente do termo migração, que é usado para movimentos voluntários.
Pessoas deslocadas internamente	Pessoas ou grupos de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou sair de suas casas ou locais de residência habitual, como resultado ou a fim de evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou desastres naturais ou causados pelo homem, e que não atravessaram uma fronteira internacional de um Estado.
Deslocamento transfronteiriço no contexto de desastres e dos efeitos de mudança climática	Situações onde as pessoas fogem ou são deslocadas, através das fronteiras no contexto de desastres de início súbito ou lento, ou no contexto dos efeitos adversos das mudanças climáticas.

Fonte: The Nansen Initiative, 2015. Extraído de Silva e Moura, 2020.

Segundo Wendt (1992), por baixo da anarquia, quando surge um novo dilema que necessita de resoluções plausíveis mesmo não sendo ainda institucionalizados (caso dos Refugiados Ambientais), em situações extraordinárias, os agentes se perguntam “que tipo de situação é esta?” e “o que eu deveria fazer agora?”, de tal maneira que as normas ajudam a fornecer as respostas. Nesse contexto, as normas constituem os Estados/agentes,

lhes fornecendo entendimentos dos seus próprios interesses, que é exatamente o que acontece no âmbito da *Nansen Initiative*: mútua construção agente-estrutura, baseada nos conhecimentos intersubjetivos que lhes é dado através da interação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre os Refugiados Ambientais é um desdobramento do tratamento das mudanças climáticas nos espaços de regulamentação, do ordenamento da questão ambiental na escala internacional. O campo estratégico para o tratamento e ordenamento jurídico dessa problemática tem como base os Regimes Internacionais ambientais e migratórios. Desta forma, se observa o peso da temática ambiental na discussão do conceito de Refugiados Ambientais. Assim, a problemática migratória advinda de problemas de ordem ambiental estão inseridas no campo social e ambiental mais amplo, denominado “Novo Regime Climático”.

A maior problemática é a falta de institucionalização do termo Refugiado Ambiental que, embora amparado por diretrizes gerais do Direito Internacional no que tange aos Direitos Humanos, a sua falta de jurisdição específica inviabiliza a efetiva aplicação das normas e o consequente alcance dos sujeitos através do direito. Entretanto, é possível notar formas alternativas de lidar com a problemática, principalmente considerando as deficiências das instituições já consolidadas. Isso se deve a um debate mais sociológico das relações entre os Estados, focado na construção de identidades e interesses capazes de moldar políticas de poder e projetar normas para a resolução de problemas comuns entre eles.

REFERÊNCIAS

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em: 13 de agosto de 2019.

BALDWIN, A.; METHMANN, C.; ROTHE, D. Securitizing ‘climate refugees’: the futurology of climate-induced migration. *Critical Studies on Security*, v. 2, n. 2, p. 121-130, 2014.

BARNETT, J.; MATTHEW, R. A.; O'BRIEN, K. L. Global Environmental Change and Human Security: An Introduction. In: MATTHEW, R. A. et al. (Org.). *Global environmental change and human security*. Massachusetts: The MIT Press Cambridge, 2010.

BERCHIN, I. I. et al. Climate change and forced migrations: an effort towards recognizing climate refugees. *Geoforum*, v. 84, n. 3, p. 147-150, 2017.

BUZAN, B.; HANSEN, L. A evolução dos estudos de segurança internacional. São Paulo: Editora Unesp, 2012.

CHECKEL, J. T. The constructivist turn in international relations theory. *World Politics*, v. 50, p. 324-348, 1998.

CLARO, C. A. B. A proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional. 2015. 328 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CLARO, C. A. B. Refugiados ambientais: mudanças climáticas, migrações internacionais e governança global. 2012. 114 F. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

COSTA, J.M; CUNHA, L; LIRA, E. Ecosystem Services and Climate Change Policies in the Amazon. *Modern Environmental Science and Engineering*. Volume 5, No. 2, February, 2019, p. 144-154. Disponível em: <http://www.academicstar.us/UploadFile/Picture/2019-9/2019927193137554.pdf>

COUTINHO, L. M. M. Migrantes ambientais: quem são e como juridicamente protegê-los? In: GALINDO, G. R. B. (Org.). *Migrações, deslocamentos e direitos humanos*. Brasília: IBDC, 2015.

FERREIRA, A. F; ARAÚJO NERY; T. J; PETILLO, A.C; SANTOS NETO, O.F. A proteção internacional dos migrantes ambientais e a lei 13.445/2017 – nova lei de migração brasileira.

Brazilian Journal of Development, Curitiba, v.7, n.7, 2021. p. 71168-71180.

FRANCHINI, M.; VIOLA, E. BARROS-PLATIAU, A. F. The challenges of the Anthropocene: from international environmental politics to global governance. *Ambiente & Sociedade*, v. 20, n. 3, p. 177-202, 2017.

KIBREAD, G. Climate change and human migration: a tenuous relationship symposium. *Fordham Environmental Law Review*, v. 20, n. 2, p. 357-401, 2017.

LATOURE, B. Onde aterrar? Como se orientar politicamente no Antropoceno. Tradução Marcela Vieira. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo, 2020a.

LATOURE, B. Diante de Gaia: oito conferências sobre a natureza no Antropoceno. Tradução Maryalua Meyer. São Paulo/Rio de Janeiro: Ubu Editora/Ateliê de Humanidades Editorial, 2020b.

MCNAMARA, K. E.; GIBSON, C. 'We do not want to leave our land': Pacific ambassadors at the United Nations resist the category of 'climate refugees'. *Geoforum*, v. 40, n. 2, p. 475-483, 2009.

MYERS, N. Environmental Refugees: a growing phenomenon of the 21st century. *Royal Society*, v. 357, n. 140, p. 609-613, 2002.

PEREIRA, J. C. Environmental issues and international relations, a new global (dis)order - the role of International Relations in promoting a concerted international system. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 58, n. 1, p. 191-209, 2015.

RAIOL, I. P. C. Ultrapassando fronteiras: a proteção jurídica dos Refugiados Ambientais. 2009. 314 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2009.

RAMOS, E. P. Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional. 2011. 150 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

SILVA, T.F.M; MOURA, N.S. A proteção de pessoas deslocadas transfronteiriças no contexto de desastres e mudanças climáticas. In: *Direitos Humanos em um mundo em transformação/organizador, Flávio Romero Guimarães. - Campina Grande: Realize eventos, 2020. p. 133-148.*

THE NANSSEN INITIATIVE. Towards a protection agenda for people displaced across borders in the context of disasters and the effects of climate change. Disponível em: <<https://www.nanseninitiative.org/secretariat/>>. Acesso em: 02 de julho de 2019.

THOMAS, A.; BENJAMIN, L. Policies and mechanisms to address climate-induced migration and displacement in Pacific and Caribbean small island developing states. *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, v. 10, n. 1, p. 86-104, 2018.

VIOLA, E.; BASSO, L. O sistema internacional no Antropoceno. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 31, n. 92, p. 1-19, 2016.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, p. 391-425, 1992.