

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL**  
**FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**  
**DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**RODRIGO FÜHR**

**MIGRAÇÕES AMBIENTAIS: A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA  
MIGRAÇÕES E A FORMAÇÃO DE UM REGIME INTERNACIONAL**

**Porto Alegre**

**2019**

**RODRIGO FÜHR**

**MIGRAÇÕES AMBIENTAIS: A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA  
MIGRAÇÕES E A FORMAÇÃO DE UM REGIME INTERNACIONAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dra. Veronica Korber Gonçalves

**Porto Alegre**

**2019**

### CIP - Catalogação na Publicação

Führ, Rodrigo  
Migrações ambientais: a Organização Internacional  
para Migrações e a formação de um regime internacional  
/ Rodrigo Führ. -- 2019.  
126 f.  
Orientadora: Veronica Korber Gonçalves.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade  
de Ciências Econômicas, Curso de Relações  
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Migrações ambientais. 2. Refugiados ambientais.  
3. Organização Internacional para Migrações. 4.  
Regimes Internacionais. 5. Burocracias.. I. Korber  
Gonçalves, Veronica, orient. II. Título.

**RODRIGO FÜHR**

**MIGRAÇÕES AMBIENTAIS: A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA  
MIGRAÇÕES E A FORMAÇÃO DE UM REGIME INTERNACIONAL**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 13 de novembro de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Veronica Korber Gonçalves  
UFRGS

---

Prof. Dr. Fabian Scholze Domingues  
UFRGS

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Pâmela Marconatto Marques  
UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao Estado e ao povo brasileiro pela oportunidade de ter realizado o ensino superior de maneira pública, gratuita e de altíssima qualidade. Também agradeço à UFRGS e todas as suas instituições que tive contato: à Faculdade de Ciências Econômicas, seu corpo docente, técnico e discente, que muito me ensinaram e me moldaram nos últimos; à Pró-Reitoria de Pesquisa e de Extensão, que permitiram que eu realizasse programas de iniciação científica e me envolvesse em projetos de extensão, conhecendo outras realidades e participando de congressos e eventos pelo país; e ao Restaurante Universitário, sem o qual minha estadia em Porto Alegre não seria possível.

Agradeço aos dois professores que me orientaram e me instruíram ao longo desses cinco anos de graduação: Veronica e Fabian. Graças a vocês pude experienciar o que é a academia e me encontrar nesse caminho. Agradeço especialmente a vontade e desejo de vocês de criarem e manterem nossos grupos de pesquisa, sem os quais minha experiência na graduação seria muito menos interessante e divertida. Em especial, agradeço à professora Veronica por aceitar o desafio de me orientar nos últimos anos de forma tão gentil e interessada. Sou muito grato pelos conselhos. Me espelho muito em vocês dois e os tenho como modelos.

A todas as amizades que fiz, às horas gastas em conversas e às alegrias que compartilhamos. Ao José e ao João Correa pela companhia desde o início do curso. Ao Eduardo, ao Matheus, ao Julian, ao Júlio, ao Fernando, à Giovanna e à Mariana pela amizade incontestada e pelas noites de vinhada. Ao Leandro, ao Luan, ao Gabriel e ao Thiago pelas jantadas e pelas madrugadas de conversa. À Joana pela maior proximidade nesse último ano de curso, que tornou a minha experiência do final da graduação mais significativa. E à Aline e à Peggy, que, apesar de terem compartilhado comigo somente uma parte dessa trajetória, se tornam cada vez mais importantes para mim.

Por fim, à minha família e especialmente aos meus pais, por tornarem possível minha vinda à Porto Alegre para realizar os estudos, mesmo longe de casa. Minha eterna gratidão a vocês.

*Somos una especie en viaje,  
No tenemos pertinências, sino equipaje.  
Vamos con el polen en el viento,  
Estamos vivos porque estamos en movimiento.  
Nunca estamos quietos, somos trashumantes,  
Somos padres, hijos, nietos y bisnietos de  
inmigrantes.  
Yo no soy de aqui, pero tú tampoco.  
De ningún lado, del todo,  
y de todos lados un poco.*

(DREXLER, 2017).

## RESUMO

A presente monografia analisa o papel da Organização Internacional para Migrações (OIM) na formação do Regime Internacional de Migrações Ambientais. Utilizando-se de abordagens construtivistas, nas quais Organizações Internacionais são consideradas atores nas Relações Internacionais a partir da autonomia e legitimidade delegadas a elas por Estados, investiga-se de que forma a OIM influencia na construção de interesses dos Estados a partir de três categorias de ação, a saber: pela sua classificação de atores e objetos; pelo estabelecimento de significados e valores sociais compartilhados; e pela promoção e disseminação de normas internacionais. O método proposto para a análise é quali-quantitativo, baseado na análise de conteúdo de discursos na Assembleia Geral das Nações Unidas no período de 1997 a 2017, realizada por intermédio de dois *softwares* de análises de dados: o NVIVO e o IBM SPSS. De forma secundária, são feitas análises documentais que tratam sobre as migrações ambientais internacionalmente. Nesse sentido, são apresentadas algumas das características fornecidas pela literatura para o nexos entre meio ambiente e mobilidade humana. São expostos, também, os principais marcos normativos internacionais que se relacionam às migrações ambientais. Além disso, é fornecido um recorte temático da literatura sobre Teoria de Regimes Internacionais e Organizações Internacionais que guiam a análise dessa monografia. Ainda são apresentadas as principais características do debate sobre migrações ambientais na Assembleia Geral das Nações Unidas, enfatizando a atuação da OIM, identificada como a maior proponente desse debate tanto quantitativa quanto qualitativamente. Ao fim, são analisados outros três fóruns e normas internacionais onde a OIM participou de forma autônoma ao trazer discussões sobre migrações ambientais: o Quadro de Sendai para Redução de Riscos de Desastres, a Iniciativa Nansen sobre Deslocamento Induzido por Desastres, e o Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular. Conclui-se que tanto na AGNU quanto nos três casos ilustrativos mencionados a OIM possui um papel ativo ao promover o debate sobre migrações ambientais quanto e, por consequência, ao moldar o regime internacional de migrações ambientais – o que vai de encontro às proposições das teorias tradicionais de Relações Internacionais.

**Palavras-chave:** Migrações ambientais. Refugiados ambientais. Organização Internacional para Migrações. Regimes Internacionais. Burocracias.

## ABSTRACT

This undergraduate thesis analyses the role of the International Organization for Migration in the International Regime for Environmental Migration. By using constructivist approaches, in which International Organizations are considered actors in the International System because of their autonomy and legitimacy delegated to them by states, it is investigated how the IOM influences the constructions of states' interests following three categories of actions, namely: by IO's classification of actors and objects; by the shared meaning and values; and by the promotion and dissemination of international norms. The method proposed is both qualitative and quantitative, based on a content analysis at the United Nations General Assembly from 1997 to 2017, executed through two data analysis software, the NVIVO, and the IBM SPSS. Also, a normative and documental analysis of international treaties regarding environmental migration is carried out. In this sense, a thematic presentation on the literature on International Regimes and International Organizations, which guides this undergraduate thesis, is provided. The main characteristics of the debate on environmental migration at the United Nations General Assembly are presented, emphasizing IOM's actions, which is identified as the main proponent of the debate both quantitatively and qualitatively. Finally, three other international forums and norms are investigated, all of which IOM has participated autonomously, by bringing the discussion on environmental migration. These are the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction; the Nansen Initiative on Disaster-induced Cross-Border Displacement; and the Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration. In conclusion, both in the UNGA and in the three illustrative cases, IOM has had an active role by promoting the debate on environmental migration and, therefore, it has shaped the International Regime for Environmental Migration, a proposition that goes against the main theories of International Relations.

**Keywords:** Environmental migration. Environmental refugees. International Organization for Migration. International Regimes. Bureaucracies.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – “Ciclo de vida” de normas internacionais .....	<b>62</b>
---	-----------

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição do número de discursos sobre migrações ambientais na Assembleia Geral das Nações Unidas ao longo dos anos (1997-2017).....	<b>67</b>
Gráfico 2 – Número de atores pela quantidade de discursos.....	<b>68</b>
Gráfico 3 – Cruzamentos entre atores e suas categorias .....	<b>68</b>
Gráfico 4 – Discursos realizados por chefes de Estado sobre migrações ambientais nas Plenárias Gerais da AGNU (1997-2017) .....	<b>72</b>
Gráfico 5 – Discursos realizados sobre migrações ambientais pela Organização Internacional para Migrações na Assembleia Geral da ONU (1997-2017) .....	<b>90</b>
Gráfico 6 – Discursos sobre migrações ambientais realizados pela OIM divididos pelo total de sessões e seus respectivos temas .....	<b>92</b>

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Lista de palavras-chave inseridas no software NVIVO .....	<b>19</b>
Quadro 2 – Variáveis e conceitos sobre Regimes Internacionais para Krasner (1982) .....	<b>49</b>
Quadro 3 – Autores, conceitos e variáveis sobre regimes internacionais .....	<b>54</b>
Quadro 4 – Abordagens teóricas para Regimes Internacionais, segundo Krasner (1982) .....	<b>55</b>
Quadro 5 – Abordagens teóricas sobre a criação e mudança de Regimes Internacionais.....	<b>61</b>
Quadro 6 – Estágios de emergência, aceitação e internalização de normas internacionais por atores, motivações e mecanismos.....	<b>81</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quadro metodológico de variáveis para o dados em painel sobre o debate sobre migrações ambientais na Assembleia Geral das Nações Unidas .....	<b>21-22</b>
Tabela 2 – Atores e seus números de discursos na Assembleia Geral das Nações Unidas (1997-2017).....	<b>68</b>
Tabela 3 – Cruzamento das variáveis de categorias e propostas de agendas nos discursos sobre migrações ambientais na Assembleia Geral das Nações Unidas (1997-2017).....	<b>69</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
AOSIS	Alliance of Small Island States
CAF	Cancun Adaptation Framework
CBDR	Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas
CDIAC	Carbon Dioxide Analysis Center
COP	Conferência das Partes
GCM	Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration
GEEs	Gases de Efeito Estufa
IDMC	Internal Displacement Monitoring Centre
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
OI	Organização Internacional
OIM	Organização Internacional para Migrações
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
SI	Sistema Internacional
SIDS	Small Island Developing States
TWAIL	Third World Approaches to International Law
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>AS MIGRAÇÕES AMBIENTAIS NO SISTEMA INTERNACIONAL</b> .....	<b>27</b>
2.1	NEXO ENTRE MEIO AMBIENTE E MOBILIDADE HUMANA .....	28
2.2	PRINCIPAIS MARCOS NORMATIVOS .....	36
<b>3</b>	<b>O REGIME INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES AMBIENTAIS</b> .....	<b>47</b>
3.1	REGIMES INTERNACIONAIS: ABORDAGENS TEÓRICO-CONCEITUAIS.....	48
3.2	FORMAÇÃO E MUDANÇAS DE REGIMES INTERNACIONAIS .....	56
3.3	DEBATE NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (1997-2017): ATORES, NORMAS E AGENDAS.....	64
<b>4</b>	<b>A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES NO REGIME INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES AMBIENTAIS</b> .....	<b>74</b>
4.1	ORGANIZAÇÕES E REGIMES INTERNACIONAIS.....	76
4.2	O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES.....	82
4.2.1	Classificação de atores e objetos .....	84
4.2.2	Estabelecimento de significados sociais compartilhados .....	88
4.2.3	A disseminação de normas internacionais .....	96
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>101</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>105</b>
	<b>APÊNDICE A</b> .....	<b>112</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As migrações ambientais são fenômenos recorrentes na história humana. Em vários momentos, diferentes comunidades foram obrigadas a se deslocar devido a desastres ambientais, sejam oriundos de causas naturais ou influenciados pela atividade humana (MCADAM, 2011). Contudo, o tema de migrações ambientais somente se tornou um tópico de discussão política internacional nas últimas décadas, muito devido ao aumento de intensidade e de frequência de eventos climáticos extremos e pelo número crescente de fluxos de migrantes ambientais (BIERMANN; BOAS, 2010; GEMENNE; BLOCHER, 2017). Até esse momento, contudo, migrantes ambientais não são protegidos por nenhum regime jurídico vigente internacionalmente (CLARO, 2015), estando as discussões sobre as migrações ambientais em um estado ainda inicial e em processo de formação (WARNER, 2012; GEMENNE, BLOCHER, 2017).

As migrações ambientais encontram-se nessa situação no arcabouço político-institucional devido a ocorrência cada vez maior de desastres ambientais nas últimas décadas e o consequente aumento do fluxo migratório de comunidades atingidas. Desastres ambientais têm sido mais frequentes e intensos no presente do que em toda a história da espécie humana (INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC, 2018). Esse aumento de frequência e intensidade deve-se principalmente a maior intervenção humana no meio ambiente, pela qual, através de emissões de Gases de Efeito Estufa (GEEs) e de outras atividades de degradação ambiental, alteraram-se os ciclos naturais do Sistema Terrestre (ROCKSTRÖM et al., 2009). A comunidade científica internacional encontra-se, atualmente, em um patamar de quase consenso em relação à afirmação de que são conclusivas as evidências de que as ações antropogênicas influenciam no clima e no ecossistema do planeta Terra (IPCC, 2007).

Além disso, o caráter dos eventos climáticos tem se alterado nas últimas décadas. Enquanto que desastres naturais repentinos foram frequentes em toda a história humana, com os impactos no deslocamento humano sendo uma constante das civilizações humanas, são cada vez mais frequentes as ocorrências de desastres ambientais progressivos – ou seja, aqueles que se transcorrem em um período longo de tempo, afetando de forma gradual o meio ambiente e as comunidades humanas (MCADAM, 2011).

Como resultado das mudanças climáticas e do aumento da severidade dos desastres naturais e antropogênicos, um número cada vez maior de indivíduos está sendo obrigado a se deslocar de seus lares, seja dentro ou fora de seus países (HUGO, 2010; RIGAUD et al., 2018).

Embora as estimativas da quantidade de migrantes ambientais sejam muito variadas e contestadas, devido à indefinição de um consenso sobre quem seriam os migrantes ambientais e também pela baixa quantidade de dados disponíveis, as estimativas mais aceitas predizem que haverá ao menos 200 milhões de pessoas deslocadas internacionalmente por questões ambientais até o ano de 2050 (MCADAM, 2011; ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES – OIM, 2019a). Já as estimativas de deslocados ambientais internos, ou seja, que não atravessam as fronteiras nacionais, são ainda maiores: para a América Latina, para a África e a Ásia, estima-se um número de 140 milhões de deslocados até 2050, segundo um relatório divulgado pelo Banco Mundial (RIGAUD et al., 2018).

Tanto a comunidade epistêmica quanto a comunidade política internacional têm caracterizado as migrações ambientais como um caso complexo e de difícil conceitualização, devido ao grande número de variáveis envolvidas com a decisão de migrar, aos diversos tipos de eventos climáticos que podem levar ao fluxo migratório e a complexa relação entre meio ambiente e deslocamento forçado (IONESCO, 2019). Além das mudanças climáticas, desastres naturais repentinos, grandes projetos de desenvolvimento realizado por Estados e grandes empresas, e acidentes ambientais de grande escala (como no caso de acidentes radiológicos, de mineração ou nucleares), são alguns casos que ilustram como o nexos entre meio ambiente e migrações humanas é diverso e complexo (STOJANOV, 2008). Apesar dessas dificuldades, há uma aparente conscientização entre tomadores de decisões internacionais de que desastres ambientais afetarão cada vez mais as comunidades humanas, levando a um aumento constante das migrações ambientais nos próximos anos (HUGO, 2010; BIERMANN; BOAS, 2010).

A despeito dessa conscientização e do aumento da discussão sobre migrações ambientais, não há nenhum regime internacional formal e consolidado que trate sobre migrantes ambientais. Enquanto que deslocados forçados por conflito ou por perseguição estatal são aptos a receberem o estatuto de refugiado, migrantes ambientais não o são, estando sem proteção formal prevista por algum acordo internacional (RAMOS, 2011; CLARO, 2015).

Embora ainda inexista um regime internacional formal, pode se perceber um aumento da discussão sobre migrações ambientais na academia e em fóruns políticos multilaterais em anos recentes. O tema tem sido debatido de forma gradual em organismos internacionais: entre 1997 e 2017, na Assembleia Geral das Nações Unidas, mais de 4% do total de sessões abordaram de forma direta ou indireta o deslocamento forçado de pessoas por desastres ambientais, o que representa cerca de uma a cada vinte e cinco sessões da Organização Internacional (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU, 2019).

Uma meta-análise sobre a literatura científica especializada na temática de migrações ambientais mostra resultados parecidos para o cenário epistêmico internacional: entre 2001 e 2016, a quantidade de estudos empíricos e artigos publicados em periódicos com revisão em pares tem aumentado de forma progressiva, mostrando uma gradativa preocupação e interesse da comunidade científica com o tema (OIM, 2019a).

É possível perceber a construção de uma agenda política e epistêmica internacional de discussão sobre as migrações ambientais. A presença de um debate internacional constante em fóruns internacionais com envolvimento de um grande número de atores (ONU, 2019), a construção de princípios comuns para a atuação no tema (MCADAM, 2010; GEMENNE; BLOCHER, 2017), e a proposição e formulação de normas internacionais que versem sobre as migrações ambientais (MCADAM, 2011; WARNER, 2012), além de uma comunidade epistêmica envolvida e propositora de ideias e conceitos (OIM, 2019a), indicam a existência de um regime internacional em estágio de formação, nos moldes propostos por Oran Young (2009).

Regimes internacionais possuem um amplo número de conceitualizações. Regimes são considerados como um arranjo entre atores, geralmente Estados, estabelecidos para coordenar as práticas e expectativas dos atores em um determinado tema das Relações Internacionais (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986). A existência de um debate internacional sobre migrações ambientais em níveis “suficientemente altos” (YOUNG, 2009), a proposição de agendas de discussão tanto política quanto epistêmicas, e a formulação e disseminação de normas internacionais (KRASNER, 1982; YOUNG, 1982) indicam que o regime internacional de migrações ambientais está em um processo de formação de agenda, um primeiro passo para a formulação de um regime de proteção a esses migrantes forçados por causas ambientais.

Dentro desse regime em formação, um ator em especial tem participado de forma ativa na formulação de uma agenda de discussão internacional: a Organização Internacional para Migrações (OIM)<sup>1</sup>. No campo das migrações ambientais, a organização afirma estar atuando desde 1990 na conscientização do impacto das mudanças climáticas no deslocamento forçado de pessoas, tendo atuado em mais de 40 países com programas de assistência aos afetados por desastres ambientais, além de afirmar que sua atuação ajudou a construir uma base de conhecimento para o campo, com publicações científicas examinando a complexa relação entre

---

<sup>1</sup> A OIM é considerada a principal organização intergovernamental no campo das migrações dentro do sistema das Nações Unidas, contando atualmente com a participação de 173 Estados-membros, e sendo observadora na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) desde 1992. A partir de 2016, a OIM passou a ser considerada oficialmente uma “Agência relacionada das Nações Unidas”, assumindo funções oficiais dentro da ONU (OIM, 2019a; ONU, 2016).

meio ambiente e migração, “levando conscientização e trabalhando em soluções inovadoras” (OIM, 2009a, p. 11). No cenário político internacional, a OIM atua em fóruns multilaterais produzindo relatórios técnicos, participando de debates multilaterais e propondo tanto agendas de debate quanto propostas de princípios e normas que defende que sejam internalizadas pelos Estados.

Nesse sentido, a pergunta de pesquisa que rege essa monografia é: qual o papel da Organização Internacional para Migrações no regime internacional de migrações ambientais? Escrito de outra forma: de que forma a OIM atua na formação do regime internacional de migrações ambientais?

Dois argumentos são fornecidos para auxiliar a obter respostas a essa pergunta de pesquisa. O primeiro deles é de que, como o regime internacional de migrações ambientais encontra-se em sua fase de proposição e discussão de agendas políticas, um dos processos iniciais para a formação de um regime internacional (YOUNG, 2009), há um espaço para que Organizações Internacionais proponham ideias e princípios que influenciem no comportamento dos Estados (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986; FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

O segundo argumento é dividido em três pontos, derivados das contribuições de Barnett e Finnemore (1999) e Finnemore (1996) para o campo de Organizações e Regimes Internacionais. Ao analisar as OIs enquanto entidades burocráticas, Barnett e Finnemore trazem que, em determinadas situações, OIs podem atuar de forma distinta àquela planejada e esperada por Estados, agindo de forma autônoma no Sistema Internacional (SI). As Organizações exerceriam seu poder a partir de três conjuntos de ações: pela forma que classificam o mundo, a partir da categorização/conceitualização de atores, sujeitos e ações; pela construção e sistematização de significados; e pela disseminação e difusão de normas e de modelos de comportamento

O primeiro ponto desse segundo argumento é, por conseguinte, que a OIM influencia o comportamento dos Estados – e o regime internacional – a partir da sua classificação disseminada de migrantes ambientais. Em diversas ocasiões, observa-se a tentativa da organização de influenciar e persuadir os Estados por intermédio da sua definição própria sobre o que caracteriza as migrações ambientais, e, a partir disso, de influenciar no enquadramento do tema no debate internacional (BARNETT; FINNEMORE, 1999).

O segundo ponto desse argumento diz respeito a capacidade da OIM de propor, construir e alterar significados sociais, e assim definir o escopo e os moldes do regime em formação. Soma-se a isso as contribuições trazidas por Martha Finnemore (1996), ao afirmar que OIs, em determinadas situações, influenciam os Estados a definir os seus interesses, moldando seu

comportamento a partir da definição do que deve ou não ser realizado pelos atores a partir da atuação como “instrutores ativos” (*active teachers*), “providenciando regras para o jogo, fornecendo informações, monitorando comportamento e criando mecanismos de transparência” (FINNEMORE, 1996, p. 12-13). Essa atuação é perceptível na função operacional da OIM, ao fornecer proteção *in loco* a determinados migrantes ambientais em situações específicas, e também na sua participação em fóruns multilaterais, propondo agendas de discussão, onde a organização sugere possíveis causas e soluções para as migrações ambientais que deveriam ser internalizadas pelos Estados e tornadas intersubjetivas no SI.

Por fim, o terceiro ponto fornecido para auxiliar a obter a resposta à pergunta de pesquisa dessa monografia encontra-se na atuação da OIM como disseminadora de normas pelo SI. São trazidos como exemplo quatro casos onde a instituição agiu como uma das principais proponentes da discussão sobre migrações ambientais: a Assembleia Geral das Nações Unidas<sup>2</sup> (AGNU); o Pacto Global para Migração (GCM)<sup>3</sup>; a “Iniciativa Nansen” (*Nansen Initiative on Disaster-induced Cross-Border Displacement*)<sup>4</sup>; e o “Quadro de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030”<sup>5</sup> (Quadro de Sendai). Em todos esses fóruns, pode-se perceber algum grau de influência da OIM tanto na categorização de migrantes ambientais, na definição do escopo de discussão e, finalmente, em quais normas deveriam ou não ser disseminadas pelo SI.

---

<sup>2</sup> A Assembleia Geral das Nações Unidas é um dos seis órgãos principais da Organização das Nações Unidas, formada em 1945 quando da criação da ONU. A AGNU é marcada pela representação igualitária de todos os Estados-membros das Nações Unidas. Diferentemente de outros órgãos, onde os membros são seletos e as discussões são específicas a algum tema, na Assembleia Geral todos os membros da ONU têm direito a participar de suas sessões e de propor debates sobre temas de seu interesse, tendo cada um dos Estados o direito a um voto (o mecanismo conhecido como *one state, one vote*, ou um “Estado, um voto”) (ONU, 1945).

<sup>3</sup> O Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular é um acordo multilateral acertado em Marrakesh, no Marrocos, em 2018. O GCM é o primeiro mecanismo global acordado por Estados buscando regular as migrações internacionais de forma holística, tratando simultaneamente de migrações forçadas e voluntárias. Apesar de ser não vinculante, ou seja, de suas cláusulas não serem obrigatórias aos Estados, o GCM ainda não entrou em atividade devido a recusa de um número significativo de Estados em o ratificarem, como, por exemplo, os Estados Unidos da América (OIM, 2019b).

<sup>4</sup> A Iniciativa Nansen sobre Deslocamentos Transfronteiriços Induzidos por Desastres, criada em 2012 e que cessou suas atividades em 2015, foi um projeto bilateral proposto pelos governos da Noruega e da Suíça para regular e propor uma agenda de proteção internacional a deslocados por desastres (JUBILUT et al., 2018). Com um funcionamento de baixo para cima (*bottom-up*), a Iniciativa Nansen buscou conscientizar Estados e instituições sobre as migrações ambientais, atuando regionalmente em diferentes partes do globo e buscando atrair os atores a atingir um consenso sobre o tema de deslocamento induzido pelas mudanças climáticas (MCADAM, 2016).

<sup>5</sup> O “Quadro de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030” é um acordo internacional assinado na cidade de Sendai, no Japão, e endossado pelos membros das Nações Unidas no ano de 2015. O acordo tem como objetivo coordenar as ações dos Estados na prevenção e redução de riscos de desastres no período de 2015-2030, com planos de ação e recomendações de práticas aos Estados e outros atores internacionais. O Quadro de Sendai sucedeu o “Quadro de Ação de Hyogo 2005-2015”, um acordo internacional prévio que buscou realizar as mesmas funções no período de 2005 a 2015 (MCADAM, 2016; OIM, 2018).

Objetiva-se, em caráter principal, investigar qual o papel da OIM na formação de um regime internacional de migrações ambientais. Para tal fim, levantam-se ainda três objetivos específicos, sendo esses: (1) identificar e ilustrar o nexo entre meio ambiente e mobilidade humana, expondo como o tema está presente em marcos normativos internacionais acordados por Estados; (2) destacar quais são os principais discursos dos atores internacionais sobre migrações ambientais, a partir da análise da Assembleia Geral das Nações Unidas e com auxílio da Teoria de Regimes Internacionais; e (3) analisar o comportamento da OIM na proposição da agenda política internacional sobre migrações ambientais, tanto nas Nações Unidas, quanto nas discussões multilaterais que levaram a formulação das outras três normas internacionais analisadas nessa monografia.

Para realizar esses objetivos, utiliza-se uma metodologia qualitativa, pautada em análises normativas e documentais, e métodos quali-quantativos de análise de conteúdo de discursos. As análises das normas internacionais são utilizadas para identificar as principais características dos regimes internacionais de meio ambiente e do regime internacional de refúgio, tanto para identificar o vácuo normativo em que se encontram as migrações ambientais, quanto para investigar as instâncias e os moldes que se tem dado nos processos de formação desse novo regime internacional.

Destacam-se, aqui, para o regime de meio ambiente, as convenções marco dos regimes (a Conferência de Estocolmo de 1972, o Relatório Brundtland de 1987, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e a sua Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992, e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável de 2012). Ainda são trazidas para discussão três conferências anuais que trataram de forma substantiva questões relativas as migrações ambientais: a Conferência das Partes 13, em Bali, na Indonésia; a Conferência das Partes 16, em Cancun, no México; e, por fim, a Conferência das Partes 21, realizada em Paris, na França.

Para o regime internacional de refúgio, são analisados a Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto de Refugiado e o subsequente Protocolo Adicional de 1967, que estabeleceram as bases e as diretrizes para o estatuto do refugiado em um cenário global. Ainda mais, são discutidas de forma breve a Convenção da Organização da Unidade Africana, de 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984, que modificaram o conceito de refugiado para o continente africano e latino-americano e expandiram o regime internacional para a região, com cláusulas que tratam sobre as migrações ambientais de forma parcial – nos casos que decorrem de desastres naturais (ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS – ACNUR, 1951; CLARO, 2015). Ainda são analisados dois marcos normativos recentes,

relativos às migrações internacionais: a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, de 2016, e o Pacto Global para Migração, de 2018. Ambos problematizaram a definição clássica de refugiado e buscaram modificar o regime internacional com a percepção de que o cenário de migrações internacionais são agora distintos àquele das décadas de 1950 e 1960. Contudo, até esse momento, as duas normas não obtiveram signatários suficientes para entrarem em prática (ONU, 2016; OIM, 2019b). Além dos textos constitutivos das normas, utilizou-se de literaturas secundárias sobre o tema.

Já a análise de conteúdo de discursos é feita de forma quali-quantitativa, analisando os conteúdos dos discursos realizados durante as sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) entre 1997 e 2017, através da transcrição oficial das sessões da AGNU disponível no portal da entidade, na seção de *Meeting Records* (ONU, 2019). Dessa forma, pretende-se tanto identificar os atores com maior envolvimento no debate, as normas e significados sociais envolvidos e, ainda, as propostas de agenda de discussão política que são levantadas dentro da Assembleia Geral. Esses serão expostos em um formato de dados de painel, buscando identificar o número de atores, a quantidade de discursos realizados e os principais pontos trazidos durante o debate. A base de dados originada pode ser consultada no Apêndice A dessa monografia.

**Quadro 1 – Lista de palavras-chave inseridas no software NVIVO**

<b>Categorias</b>	<b>Informações codificadas em “nós”</b>
Lista de palavras-chave utilizadas na pesquisa de palavras em língua inglesa <sup>6</sup>	Environmental migration OU Climate migration OU Environmental refugee OU climate refugee OU Displacement OU Climate change OU Disaster OU migrant OU refugee.
Ano da sessão.	Inserido em números árabicos.
Autor do discurso.	Escrito de forma extensa.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Para realizar essa análise de conteúdo de discursos, foram utilizados dois softwares de análise: o NVIVO<sup>7</sup> e o IBM SPSS<sup>8</sup>. No primeiro foi realizada uma procura de palavras-chave

<sup>6</sup> Foram feitas as mesmas procuras de palavras-chave nos idiomas espanhol, francês e russo, devido ao fato de algumas das transcrições oficiais não estarem na língua inglesa. Entretanto, nessas procuras não foram identificadas sessões com discursos sobre as migrações ambientais além daquelas encontradas em inglês.

<sup>7</sup> O NVIVO é um *software* de análise de dados quali-quantitativos, que permite analisar dados estruturados, semi-estruturados e não-estruturados em um grande número a partir da procura de palavras-chave e sistematização das informações em “nós” e “subnós”. Nessa monografia, foram utilizadas as versões 11 e 12 do NVIVO, ambas disponibilizadas gratuitamente pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

<sup>8</sup> O IBM SPSS Statistics (*IBM Statistical Package for the Social Sciences*) é um *software* de análise de dados originalmente projetado para análises estatísticas em ciências sociais, embora hoje seja utilizado por todas as áreas de conhecimento. Dentre suas funções, pode-se citar as estatísticas descritivas e exploratórias do *software*, que

(Quadro 1), em língua inglesa, francesa, espanhol e russa nas transcrições oficiais da Assembleia Geral das Nações Unidas, buscando identificar todas as sessões em que houve algum discurso relacionado às migrações ambientais (e, para fins de organização, o ano da sessão e o autor do discurso). Essas informações são codificadas com a ferramenta de “nós” (nodes) do NVIVO, gerando uma primeira base de dados com todas as sessões em que houve ao menos alguma menção ao debate sobre migrações ambientais.

Uma vez elaborada essa primeira base de dados, contendo apenas as sessões que debateram direta ou indiretamente questões relativas as migrações ambientais, realizou-se a análise do conteúdo de discursos. Para isso, foram utilizados os recursos de “subnós” (subnodes) do NVIVO para investigar as principais características dos discursos realizados, buscando identificar, quando possível, (1) se houve menção ao tema de migrações ambientais; (2) qual o ano da sessão; (3) qual o autor do discurso; (4) qual a categoria do ator do discurso (se é um Estado, uma OI, um membro do Secretariado das Nações Unidas, ou outros); (5) se o discurso foi realizado por um Presidente, Primeiro-Ministro ou cargo semelhante; (6) qual o tema da sessão em que o discurso foi proferido; (7) se a discussão envolveu alguma categoria ou conceitualização de migrações ou migrantes ambientais; (8) se foi sugerida alguma causa ao deslocamento ambiental; (9) se foi sugerida alguma solução para a questão de migrações ambientais; (10) se foi proposta alguma agenda de discussão política ou epistêmica; (11) se o discurso foi centrado em algum caso específico de migrações ambientais, referente a algum país, região ou afins; (12) se o discurso citou ou discutiu alguma norma internacional; (13) se há alguma observação a ser feita sobre o discurso; e, para fins organizacionais, (14) qual o nome do arquivo com a transcrição dos discursos na base de dados gerada (Tabela 1).

Essas informações são então inseridas no segundo *software* de análise, o IBM SPSS. Nesse, todas as informações antes quantificadas na ferramenta de “subnós” são então inseridas em formato de variáveis, formando os dados em painel presente no Apêndice A dessa monografia. Com o auxílio do IBM SPSS, são construídas as tabelas e o gráficos expostos durante essa monografia, além do cruzamento de variáveis que auxiliam na realização dos objetivos desse trabalho.

---

permite ao usuário realizar frequências e cruzamentos de variáveis e, dessa forma, produzir dados em painel de forma estruturada (assim como nessa monografia). O IBM SPSS foi utilizado nessa monografia na sua versão 20, disponibilizada gratuitamente pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

**Tabela 1 – Quadro metodológico de perguntas, variáveis e palavras-chave para os dados em painel sobre o debate sobre migrações ambientais na Assembleia Geral das Nações Unidas (1997-2017)**

(continua)

<b>Variáveis, perguntas e palavras-chave</b>	<b>Regressões</b>
<b>Características básicas</b>	
Menção às migrações ambientais.	(1/0). Igual a 1 se conter algum discurso sobre migrações ambientais, ou 0 se não conter.
Ano da sessão.	Multinomial. Ano da sessão em caracteres numéricos.
Autor do discurso.	Multinomial. Nome do autor do discurso escrito de forma extensa.
Categoria do ator (Estado/OIs/Secretariado da ONU/Outro)	Multinomial. Categoria do ator escrito de forma extensa. Em caso de outro, especificar após a palavra separado por uma barra. Ex.: Outro/ONG.
Discurso presidencial	(1/0). Igual a 1 se o discurso for feito por um Presidente, Primeiro-Ministro ou cargo correspondente de algum país ou organização; 0 se não for.
Tema da sessão.	Multinomial. Caso houver, descrever qual a temática declarada da sessão. Se não houver, igual a 0.
<b>Características qualificadas</b>	
<b>Variáveis, perguntas e palavras-chave</b>	<b>Regressões</b>
Definição de conceito.	(1/0). Igual a 1 se o discurso define o que são migrações ambientais ou se utiliza definição proposta por outrem de forma clara. Igual a 0 se não define ou não se utiliza de nenhuma definição de forma clara.
Causas do deslocamento.	Multinomial. Em palavras-chaves, qual é a causa da migração ambiental presente no discurso. Igual a 0 se não estiver presente.
Soluções para o deslocamento.	Multinomial. Em palavras-chaves, qual é a solução proposta no discurso para lidar com o deslocamento. Igual a 0 se não estiver presente.
Proposta de agenda de discussão política.	(1/0). Igual a 1 se é proposta alguma agenda específica de discussão. Igual a 0 se não propor nem discutir agenda política.
Centrado em um caso.	Multinomial. Em caso do discurso ser centrado no caso de algum país, região ou

	tipo de desastre específico, especificar qual. Igual a 0 se não for centrado em nenhum caso.
Citação a algum projeto transnacional ou norma internacional.	Multinomial. Em palavras-chaves, citar o projeto transnacional ou a norma internacional citada. Igual a 0 se não estiver presente.
Observações.	Multinomial. Adicionar observações ou comentários específicos sobre o discurso, como, por exemplo, a agenda de discussão que é proposta.
Nome do arquivo.	Multinomial. Escrever de forma extensa o nome do arquivo, conforme consta na base de dados inicial.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019).

Com o propósito de se analisar o a atuação da OIM na difusão e disseminação de normas internacionais, foram analisadas de forma não exaustiva as discussões multilaterais que levaram a formulação do GMC, da Iniciativa Nansen e do Quadro de Sendai. Para isso, além de literatura secundária, foram utilizadas as transcrições de discursos oficiais da OIM realizados em fóruns multilaterais em relação a essas normas, e também, quando disponíveis, discursos de Estados ou outras Organizações Internacionais que traziam a participação da OIM nesses fóruns à discussão.

Cumprindo, agora, justificar a escolha desse tema para a monografia, além da escolha de metodologia e do recorte temático. As mudanças climáticas aparentam estar cada vez mais influenciando o deslocamento forçado de pessoas. Caso as estimativas estejam corretas, ao longo das próximas décadas centenas de milhões de pessoas serão obrigadas a se deslocarem ou serão afetadas diretamente por desastres, sendo esses repentinos ou graduais. Esse fenômeno já pode ser observado em diversas regiões: o padrão de migração da América Central para os Estados Unidos está cada vez mais sendo influenciado pela seca e pelo aquecimento global (MARKHAM, 2019; BLITZER, 2019), enquanto que a migração das ilhas do Pacífico tem afetado países como a Austrália e a Nova Zelândia, os quais têm externalizado suas preocupações com o aumento de migrantes de Estados Insulares em seu território, tornando as migrações ambientais uma pauta presente na discussão política doméstica e internacional desses países (WALTERS, 2018).

De forma indireta, as mudanças climáticas também têm ocasionado conflitos domésticos em vários países em busca do controle de recursos escassos, como água potável e terras agrícolas, como evidencia o Centro de Monitoramento de Deslocamento Interno (IDMC, 2018). Vários Estados já demonstram estar atuando de forma a deslocar sua população de zonas que,

outrora habitáveis, agora são caracterizadas como zonas de risco devido às mudanças climáticas. A título de exemplo, os Estados Unidos da América já gastaram centenas de milhões de dólares para mover comunidades litorâneas para o interior do seu território, ao mesmo tempo em que em discurso negam as mudanças climáticas e o aumento do nível do mar (SAINTOURENS, 2019). Os desastres climáticos são fenômenos constantes no século XXI e que tendem a afetar cada vez mais as sociedades humanas, tendo cada vez mais espaço na discussão internacional sobre mudanças climáticas e sobre migrações forçadas (BIERMANN; BOAS, 2010; HUGO, 2010; MCADAM, 2011; GEMENNE; BLOCHER, 2017).

Além da escolha do tema, é válido de se destacar o porquê da escolha da Assembleia Geral das Nações Unidas, da Organização Internacional para Migrações e da Teoria de Regimes para a realização dessa análise. A AGNU é, atualmente, o maior fórum multilateral de discussão internacional, tendo a participação de todos os Estados-membro do sistema onusiano, além de uma série de membros observadores. Através de uma análise dos discursos realizados em suas sessões, é possível de se perceber quais temas os Estados e as Organizações Internacionais têm levado ao cenário internacional, podendo identificar os seus interesses, as agendas políticas e as normas que influenciam no seu processo de tomada de decisão. A escolha do período de análise que encopassam 20 anos, entre 1997 e 2017, justificam primariamente pela realização, em 1997, da Sessão Especial sobre o Meio Ambiente da AGNU, onde, dentre outras pautas, debateu-se sobre o tópico de migrações ambientais. O critério para a delimitação do marco temporal final do ano de 2017 justifica-se pela disponibilidade de dados; até o início da escrita dessa monografia, as transcrições do ano de 2018 em diante ainda não estavam disponíveis em sua totalidade na seção de Meeting Records do portal da instituição (ONU, 2019).

Já a escolha de uma Organização Internacional como objeto de análise justifica-se pela percepção do papel social que essas instituições realizam no SI, a saber, pela sua influência na formação dos interesses nacionais (FINNEMORE, 1996), pela construção de significados sociais compartilhados por atores internacionais (BARNETT; FINNEMORE, 1999), pela sua participação na formulação de agendas de discussão e ação (YOUNG, 2009) e pelo seu impacto em regimes internacionais a partir da manipulação de expectativas e comportamento dos atores (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986). A atuação da OIM na formação do regime internacional de migrações ambientais apresenta-se assim como um estudo de caso válido para se analisar o papel de um ator não tradicional nas Relações Internacionais, uma vez que ela têm se mostrado presente debatendo o tema tanto na AGNU (onde realizou cerca de 10% de todos os discursos sobre o tema no período analisado) quanto em outros fóruns ou mesmo na comunidade acadêmica, e, por conseguinte, participando do SI. Por sua vez, a análise a partir da Teoria de

Regimes Internacionais parece adequada por permitir investigar os significados sociais compartilhados, as normas, os comportamentos e expectativas de atores internacionais – características presentes em regimes internacionais (KRASNER, 1982; KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986)

Para se realizar esse estudo de caso, análises interpretativistas são mais indicadas do que análises que buscam uma relação causal (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986; WENDT, 1987; FINNEMORE, 1996; FINNEMORE; SIKKINK, 1998), especialmente se considerado os limitados recursos financeiros e materiais de algumas Organizações Internacionais (BARNETT; FINNEMORE, 1999). Análises interpretativistas permitem que se analisem outras formas de persuasão além daquelas materiais – a persuasão cognitiva em especial, utilizada por atores como instrumento para alterar os interesses de outros a partir de discursos ora racionais, ora morais (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Portanto, para esse trabalho, uma análise que leva em conta um marco conceitual construtivista é adequado.

Socialmente, essa monografia e o recorte temático empregado justificam-se pelo impacto das mudanças climáticas e das migrações ambientais no Sul Global. Enquanto que Estados desenvolvidos possuem uma capacidade material de se adaptarem às mudanças climáticas e sustentarem o deslocamento das populações afetadas para regiões de menor risco, o mesmo não pode ser observado no caso de países em desenvolvimento. A capacidade de adaptação desses Estados, ou seja, a capacidade de lidarem com os fenômenos climáticos de forma a reduzir seus impactos, é limitada e, em alguns casos, até mesmo inexistente. Isso é observado em casos de países emergentes, onde vários desastres ambientais são causados por ingerência e má fiscalização (JHA et al., 2017; KAENZIG, PIGUET, 2011), mas principalmente no caso de Pequenos Estados Insulares, os quais estão ameaçados de serem submergidos pelo aumento do nível do mar a ponto de não mais ser possível a subsistência no seu território (CAMPBELL, 2010; NOY, 2017). Na América Latina, as migrações ambientais também estão presentes, podendo ser observadas nos recentes fluxos migratórios para os Estados Unidos. A seca, o aquecimento global, os eventos climáticos extremos e a consequente falta de segurança alimentar das populações vulneráveis têm impactado os fluxos migratórios, com uma tendência a aumentar nos próximos anos.

A justificativa pessoal para a escrita dessa monografia, tanto das escolhas temáticas quanto do método, está relacionada à trajetória do pesquisador durante a graduação, quando se envolveu com as áreas de Meio Ambiente e Migrações Internacionais em diferentes grupos de pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (o *Grupo de Pesquisa sobre Refugiados, Imigrantes e Geopolítica*, o GRIGS; o *Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão*

*sobre Migração*, o NEPEMIGRA; e o *Grupo de Pesquisa sobre Relações Internacionais e Meio Ambiente*, o GERIMA).

Essa monografia está dividida em cinco capítulos, sendo o primeiro essa introdução. No próximo, apresenta-se os principais pontos de debate levantados pela literatura acadêmica sobre o nexos entre meio ambiente e mobilidade humana, desde o surgimento do conceito de refugiados ambientais (EL-HINNAWI, 1985) até trabalhos empíricos e analíticos recentes publicados sobre o tema (GEMMENE; BLOCHER, 2017; JUBILUT et al., 2018). Em seguida, são trazidas algumas instâncias normativas internacionais que se relacionam com o tema de migrações ambientais. Para construir esse recorte, são discutidas algumas instâncias dos regimes internacionais de meio ambiente e de migração forçada. Dessa forma, discute-se a atual inexistência de um regime normativo que forneça proteção a migrantes ambientais, e também os moldes que a formação desse regime toma no SI. São enfatizadas instâncias internacionais recentes com provisões sobre as migrações ambientais, tais como o Arcabouço de Cancun sobre Adaptação (CAF) (2010), a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes (2016) e o Pacto Global sobre Migrações (2018).

No terceiro capítulo, aprofunda-se a discussão sobre a formação do regime internacional de migrações ambientais. Inicia-se com uma discussão sobre algumas características da Teoria de Regimes, de forma não-exaustiva, a fim de construir o quadro analítico utilizado para a análise do papel da OIM no regime internacional de migrações ambientais. É abordado um recorte do debate sobre a formação e mudanças de regimes internacionais, buscando enfatizar a atuação de atores não-estatais nessas situações pela promoção e difusão de normas. A última subseção do terceiro capítulo apresenta o debate sobre migrações ambientais na Assembleia Geral das Nações Unidas entre 1997 e 2017, identificando os principais atores e as discussões e com o fito de ilustrar as agendas políticas dos atores internacionais em relação ao tópico de migrações ambientais.

O quarto capítulo discute o papel da OIM no regime de migrações ambientais. Apresentam-se as concepções teóricas que baseiam essa análise, utilizando da literatura especializada que tem discutido o papel de OIs na formulação dos regimes internacionais, seja influenciando e constringendo a atuação dos Estados, seja atuando de forma autônoma. Em seguida, foca-se na atuação da OIM no regime, dividindo em três subseções, cada uma delas focando em partes dos argumentos fornecidos para essa monografia, a saber: a classificação de atores e ações da organização em relação às migrações ambientais; a influência da OIM no estabelecimento de significados compartilhados no regime internacional, a partir da proposição de agendas de discussão e ação; e o papel da organização como difusora e disseminadora de

normas internacionais. Enquanto que as duas primeiras subseções têm foco em informações coletadas a partir da análise do papel da OIM no debate sobre migrações ambientais na AGNU entre 1997 e 2017, a terceira subseção traz ainda a participação da instituição em outros fóruns multilaterais.

Por fim, o último capítulo apresenta as considerações finais e faz uma síntese das principais ideias expostas nessa monografia.

## 2 AS MIGRAÇÕES AMBIENTAIS NO SISTEMA INTERNACIONAL

Embora não seja um fenômeno recente, somente nas últimas décadas as migrações ambientais têm se apresentado como um tema de discussão política internacional (MCADAM, 2011). Isso deve-se pelo aumento dos fluxos migratórios de deslocados ambientais, mas também pela iminência das mudanças climáticas e das falhas dos esforços de enfrentamento a elas pelos Estados (BIERMANN; BOAS, 2010).

As migrações ambientais estão inseridas nos mais altos níveis de discussão internacional, sendo um tema debatido dentro da Assembleia Geral das Nações Unidas e em outros fóruns multilaterais, notadamente aqueles voltados ao clima ou às migrações internacionais (MCADAM, 2010, 2011; WARNER, 2012). Como resultado, diversos marcos normativos têm trazido cláusulas relativas às migrações ambientais, embora ainda de forma não-vinculante e de maneiras insuficientes para fornecer uma proteção específica aos deslocados ambientais (GEMENNE; BLOCHER, 2017), devido ao seu nexos multicausal e às distintas formas que as migrações ambientais tomam (IONESCO, 2019).

Ao trazer para análise a relação entre meio ambiente e migração, os princípios e os marcos normativos relativos às migrações ambientais, expõe-se alguns dos elementos constitutivos de um regime internacional (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986; YOUNG, 1992). Essa exposição é relevante para que se possa analisar, então, quais os moldes do regime internacional em formação e qual o papel e funções exercidos pela OIM dentro desse. Portanto, compreender o nexos entre meio ambiente e migrações internacionais e investigar os acordos e normas acertados pelos atores internacionais são passos necessários para realizar a análise proposta nessa monografia.

Esse capítulo é dividido em duas subseções. A primeira traz uma exposição de algumas das contribuições existentes na literatura sobre o nexos entre meio ambiente e mobilidade humana, objetivando-se investigar a complexidade do tema e as principais formas tomadas pelas migrações ambientais no cenário de mudanças climáticas. Em seguida, são apresentados alguns dos marcos normativos internacionais relativos às migrações ambientais, desde a Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto de Refugiados (1951) até o Pacto Global sobre Migrações (2018), com o propósito de demonstrar o vácuo jurídico-político internacional em que migrantes ambientais se encontram (MCADAM, 2011), além da emergência de mecanismos internacionais com potencial de lidar com a questão (WARNER, 2012; IONESCO, 2019).

## 2.1 NEXO ENTRE MEIO AMBIENTE E MOBILIDADE HUMANA

A literatura sobre migrações ambientais as qualifica como um fenômeno multicausal, com peculiaridades em relação a outros temas de migrações forçadas ou de migrações voluntárias (STOJANOV, 2008). A relação entre meio ambiente e deslocamento chega a ser denominada como um “Nexo Complexo” (*Complex Nexus*) (IONESCO, 2019, online) pela OIM, o que implica que não se é possível delimitar uma causa única para a decisão de migrar em situações de desastres ambientais.

Algumas das questões complexas relacionadas às migrações ambientais são: (1) a migração ambiental pode acontecer dentro das fronteiras de um Estado nacional, ou pode ser transnacional quando os indivíduos se deslocam a outros territórios; (2) as causas do deslocamento podem ser naturais, antropogênicas ou, como na maior parte dos casos, uma mescla entre ambas; (3) os desastres causadores do deslocamento podem ter início rápido (*rapid-onset*) ou podem transcorrer em um longo período de tempo (*slow-onset*), através da degradação de ambientes ou pelas mudanças climáticas; e (4) os fluxos podem ser temporários ou permanentes, sendo o maior exemplo da primeira situação as secas sazonais e, do segundo, o caso de ilhas ameaçadas pelo aumento do nível do mar. Em parte dos casos o meio ambiente é considerado como um complicador ou agravante no meio de várias outras motivações para o deslocamento, atuando interdependentemente com questões econômicas, humanitárias, raciais, de gênero, entre outras (STOJANOV, 2008; MCADAM, 2011; JUBILUT et al., 2018; IONESCO, 2019).

Essas questões complexas podem ser atribuídas em parte pela mudança de perfil dos desastres ambientais observados nos últimos anos (MCADAM, 2010). Desastres naturais, tais como terremotos, erupções de vulcões, maremotos e furacões, sempre foram relacionados com a mobilidade humana. Esses eventos extremos originavam um fluxo migratório doméstico ou transnacional temporário, onde, após um período de adaptação, as comunidades deslocadas poderiam voltar ao seu território de origem (IPCC, 2007; MCADAM, 2011). O mesmo não pode ser dito sobre alguns desastres progressivos e de início lento observados nos últimos anos, relacionados com as mudanças climáticas ou com a degradação ambiental (IPCC, 2018). O aumento do nível do mar e o desaparecimento de territórios, a seca e a desertificação de terras antes agriculturáveis, as constantes queimadas, as chuvas ácidas, a acidificação dos mares e a perda da biodiversidade são alguns exemplos de desastres climáticos progressivos que têm se tornado cada vez mais presentes na últimas décadas e que afetam o padrão de deslocamento das comunidades humanas, uma vez que tornam inabitáveis os territórios originários dessas

populações (IPCC, 2018; RIGAUD et al., 2018). Em alguns desses casos, como no caso de submersão dos territórios insulares, existe a ameaça não só de um fluxo acentuado de migrantes, mas do próprio desaparecimento do Estado e do seu território – algo até então não previsto, e que traz desafios para o atual quadro político-jurídico internacional (CAMPBELL, 2010; HUGO, 2010; MCADAM, 2011).

Outro ponto de divergência está na relação de causalidade entre os desastres ambientais e o fluxo migratório. Uma interpretação existente e disseminada em parte da produção acadêmica sobre o tema é de que, por mais que as mudanças climáticas venham a pressionar pessoas a migrarem, esses desastres não são determinantes para que essas migrações ocorram. Conseqüentemente, apesar de o meio ambiente poder ser uma variável impactando na decisão de migrar, desastres nunca seriam a única (nem a principal) motivação do deslocamento (STOJANOV, 2008). Dessa forma, não existiriam migrantes ambientais *per se*, mas sim migrantes forçados a se deslocar por outras motivações (tais como por violação de direitos humanos, por conflitos bélicos ou por perseguição estatal) onde as mudanças climáticas atuam somente como um agravante ou um acelerador (MCADAM, 2011; BEINE, PARSONS, 2015; IONESCO, 2019).

Do nexos complexo entre meio ambiente e mobilidade humana, decorre também a dificuldade em se prever e estimar os fluxos de migrantes ambientais. As principais estimativas sobre deslocamentos ambientais são variadas e metodologicamente contestadas (OIM, 2009a; MCADAM, 2011; GEMENNE; BLOCHER, 2017). Por não haver um conceito definido e consensual sobre o que seriam as migrações ambientais, pela baixa disponibilidade de dados, e pela dificuldade em distinguir os fluxos migratórios ambientais de outros tipos de fluxos migratórios, todas as estimativas lançadas até o momento partem de premissas distintas – o que ocasiona uma variabilidade metodológica acentuada, impedindo comparação entre elas. Como resultado, as previsões tornam-se de difícil aceitação por tomadores de decisão internacional, além de dificultarem a tomada de ação e criação de um concerto político e institucional internacional (DUN; GEMENNE, 2008; OIM, 2009a; MCADAM, 2011).

As primeiras estimativas sobre os fluxos migratórios ambientais, publicadas nas décadas de 1980 e 1990, prediziam um deslocamento de 250 milhões de pessoas até o ano de 2050. As estimativas que as seguiram foram ainda mais alarmantes, prevendo um deslocamento de um bilhão de pessoas até o final do século XXI (MYERS, 1993; STERN, 2007). Todas essas previsões, contudo, têm sido marcadamente criticadas pela sua fragilidade metodológica. Norman Myers (1993, 2005), um dos primeiros cientistas a lançar uma proposta de estimativa, chegou a declarar que ele precisou utilizar de “heroicas extrapolações” para chegar a uma

previsão, devido à falta de dados e monitoramento sobre os fluxos migratórios (BROWN, 2008, p. 8 *apud* MATTAR, 2012, p. 36). Trabalhos empíricos no campo têm estimado 200 milhões de pessoas deslocadas externamente às suas fronteiras nacionais até 2050, sendo esse o número mais citado (OIM, 2009a, 2019).

Uma outra estimativa, lançada recentemente e encomendada pelo Banco Mundial, tem tido bastante repercussão. Focada em regiões em desenvolvimento (América Latina, África Subsaariana e Sudeste Asiático), o relatório prediz que, até 2050, 143 milhões de pessoas se deslocarão domesticamente devido a impactos ambientais progressivos, de início lento (*slow on-set*)<sup>9</sup> (RIGAUD et al., 2018). É possível de afirmar, contudo, que essa estimativa é conservadora, tendo em vista que limita suas considerações a deslocados internos e desastres progressivos, além de ser focada em três regiões do globo. Caso ampliado seu modelo, o número estimado de migrantes ambientais aumentaria (RIGAUD et al., 2018).

Monitoramentos realizados nos últimos também apresentam evidências de aumento de fluxos migratórios ambientais. O último Relatório Global do Centro de Monitoramento para Deslocados Internos trouxe que, das 28 milhões de pessoas forçadas a se deslocar domesticamente em 2018, 17.2 milhões foram deslocadas por desastres ambientais, sejam naturais ou antropogênicos. O número corresponde a mais de 60% do total de deslocados internos no período, superando o número de deslocados domésticos devido a conflitos armados em mais de 20% (INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE – IDMC, 2019). Em outro relatório, o IDMC traz que, no período entre 2008 e 2018, mais de 250 milhões de pessoas deslocaram-se domesticamente como consequência de desastres, especialmente no Sudeste Asiático e no Pacífico. Esse número tende a aumentar nos próximos anos, tornando-se mais significativo o distanciamento entre deslocados ambientais e deslocados por conflitos, especialmente se os esforços de mitigação acordados não forem cumpridos (IDMC, 2018).

Embora a literatura sobre o tema aponte que a primeira citação às migrações ambientais na academia tenha ocorrido em 1974, com o uso do termo “refugiados ecológicos” por Lester Brown, só em 1985 com Essam El-Hinnawi que foi proposta uma definição específica sobre quem seriam os migrantes ambientais – ou, como utilizado pelo autor, refugiados ambientais. Em um relatório do Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA), o pesquisador propôs a seguinte definição:

---

<sup>9</sup> Um dos motivos indicados pelos autores para o uso de desastres progressivos e não desastres repentinos (*rapid on-set*) em seu modelo de análise está relacionado com a imprevisibilidade dos segundos. Enquanto que desastres de início lento são observados e monitorados há anos, sendo possível prever seus impactos nos próximos anos, incluir desastres de início rápido tornaria o modelo mais impreciso e incongruente com a realidade (RIGAUD et al., 2018).

Em sentido amplo, todas as pessoas deslocadas podem ser descritas como refugiados ambientais, tendo sido forçadas a deixar seu habitat original (ou tê-lo deixado voluntariamente) para se protegerem de danos e/ou buscarem melhor qualidade de vida. No entanto, para os propósitos deste livro, refugiados ambientais são definidos como aquelas pessoas que foram forçadas a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, em razão de uma acentuada perturbação ambiental (natural e/ou ocasionada pelas pessoas) que prejudicou sua existência e/ou seriamente afetou sua qualidade de vida (EL-HINNAWI, 1985, p. 3).

Apesar de inovador à época, a definição de El-Hinnawi tem caído em desuso devido a falta de descrição do fenômeno. Seu conceito é caracterizado como amplo e impreciso, não diferenciando migrantes domésticos de migrantes internacionais, nem que tipos de desastres ambientais devem ser considerados. Entretanto, sua definição ocasionou discussões dentro do campo jurídico internacional, promovendo com que mais pesquisadores tentassem conceitualizar o fenômeno (CLARO, 2018). Derivada de El-Hinnawi, a definição de Norman Myers (2005) teve bastante repercussão internacional devido ao seu uso nas estimativas propostas pelo autor para os fluxos migratórios ambientais. Para Myers (2005, p. 1), migrantes ambientais seriam

[...] pessoas que já não conseguem ter uma vida segura em seus países por causa da seca, erosão do solo, desertificação, desflorestamento e outros problemas ambientais, juntamente com os problemas associados às pressões populacionais e à pobreza profunda. Em seu desespero, essas pessoas sentem que não têm outra alternativa senão buscar refúgio em outro lugar, por mais perigosa que seja essa tentativa. Nem todos deixam seus países, muitos se deslocam internamente. Mas todos abandonam suas casas temporária ou permanentemente, com pouca esperança de retorno

O conceito de Myers, embora tente preencher as lacunas deixadas por El-Hinnawi, também foi bastante criticada e não tem mais sido utilizada, especialmente pela sua imprecisão terminológica. Embora tente definir alguns desastres ambientais, ao utilizar termos genéricos como “problemas ambientais” e “problemas associados às pressões populacionais”, sua definição acaba trazendo incertezas (BIERMANN; BOAS, 2010). Entretanto, ao definir alguns desastres específicos, Myers iniciou uma tendência na literatura, de tentar delimitar quais desastres causariam migrações, e quais não.

Um desses conceitos que busca delimitar as migrações ambientais para certos tipos de desastres é empregado por Biermann e Boas (2008, 2010). Os pesquisadores trazem que, devido aos limitados ganhos conseguidos com esforços de mitigação realizados até o presente, Estados estão cada vez mais propensos a criarem mecanismos de adaptação às mudanças climáticas. Como resultado, as migrações ambientais devem gradualmente estar mais presentes no debate em diferentes organismos internacionais enquanto medidas de adaptação, além de ser uma preocupação de diferentes Estados e atores internacionais (BIERMANN; BOAS, 2010).

Nesse cenário, eles defendem que deveria ser dada uma especial atenção aos impactos das migrações ambientais para os países em desenvolvimento – devido à baixa capacidade de adaptação, os migrantes ambientais seriam um problema político somente em países em desenvolvimento, enquanto que os países desenvolvidos conseguiram planejar e se adaptar aos fluxos de forma doméstica. Afirmam que “o problema de refugiados ambientais é, em seu centro, um problema de desenvolvimento” (BIERMANN; BOAS, 2010, p. 74).

Tendo isso em consideração, eles propuseram uma definição alternativa de migrantes ambientais, buscando garantir maiores instâncias de proteção aos Estados em desenvolvimento. Para isso, sugerem que somente sejam considerados como migrantes climáticos os indivíduos que deixam seu território por três tipos de desastres ambientais: (1) aumento do nível do mar; (2) eventos climáticos extremos (como ciclones, terremotos e tempestades tropicais); e (3) seca e consequências da escassez de água. Argumentam que, embora a sua definição seja proposta como universal, Estados desenvolvidos conseguem lidar com esses três conjuntos de desastres ambientais a partir da sua capacidade atual de adaptação climática (por exemplo, pela reconstrução de infraestrutura, pela evacuação de áreas afetadas e pela realocação de migrantes), enquanto que Estados em desenvolvimento não possuem a mesma capacidade (BIERMANN; BOAS, 2010).

Outras duas questões relacionadas às estimativas e às conceitualizações de migrações ambientais são relativas à (1) resiliência humana e (2) “populações presas” (*trapped populations*). Desastres ambientais impactam diferentes pessoas de formas distintas. Populações de uma mesma área, com as mesmas condições socioeconômicas, têm apresentado diferentes respostas a desastres ambientais. Enquanto que alguns indivíduos decidem migrar assim que transcorrido o evento climático, outros tendem a permanecer no seu lugar de origem, esperando que o desastre termine ou se adaptando às novas condições ambientais. Isso se deve às características de resiliência, bastante particulares aos indivíduos e as comunidades (MCADAM, 2010, 2011).

Em alguns casos, contudo, a decisão de permanecer no território atingido pelos desastres deriva não de fatores de resiliência, mas sim pela dificuldade em se deslocar. Especialmente em casos de desastres de início lento como secas e o aumento do nível do mar, que trazem impactos indiretos à população pela diminuição de oferta de alimentos, migrar pode ser dispendioso. Essas populações vulneráveis aos desastres e que não podem se deslocar são caracterizadas como “populações presas” (MCADAM, 2011; COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CELAC, 2018).

Alguns casos internacionais são emblemáticos na discussão de migrações ambientais. O mais destacado deles é relacionado ao aumento do nível do mar e a sua acidificação, principalmente para o conjunto de ilhas do Pacífico e do Caribe (MCADAM, 2010; CELAC, 2018). Devido ao aumento do clima global, o derretimento de geleiras e ainda outros fenômenos climáticos, estima-se que nas próximas décadas o nível de água dos mares e oceanos aumentará de forma a afetar permanentemente as regiões costeiras dessas ilhas, até mesmo ao ponto de algumas serem submergidas até 2100 (RIGAUD et al., 2018; IPCC, 2018). Alguns exemplos de ilhas ameaçadas de submersão são as Ilhas Maldivas, Tuvalu e Kiribati (MCADAM, 2010).

Não obstante, o deslocamento forçado nessas ilhas não acontece somente em caso de submersão total do seu território. Devido ao aumento do nível dos mares, a disponibilidade de água potável tem diminuído, graças à presença cada vez maior de água marinha nos reservatórios e sua infiltração no subsolo. Além disso, a salinização do solo e a acidificação dos mares têm afetado a agricultura, a pecuária e a pesca dessas ilhas, atividades econômicas tradicionais das suas comunidades. Assim, já é perceptível um fluxo de emigrantes ambientais nos casos das ilhas do Pacífico e do Caribe, que tende somente a aumentar conforme a intensidade das mudanças climáticas venham a aumentar nesses Estados (CAMPBELL, 2010; MCADAM, 2010; RIGAUD et al., 2018).

Mantido o atual nível de emissões de GEEs e de atividade humana, é estimado que alcancemos um aumento do clima global entre 1.5°C e 2°C até o final do século. Nessa faixa de aumento, os impactos ambientais serão severos, indo além das atuais capacidades de adaptação ao clima de grande parte dos Estados e gerando o deslocamento forçado de várias comunidades, especialmente as mais vulneráveis, como as que vivem em regiões costeiras (IPCC, 2018). A situação é ainda mais preocupante se for considerado que o nível de emissões dos últimos anos ultrapassa as estimativas do IPCC: a atual infraestrutura empregada e os investimentos já realizados em combustíveis fósseis estão muito além de níveis seguros para a humanidade e com potencial para alcançar além dos 2°C, segundo um recente estudo publicado pela revista Nature (TONG et al., 2019). Caso se concretize o aumento do clima global acima de 2°C, por exemplo, o aumento do nível do mar é estimado em quase 0.5 metro a mais do que nas estimativas de 1.5°C, o que trará fluxos migratórios ainda maiores e mais frequentes (IPCC, 2018; RIGAUD et al., 2018).

Outro caso refere-se às migrações ambientais induzidas pela seca e pela desertificação. Embora fenômenos de escassez de água e umidade não possam ser relacionados somente às mudanças climáticas, uma vez que há um conjunto de variáveis que estão atreladas, o aumento da temperatura global intensifica o impacto e a severidade desses casos (BIERMANN; BOAS,

2010). Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2007), caso os padrões de aquecimento global se mantenham e seja atingido um aumento do clima global de ao menos 2°C comparado com os níveis pré-industriais, entre 800 milhões e 1.8 bilhão de pessoas serão afetadas pela falta de água e pela desertificação.

Esses números tendem a ser ainda maiores se for considerado o impacto desses fenômenos para a produção de alimentos, especialmente em regiões com alto índice de agricultura de subsistência, como no caso da África Subsaariana ou para o caso da América Central. A falta de água, o aquecimento global e a maior frequência de eventos climáticos extremos ameaçam a segurança alimentar de várias comunidades, que se veem obrigadas a se deslocar em busca de condições básicas de vida devido às mudanças climáticas<sup>10</sup> (CELAC, 2018; RIGAUD et al. 2018).

Um debate com bastante repercussão internacional refere-se às responsabilidades éticas e morais pelas migrações ambientais. Como afirmado por Biermann e Boas (2008, 2010), as migrações ambientais afetam e afetarão mais drasticamente os Estados em desenvolvimento, devido às capacidades de Estados desenvolvidos de melhor se adaptarem às mudanças climáticas e de lidarem com os fluxos migratórios. Essa questão é de particular importância se for considerado que a maior parte das emissões de GEEs é emitida por Estados desenvolvidos, sendo esses os maiores responsáveis pelo aquecimento global e pelas mudanças climáticas (CARBON DIOXIDE INFORMATION ANALYSIS CENTER – CDIAC, 2016; AHMED, 2018). Dentro desse debate, têm sido levantadas hipóteses e abordagens de que Estados desenvolvidos, por terem responsabilidades maiores, deveriam assumir maiores funções de mitigação às mudanças climáticas e também reassentarem migrantes ambientais, abrindo suas fronteiras para os atingidos por desastres ambientais (NAWROTZKI, 2014).

Uma última discussão relacionada aonexo entre meio ambiente e mobilidade humana encontra-se na proposição de medidas que devem ser tomadas internacionalmente por Estados e outros atores para lidar com as migrações ambientais. Distintos enfoques têm sido levantados por acadêmicos e políticos, denominadas de forma geral ou como (1) alarmistas ou (2) otimistas

---

<sup>10</sup> Especialmente no caso da América Latina, o deslocamento induzido pela seca e desertificação tem sido caracterizado por desigualdades sociais e de gênero. Majoritariamente, são homens que compõem a população de migrantes da América Central para os Estados Unidos, enquanto que mulheres tendem a ficar na sua terra natal, trabalhando na terra e cuidando de seus filhos. Essa decisão de migrar geralmente segue, também, o endividamento dessas populações: como se deslocar é geralmente a última linha de ação tomada pelas famílias, é comum que o migrante tenha adquirido dívidas para tentar lidar com os desastres. Apesar disso, a permanência de mulheres no território atingido, após a migração dos homens, tem sido relacionado com um aumento da educação média das crianças e com um uso mais efetivo das rendas e das remessas, devido ao fato de permitirem que seus filhos obtenham uma educação de qualidade e por utilizarem os recursos de forma mais efetiva do que os homens (WORLD FOOD PROGRAMME – WFP, 2017; CELAC, 2018).

(MCADAM, 2011). Enquanto que os primeiros encaram as migrações ambientais como um fenômeno negativo, a ser mitigado e diminuído através do combate às mudanças climáticas ou pela criação de um mecanismo global de proteção aos migrantes, autores otimistas tendem a apresentar as migrações ambientais como possíveis mecanismos de adaptação às mudanças climáticas, não devendo ser evitadas mas sim incentivadas (GEMENNE; BLOCHER, 2017).

As propostas de Biermann e Boas (2010) podem ser identificados como um exemplo de um enfoque otimista. Ao afirmarem que a expansão do regime de refúgio para migrantes ambientais enfraqueceria a efetividade de proteção a refugiados, trazem uma alternativa: a criação de um novo Protocolo Global para proteção a migrantes ambientais. Esse Protocolo presume um suporte e financiamento fornecido pela comunidade internacional, e seria localizado dentro das instâncias relacionadas à adaptação às mudanças climáticas. Eles propõem cinco princípios necessários para o seu bom funcionamento: 1) O Princípio do Reassentamento e da Realocação Planejada; 2) O Princípio de Reassentamento ao invés de Asilo Temporário; 3) O Princípio de Direitos Coletivos para Populações Locais; 4) O Princípio de Assistência Internacional para Medidas Domésticas (de adaptação); e 5) O Princípio de Partilha de Encargos (*Burden-Sharing*). Esse amplo número de mecanismos propostos leva em consideração que as migrações serão fenômenos permanentes nas próximas décadas, deslocando comunidades inteiras e não somente indivíduos, e que a melhor performance institucional se encontraria a partir de esforços de adaptação às mudanças climáticas, e não de mitigação. A partilha de encargos, considerada em conjunto com a definição proposta pelos autores, sugere que os custos e responsabilidades das migrações ambientais devem ser concentrados em Estados desenvolvidos, principais responsáveis pelas mudanças climáticas (BIERMANN; BOAS, 2008, 2010).

Uma proposta parcialmente oposta é fornecida por Dina Ionesco (2019), chefe da Divisão de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas da OIM. Enquanto que Ionesco também propõe que migrantes ambientais não devem ser adicionados a definição atual de refugiados, uma vez que isso poderia enfraquecer e dar incentivos negativos à participação de Estados ao atual regime, ela afirma ser contrária à proposição de um novo Protocolo Global. Para a pesquisadora, o foco da comunidade internacional deve permanecer na mitigação às mudanças climáticas, de forma a prevenir que as pessoas sejam forçadas a se deslocar. Além disso, ela argumenta que há uma quantidade de dispositivos legais existentes que são capazes de fornecer algum tipo de proteção aos migrantes ambientais, especialmente dentro do regime internacional de Direitos Humanos. A autora ainda traz que os fluxos migratórios ambientais são muitas vezes voluntários e não forçados, especialmente no caso de desastres de início lento e progressivos.

Como consequência, ela propõe que seria mais eficiente planejar e organizar os atuais fluxos, além de incentivar a abertura de fronteiras nacionais para os migrantes, do que construir novas instâncias de governança e de proteção (IONESCO, 2019).

François Gemenne e Julia Blocher (2017) vão de acordo à análise de Biermann e Boas (2008, 2010) ao afirmar que as migrações ambientais são inerentemente um problema de desenvolvimento. Partindo da literatura de Estudos de Migrações Forçadas, os pesquisadores concluem que os fluxos migratórios podem atuar positivamente na adaptação ao clima. Em situações de desastres naturais, fluxos de emigração acabam por reduzir o impacto antropogênico em regiões degradadas, diminuindo a concentração populacional; e, através do envio de remessas internacionais, emigrantes podem fornecer recursos para a sua comunidade original, de forma a melhorar a capacidade local de adaptação.

Os autores ainda propõem que as migrações ambientais podem ser encaradas de duas formas dentro do cenário de adaptação às mudanças climáticas: não só podem ser realizadas iniciativas de adaptação ao clima buscando mitigar e enfrentar os fluxos migratórios de deslocados ambientais, com potencial de ordená-los ou de diminuir seu impacto, quanto também os fluxos de deslocamentos podem ser incentivados enquanto mecanismos próprios de adaptação às mudanças climáticas. Isso ocorre por diminuírem a pressão populacional em regiões degradadas e, a partir do envio de remessas internacionais, fornecerem recursos para que as populações presas consigam se adaptar aos desastres ambientais (GEMENNE; BLOCHER, 2017).

Deve ser salientado, destarte, o potencial papel positivo que as migrações ambientais podem desempenhar no contexto de mudanças climáticas. Se planejada corretamente e localizada em conjunto com outras medidas, os fluxos migratórios podem atuar como instrumentos de adaptação às mudanças climáticas (BLACK et al., 2011). Apesar desse potencial, Gemenne e Blocher (2017) afirmam que as migrações ainda são muito pouco exploradas pelos aparatos políticos internacionais relacionados às mudanças climáticas – embora já tenham sido previstas como um fator positivo de adaptação em certos marcos normativos internacionais.

## 2.2 PRINCIPAIS MARCOS NORMATIVOS

Tendo apresentado a discussão acadêmica e política sobre o nexos entre meio ambiente e mobilidade humana, e suas implicações para as migrações ambientais, analisam-se aqui os principais marcos normativos sobre o tema.

Atualmente, não há nenhum acordo internacional que encopasse de forma abrangente e completa as questões relativas aonexo entre meio ambiente e mobilidade humana (CLARO, 2015; JUBILUT et al., 2018). Diferentemente de refugiados e asilados políticos, que possuem definição específica em mecanismos acordados internacionalmente, migrantes ambientais são comumente caracterizados dentro da categoria de migrantes voluntários – ou seja, migrantes que não são forçados a se deslocar e, por isso, não necessitam da proteção estatal (BETTS, 2011). Conforme discutido anteriormente, essa categorização não faz jus à complexidade das migrações ambientais, especialmente em um cenário de mudanças climáticas.

A ausência de acordos internacionais específicos não implica na inexistência de um regime internacional (FINNEMORE; SIKKINK, 1999). Estados atuam internacionalmente em questões além daquelas formalizadas em acordos (YOUNG, 1982), e nem sempre um regime será formalizado de forma multilateral (FINNEMORE, 1996). Como apontado por Finnemore e Sikkink (1999), normas internacionais só costumam ser formalizadas depois de atingirem o “efeito cascata” e estarem suficientemente difusas no SI, já em processo de internalização dos Estados; contudo, regimes são formados a partir dos processos de formação de agenda (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986; YOUNG, 2009), que precedem os processos de formalização.

Além disso, a inexistência de marcos normativos também não significa que os Estados e outros atores internacionais não têm agido em questões relativas às migrações ambientais. Jane McAdam (2011) aponta que um dos motivos pelos quais ainda não existem marcos normativos específicos sobre migrações ambientais é o fato de sua governança ser muito fragmentada, tanto verticalmente (com Estados e atores atuando em diferentes níveis, não só internacionais) quanto horizontalmente (relacionando as migrações ambientais com outros temas internacionais, como direitos humanos, meio ambiente e prevenção de desastres). Assim, embora não haja mecanismos específicos, é possível observar a presença das migrações ambientais em marcos normativos de outras áreas das Relações Internacionais, especialmente aqueles relacionados à adaptação à mudança climática e, mais recentemente, às propostas de acordos sobre migrações internacionais.

Diferentemente de migrações internacionais, que até o momento não possuem nenhum marco regulatório acordado globalmente e ratificado por Estados, o regime internacional de refúgio já é bem estabelecido e disseminado pelo SI (BETTS, 2011). O regime foi formado logo após o final da Segunda Guerra Mundial, tendo inicialmente um foco somente em migrantes forçados do continente europeu (especialmente aqueles atingidos pela guerra) (LOESCHER; MILNER, 2011). Apesar do regime conter princípios que preveem

responsabilidades aos Estados de destino em caso de deslocamento internacional, como, por exemplo, integrar localmente os refugiados ou reassentá-los em um terceiro país, além de não poderem devolvê-los ao território de origem (o princípio de *non-refoulement*, ou “não-devolução”), seus marcos normativos tem sido criticados pelo seu alto teor soberanista. Sua definição de quem são refugiados garante uma discricionariedade que aos Estados; apesar de se afirmar universal, somente um determinado grupo de migrantes possui proteção dentro de suas diretrizes, com uma grande parcela dos atuais migrantes forçados internacionais estando fora de seu escopo (BAGGIO; SARTORETTO, 2018).

O regime internacional de refúgio tem como marco normativo inicial a Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto do Refugiado (Convenção de Genebra), posteriormente reformulado pelo Protocolo Adicional de 1967 (Protocolo de Nova Iorque), quando se extinguiu à restrição geográfica ao estatuto de refugiado, não mais limitado aos deslocados europeus (ACNUR, 1967). Em suas diretrizes, esses dois documentos possuem definições explícitas a quem os Estados devem fornecer proteção e garantir o estatuto de refúgio. A definição clássica refere-se ao indivíduo que, temendo ser perseguido por motivos de “raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política” (ACNUR, 1951, p. 2), atravessa a fronteira de seu Estado e solicita o refúgio a outro país, sendo impossibilitado de voltar ao seu território original.

Essa definição, portanto, exclui a garantia de proteção estatal para migrantes ambientais. Além da motivação ambiental não ser considerada formalmente como uma causa de deslocamento forçado pelo regime, indivíduos que migram por desastres ambientais não podem argumentar o “fundado temor de perseguição” que a definição clássica prevê, uma vez que o meio ambiente não pode ser caracterizado como um agente oficial de perseguição no Direito Internacional dos Refugiados (MCADAM, 2010; RAMOS, 2011). Como consequência, dentro do regime internacional de refúgio, não há nenhuma previsão de proteção à migrantes ambientais internacionais, estando esses em uma situação de vácuo jurídico dentro de seus marcos normativos (MCADAM, 2011; RAMOS, 2011; CLARO, 2015).

Apesar de não estarem previstos na Convenção de Genebra e no Protocolo de Nova Iorque, outros marcos normativos internacionais têm abordado as questões de migrações ambientais, em áreas que abrangem desde as questões relativas às migrações internacionais, de mudanças climáticas e de prevenção de desastres (BETTS, 2011; MCADAM, 2011).

Dois dispositivos regionais relativos ao estatuto de refugiado modificaram a definição clássica de refúgio e expandiram seu conceito<sup>11</sup>, buscando melhor adequar os regimes às realidades locais. São esses: a Convenção da Organização da Unidade Africana (1969) e a Declaração de Cartagena sobre Refugiados (1984), o primeiro acordado por Estados do continente africano e o segundo por Estados latino-americanos (RAMOS, 2011).

Enquanto que a primeira dessas prevê que devem ser incluídos na categoria de refugiados aqueles forçados a se deslocar por “agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimento que perturbem gravemente a ordem pública” (ACNUR, 1969, online), a Declaração de Cartagena traz que refugiados são, além da definição tradicional, aqueles que fogem de seu país de origem “pela sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça de direitos humanos ou outras circunstâncias” (ACNUR, 1984, online).

Apesar de expandirem a definição de refugiados, nenhum desses dispositivos foi utilizado até o momento para garantir o estatuto de refugiado a deslocados ambientais. Acadêmicos têm sugerido que seria possível incluir as migrações ambientais na definição a partir do termo de “perturbação grave à ordem pública”, no caso da Convenção da OUA, ou de “outras circunstâncias” no caso de Cartagena (RAMOS, 2011; CLARO, 2015). Contudo, até o momento, Estados que ratificaram as duas normas mencionadas têm utilizado mecanismos temporários para fornecer proteção a deslocados por desastres, principalmente a partir do uso de vistos humanitários<sup>12</sup>. Essa prática sugere que Estados não desejam ser obrigados a estender o estatuto de refugiado aos migrantes ambientais (EDWARDS, 2006).

Cumpram ressaltar ainda o papel de Organizações Internacionais dentro desses marcos normativos relativos ao refúgio. O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

---

<sup>11</sup> Esse fenômeno é denominado como alargamento de regime (*regime stretching*): ao modificarem regionalmente a definição de refugiados, os Estados definiram um escopo adicional ao regime, modificando suas funções e tarefas e, dessa forma, o comportamento esperado. Contudo, essas medidas não tiveram impacto no regime global, o que diferencia alargamentos de regimes dos mecanismos de expansão de regimes (*regime expansion*), onde a prática de atores internacionais modifica o mandato inicial dos regimes à nível global (BETTS, 2010; PACÍFICO, 2012). Os alargamentos de regime podem servir como uma possível abertura para que Estados e Organizações Internacionais possam garantir a proteção a deslocados ambientais sem necessariamente modificar o regime internacional na escala global (EDWARDS, 2008; PACÍFICO, 2012; JUBILUT; RAMOS, 2014).

<sup>12</sup> O uso de vistos humanitários para lidar com deslocados ambientais têm sido utilizado em algumas situações, marcadamente no caso de desastres ambientais no continente africano. No Brasil, um dos maiores exemplos de proteção por intermédio de vistos humanitários é o caso dos imigrantes haitianos, que não tiveram garantidos um estatuto de refugiado (RAMOS, 2011; CLARO, 2015). Embora tenham sido levantados pela literatura como uma possível forma de resolução para as migrações ambientais, vistos humanitários não garantem o mesmo tipo de proteção que o estatuto de refugiado, nem é identificado como um mecanismo capaz de lidar com toda a gravidade da situação (BETTS, 2011; MCADAM, 2011). Além disso, vistos humanitários garantem uma discricionariedade ainda maior por parte dos Estados de destino, que se aproveitam da falta de formalização e de normas precisas para não arcarem com os custos de proteção, o que gera um regime internacional fraco e de difícil disseminação (BRUNER, 2017).

(ACNUR) tem sido a principal instituição com funções organizacionais, tendo desde a Convenção de Genebra sido encarregada da fase operacional de proteção de refugiados, além da supervisão da atuação dos Estados e da criação de transparência e monitoramento dos fluxos migratórios. Através dessas atuações, o ACNUR tem alterado de forma significativa o regime em que está inserido, sendo esse fenômeno analisado por diversos estudiosos (BARNETT; FINNEMORE, 2004; BETTS, 2011; LOESCHER; MILNER, 2011).

Apesar do papel preponderante do ACNUR, o regime de refúgio ainda é marcado por uma forte atuação interagências, que costumam operar em áreas onde possuem alto grau de especialização. Nos últimos anos, o ACNUR tem atuado cooperativamente com outras OIs, especialmente a OIM e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), no que veio a ser denominado como abordagem *cluster*: um mecanismo cooperativo no qual cada organização possui a responsabilidade de lidar com uma categoria específica de migrantes, ou em um determinado estágio do deslocamento. No caso de deslocados internos, por exemplo, o ACNUR tem fornecido proteção temporária a deslocados por conflitos, enquanto que a OIM tem auxiliado deslocados por desastres e outras organizações, como a Cruz Vermelha Internacional, tem atuado na garantia de direitos básicos (BETTS, 2011; MCADAM, 2011). Tanto o Alto Comissariado quanto a OIM têm defendido, em momentos distintos, que a abordagem *cluster* poderia ser empregada para que se forneça proteção a deslocados ambientais, mesmo que de forma temporária (OIM, 2009a; ONU, 2019).

Em relação aos motivos pelos quais os migrantes ambientais não são incluídos em nenhuma das normas internacionais relativas aos refugiados, têm sido levantadas algumas possíveis respostas (GEMENNE; BLOCHER, 2017). Apresenta-se aqui quatro delas, de certa forma complementares: a motivação histórica, a classificação de migrantes ambientais como migrantes econômicos, a questão da expansão do regime e o mito da diferença entre migrantes de países do Terceiro Mundo e de migrantes do Primeiro Mundo.

Como já apresentado, o regime internacional de refúgio foi originado na década de 1950, sendo modificado na década de 1960. As discussões internacionais sobre meio ambiente, contudo, só vieram a acontecer de forma mais ativa ao final da década de 1960, com a publicação de relatórios técnicos e científicos sobre a degradação ambiental, e com os movimentos políticos de Maio de 1968 (LAGO, 2006). Dessa forma, nos trabalhos preparatórios que levaram a negociação sobre a Declaração de Genebra, pouca ou nenhuma atenção era dada às questões ambientais, sendo o tema de desastres naturais praticamente ignorado pelos Estados (BAGGIO; SARTORETTO, 2018; SARTORETTO, 2018). Não obstante, embora essa questão histórica venha a mostrar o porquê da inexistência de menções

às migrações ambientais quando do início do regime, não traz explicações dessa lacuna nos dias atuais.

Uma segunda explanação trazida por alguns pesquisadores está relacionada à percepção das migrações ambientais como voluntárias, e não como um deslocamento forçado. Essa ideia não só é perceptível em “negacionistas climáticos”, ou seja, em pessoas que negam a existência de mudanças climáticas, mas também naqueles que afirmam existir umnexo causal complexo na decisão de migrar, no qual o meio ambiente somente seria uma das variáveis existentes. Assim, deslocados ambientais tomariam a decisão de migrar voluntariamente. O meio ambiente só seria uma variável importante quando relacionada a outras motivações, como, por exemplo, à violação de direitos humanos, ou no caso de conflitos originados pela disputa sobre recursos naturais (STOJANOV, 2008; BEINE; JEUSETTE, 2018).

Essas abordagens têm sido criticadas por alguns autores, especialmente por estudiosos da área de justiça climática. Eles apontam que, ao se tratar as migrações ambientais como voluntárias, acaba-se por eximir as responsabilidades dos Estados em relação às mudanças climáticas. Sendo as migrações ambientais um problema específico de Estados em desenvolvimento e as mudanças climáticas ocasionadas historicamente por Estados desenvolvidos, definir as migrações ambientais como voluntárias trariam margem para que esses últimos não assumissem suas responsabilidades morais e históricas (NAWROTZKI, 2014; AHMED, 2018).

Um terceiro argumento, presente na fala de diversos tomadores de decisão e especialmente dentre Organizações Internacionais, está relacionada à hipótese de expansão do regime. Segundo esse argumento, expandir a definição atual de refugiados para incluir migrantes ambientais traria efeitos negativos, levando eventualmente ao fim do regime, devido aos altos custos que seriam necessários para garantir a proteção (OIM, 2009b; BIERMANN; BOAS, 2010; MCADAM, 2010, 2011; IONESCO, 2019). Além disso, os custos iniciais de expansão teriam que ser arcados por somente um Estado em um primeiro momento, e, se consideradas as atuais estimativas de migrantes ambientais, esses custos seriam muito altos para que algum Estado pudesse arcar (BETTS, 2010, 2011; MCADAM, 2011).

Por fim, um quarto argumento é levantado por estudiosos de teorias interpretativistas do Direito Internacional, especialmente de uma escola conhecida como TWAIL (Abordagens Terceiro-Mundistas para o Direito Internacional, ou *Third World Approaches to Internatinoal Law*). Essa abordagem traz que as normas internacionais devem ser consideradas dentro do contexto histórico, político, intelectual e moral em que foram concebidas. Dessa forma, torna-se possível analisar os interesses e as relações de poder que as constituíram. Ou seja, o Direito

Internacional seria uma representação clara do poder dos Estados, de elites e de organizações, e não algo natural do SI (CHIMNI, 2009).

Segundo o TWAIL, existe um mito da diferença (*myth of difference*) atribuído por Estados a migrantes do Terceiro Mundo (ou seja, de Estados em desenvolvimento) e a migrantes do Primeiro Mundo (ou seja, de Estados desenvolvidos). Enquanto que historicamente se retratam os primeiros como vítimas de Estados pobres, com a migração decorrendo de uma situação de fragilidade estrutural, os migrantes do Primeiro Mundo são retratados como migrantes mais desejáveis – em geral brancos, europeus e de classes mais ricas, deslocando-se somente em situações de extrema urgência. Considerando que as migrações ambientais são mais intensas e frequentes em Estados em desenvolvimento, já que Estados desenvolvidos possuem capacidade de adaptação para lidar com desastres ambientais, há de se ressaltar o impacto que essa diferenciação baseada em questões de racismo e xenofobia têm em relação à categorização dos migrantes ambientais no regime internacional de refúgio (CHIMNI, 1998, 2009).

Dentro dos marcos normativos dos regimes de meio ambiente, as migrações ambientais eram raramente discutidas, se não como parte do discurso legitimador para as medidas de mitigação ambiental (EL-HINNAWI, 1985). Nos primeiros anos que seguiram a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (UNFCCC), a mobilidade humana só era trazida para a discussão como parte do discurso de nações em desenvolvimento como um argumento moral para que Estados desenvolvidos realizassem as metas de mitigação (CORNELOUP; MOL, 2014). As migrações ambientais, então, eram tratadas somente como um problema para o futuro e para as próximas gerações – o foco deveria ser dado para as medidas de mitigação e para a promoção de desenvolvimento sustentável, e, por consequência, as migrações ambientais não ocorreriam (BURTON, 2011; HALL, PERSSON, 2018).

Esse cenário só veio a ser modificado em 2007 quando, devido ao relatório do IPCC (2007) que indicava cenários pessimistas para o futuro do planeta se mantido o mesmo padrão de emissão de GEEs, Estados começam a dar mais atenção a temas de adaptação climática. Até a metade dos anos 2000, o mantra de ação que balizou as ações de combate às mudanças climáticas era “mitigação é global, adaptação é local” (BURTON, 2011, p. 481). Enquanto que os esforços eram reunidos na tentativa de lidar com as causas das mudanças climáticas, especialmente a partir da redução de emissão de GEEs, temas de adaptação eram tratados como responsabilidade de entidades locais, com foco no Estado e nas unidades subnacionais (HALL; PERSSON, 2018).

Com a mudança de percepção em relação à mitigação e à adaptação, e o crescimento da preocupação com formas para que a humanidade possa se adaptar às mudanças climáticas (BENZIE; PERSSON, 2019), Estados e atores internacionais começaram a discutir instâncias globais de adaptação às mudanças climáticas. Uma grande parte da literatura sobre o tema (ISOARD, 2011; HALL; PERSSON, 2018; PERSSON; DZEBO, 2019) identifica como ponto de inflexão para essa mudança na política internacional – quando adaptação e mitigação começam a receber o mesmo tipo de comprometimento da comunidade internacional – o documento chamado “Plano de Ação de Bali” (*Bali Action Plan*), acordado na Conferência das Partes 13 (COP-13) em 2007. Desde então, temas relacionados a adaptação transnacional têm recebido uma grande atenção, estando cada vez mais presentes na pauta de discussão política internacional enquanto um tema de escala global, e não somente local ou regional (BURTON, 2011).

Embora o Plano de Ação de Bali não tenha nenhuma menção às migrações ambientais, o documento acordado pelos Estados estabelecia uma diretriz, conhecida como “Roteiro de Bali” (*Bali Road Map*): em 2010, três anos depois, deveria ser assinado um quadro internacional sobre adaptação, na COP-16, em Copenhague (WARNER, 2012). O documento ainda assinalava que esse novo quadro deveria considerar o princípio de Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas (CBDR), ou seja, que todos os Estados possuem responsabilidades e compromentimentos, mas de maneiras distintas e em graus diferentes (WARNER, 2012).

Se o ponto de inflexão para a adaptação climática pode ser atribuído ao Plano de Ação de Bali, a assinatura do Arcabouço de Cancun em 2010 representou a primeira vez que a mobilidade humana foi inserida no debate internacional sobre mudanças climáticas (OIM, 2018). Dentre as suas considerações sobre medidas a serem adotadas em relação à adaptação climática, o documento traz que os Estados que ratificarem o Arcabouço são convidados a

aprimorarem suas ações de adaptação sob o Arcabouço de Adaptação de Cancun, levando em consideração o princípio de Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas e suas Respectivas Capacidades, suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias nacionais e regionais, realizando, *inter alia* [...] medidas para aprimorarem o entendimento, coordenação e cooperação em relação ao deslocamento, migração e realocação planejada induzidos pelas mudanças climáticas, quando apropriado, nos níveis locais, nacionais e internacionais (UNFCCC, 2010, online, grifo do autor).

Ao sugerirem medidas de adaptação a serem tomadas em relação às migrações ambientais, os Estados presentes na COP-16 (2010) reconheceram, pela primeira vez, que as mudanças climáticas tinham impactos na mobilidade humana (WARNER, 2012) – uma

demonstração de como o tema estaria no “alto nível” do debate internacional (OIM, 2018), característica de um regime internacional em formação (YOUNG, 2009).

Cinco anos depois, na COP-21 (2015), os Estados voltaram a discutir questões relativas à mobilidade humana e às mudanças climáticas. Enquanto que no Arcabouço de Cancun as únicas medidas acordadas foram de recomendação aos Estados, em Paris, o texto final do documento estabelecia a criação de uma Força Tarefa em Deslocamento, com mandato para sugerir ações para mitigar e minimizar os impactos das mudanças climáticas no deslocamento humano. Segundo a OIM, o CAF e o Acordo de Paris devem ser considerados como marcos históricos no debate internacional sobre migrações ambientais, uma vez que foram os pioneiros a discutir sobre onexo entre meio ambiente e mobilidade e, especialmente no caso da COP-21, por tomarem medidas operacionais para que Estados e organizações lidem com as migrações ambientais (OIM, 2018).

Cumpre, por fim, discutir como as migrações ambientais têm sido inseridas dentro dos marcos normativos relativos às migrações internacionais. Como já discutido, diferentemente do regime internacional de refúgio, ainda há poucas instâncias normativas sobre migrações internacionais sendo debatidas e propostas na seara multilateral. Até recentemente, não havia um acordo internacional específico sobre migrações internacionais, sendo o tema governado por Estados de forma discricionária (BETTS, 2011).

Um primeiro passo para que se preenchesse ela lacuna foi a Declaração de Nova Iorque (2016). Acordada e negociada politicamente na Assembleia Geral das Nações Unidas, a Declaração veio como resposta a diversos atores que demandavam uma resposta da comunidade internacional sobre os crescentes fluxos migratórios. Em suas diretrizes gerais, é afirmado que o documento tem como objetivo regular a prática de Estados em todas as esferas das migrações internacionais, com recomendações de medidas a serem tomadas. Especificamente em relação às migrações ambientais, a Declaração abre com a afirmação de que “algumas pessoas [...] migram em resposta aos efeitos adversos das mudanças climáticas, dos desastres naturais (alguns relacionados às mudanças climáticas), ou outros fatores ambientais” (ONU, 2016, online), trazendo ainda que as migrações internacionais são, em muitos casos, multicausais. Além disso, suas cláusulas trazem sugestões para que Estados ratifiquem e cumpram suas metas acordadas em Paris, na COP-21, tendo em vista o impacto que as mudanças climáticas ocasionam na mobilidade humana (OIM, 2018).

Um dos desenvolvimentos da Declaração de Nova Iorque foi a negociação do Pacto Global para a Migração Segura, Ordenada e Regular (GCM), em 2018. O Pacto Global era retratado por alguns atores como um possível quadro normativo para que se pudesse governar

internacionalmente as questões relativas às migrações internacionais (OIM, 2018), preenchendo, enfim, a lacuna existente sobre o tema nas relações internacionais (BETTS, 2011).

Em diversas cláusulas do GMC é possível se identificar menções e recomendações em relação às migrações ambientais. Além de desastres ambientais e mudanças climáticas serem reconhecidas como uma das possíveis motivações para o deslocamento forçado, o documento afirma que um de seus propósitos é de fornecer mecanismos para que Estados possam lidar com as migrações ocasionadas por mudanças ambientais (ONU, 2018). Em um relatório técnico, a OIM afirma que, nos trabalhos preparatórios e consultivos que levaram à escrita do documento, mais de 50 menções foram feitas por Estados e OIs em relação aonexo entre meio ambiente e mobilidade humana, sendo um marco histórico para que se comece a governar as migrações ambientais internacionalmente (OIM, 2018).

Contudo, apesar de, num primeiro momento ambas as normas terem sido avaliadas positivamente por tomadores de decisão internacional, nenhuma delas foi ratificada ao ponto de entrar em atividade (OIM, 2018). Em especial, Estados relevantes internacionalmente, como os Estados Unidos, opuseram-se às diretrizes concordadas em Nova Iorque e no GCM, o que ocasionou na atual paralisação de tomada de ação relativa a essas normas.

Vale ressaltar aqui um dos importantes atores dentro desses marcos normativos relativos às migrações internacionais. Enquanto o ACNUR é considerado central no regime internacional de refúgio, com um reconhecido poder de persuasão dentro da sua esfera de atuação (BARNETT; FINNEMORE, 2004; LOESCHER; MILNER, 2011), a OIM tem sido a maior proponente e coordenadora desse regime internacional sobre migrações internacionais. A Declaração de Nova Iorque trouxe, em uma de suas cláusulas, a necessidade de que a OIM atuasse dentro do sistema onusiano, coordenando as práticas dos Estados e as normas internacionais relacionadas a todos os temas de migrações internacionais, buscando preencher a lacuna antes existente de uma OI específica sobre o tema (ONU, 2016).

Enquanto que originalmente a OIM era considerada somente como uma prestadora de serviços internacionais em questões de migrações, sem poder de persuasão e com limitados recursos materiais (BETTS, 2011), a criação de um mandato de atuação legitimado pelos membros das Nações Unidas, o financiamento das suas operações a partir dos fundos orçamentários da ONU e a autoridade que é atribuída a ela pelos Estados em questões relacionadas às normas sobre migrações internacionais, como a Declaração de Nova Iorque e o GCM, sugerem que a OIM possui agora meios para influenciar nesse regime.

Por fim, pode-se concluir que as migrações ambientais ainda estão incluídas em normas internacionais incipientemente. Não há ainda nenhum dispositivo ou mecanismo acordado internacionalmente específico sobre as migrações ambientais. Na última década, o tema foi incluído em marcos importantes do regime internacional de meio ambiente (o Arcabouço de Cancun e o Acordo de Paris) e do regime internacional sobre migrações internacionais (Acordo de Nova Iorque e Pacto Global sobre Migrações), porém somente de forma recomendatória. Enquanto isso, no regime internacional de refúgio, ainda não há nenhuma menção aos deslocados ambientais como uma das categorias que devem receber o estatuto de refugiado, nem globalmente (Convenção de Genebra), nem regionalmente (Convenção da OUA e Declaração de Cartagena). Esse cenário dá suporte ao argumento de que o regime internacional de migrações se encontra no estágio de formação de agenda (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986; YOUNG, 2009), tendo em vista que o tema já está sendo discutido multilateralmente, mas ainda não está regulado de forma específica.

### 3 O REGIME INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES AMBIENTAIS

As discussões internacionais sobre migrações ambientais ainda são incipientes e a preocupação política internacional sobre o tema têm emergido nos últimos anos (MCADAM, 2011; WARNER, 2012). A presença de mecanismos ou de provisões sobre o tópico em fóruns e acordos multilaterais, o aumento do debate internacional e a presença das migrações ambientais enquanto tema recorrente de política externa para determinados Estados servem como indicativos de como o tema está adentrando no “alto nível” das pautas de discussões internacionais, passo necessário para que o regime seja disseminado e suas normas internalizadas (YOUNG, 1991, 2009).

Ainda se mostra necessário expandir a exposição de como as migrações ambientais são tratadas multilateralmente, indo além da apresentação da análise documental de normas internacionais. Embora princípios normativos sejam características dos regimes internacionais, para se entender o que os constitui é necessário analisar o comportamento e as expectativas dos Estados e de outros atores em relação a um determinado tema (KRASNER, 1982; KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986). Finnemore (1996) argumenta que, em casos onde normas ainda são incipientes ou intersubjetivas, uma boa estratégia metodológica é de se analisar discursos e seus conteúdos, de forma a entender como um assunto está localizado e enquadrado. Portanto, para se aprofundar a análise desse regime em formação, é válido analisar como os Estados e outros atores internacionais têm debatido o tema em fóruns multilaterais.

Esse capítulo inicia com uma apresentação do marco teórico-conceitual que é utilizado para a realização dessa monografia. Pretende-se apresentar um recorte temático, conceitual e contextual da literatura sobre Regimes Internacionais que servem para enquadrar esse trabalho dentro do debate acadêmico sobre o tema na disciplina de Relações Internacionais. Não é pretendido debater de forma holística as abordagens existentes no meio acadêmico, mas sim trazer argumentos, conceitos e questionamentos existentes na literatura e que contribuem para o debate sobre formação e mudança de regimes internacionais, com um enfoque na atuação de Organizações Internacionais enquanto atores internacionais.

Em seguida à exposição do recorte teórico-conceitual, são apresentadas as principais características do regime internacional de migrações ambientais, identificando como ele se encontra em formação – na fase de promoção e discussão de agendas políticas e epistêmicas (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986; YOUNG, 1982, 2009). Para isso, são apresentados os principais aspectos da discussão sobre migrações ambientais dentro da Assembleia Geral das Nações Unidas no interstício entre 1997 e 2017, mapeando os principais atores e suas agendas

de discussão. Essa investigação é realizada por intermédio de uma análise de conteúdo de discursos e por uma pesquisa de palavras-chave (Tabela 1). A escolha de um fórum multilateral é adequada pois possibilita investigar como os atores têm percebido e debatido o tema, e, por conseguinte, quais os moldes e enquadramentos que os atores têm dado a esse regime em formação.

### 3.1 REGIMES INTERNACIONAIS: ABORDAGENS TEÓRICO-CONCEITUAIS

Distintas conceitualizações têm sido propostas para o conceito de Regimes Internacionais na literatura de Relações Internacionais, com variações tanto constitutivas quanto funcionalistas (HAGGARD; SIMMONS, 1987). De uma forma geral, pesquisadoras e pesquisadores da área têm definido Regimes Internacionais como arranjos de governança, nos quais os principais atores são os Estados, com a função de organizar o comportamento e as expectativas dos atores em alguma área específica das Relações Internacionais (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986). A Teoria dos Regimes Internacionais tem sido colocada em uma posição intermediária entre os clássicos paradigmas realistas e idealistas sobre o SI, ou seja, em contraposição ao entendimento do SI como uma estrutura anárquica, sem algum tipo de ordenação, e em contraposição à ideia de uma estrutura internacional altamente organizada (HAGGARD; SIMMONS, 1987).

O interesse de estudiosos de Relações Internacionais com a Teoria de Regimes é comumente localizado no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, devido ao aumento da interdependência e o fortalecimento do multilateralismo no período pós Segunda Guerra. Houve uma tendência a questionar as concepções então dominantes na literatura a respeito da organização do cenário internacional, desafiadas pela disseminação de normas e tratados internacionais, especialmente pelo aumento da cooperação multilateral em áreas antes pouco negociadas, tais como temas ambientais ou de Segurança e Defesa Nacional (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2000). Nesse contexto, a Teoria de Regimes Internacionais foi utilizada para analisar os parâmetros e limites dessas novas instâncias de governança internacional, procurando posicionar os regimes internacionais como uma forma de incentivo à cooperação e de constrangimento entre Estados, reconhecendo algum nível de autonomia para os regimes (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986).

Uma das definições mais reproduzidas e difundidas para os Regimes Internacionais é a fornecida por Stephen Krasner, em uma edição temática do periódico *International Organization*. Em seu artigo, Krasner define-os como “um conjunto de princípios, normas,

regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área-tema” (KRASNER, 1982, p. 185). O autor ainda conceitua regimes como “variáveis intervenientes” entre fatores causais básicos, definidos por ele como “poder, interesses e valores” (KRASNER, 1982, p. 185), e resultados e comportamentos. Explicado de forma alternativa, a definição de Krasner traz que regimes são formados e influenciados pelas relações de poder e interesses entre os atores, e influenciam no comportamento dos Estados.

**Quadro 2 – Quadro de variáveis e conceitos sobre Regimes Internacionais para Krasner (1982)**

Variáveis	Conceitos
Regimes internacionais.	Conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área-tema
Princípios.	Crenças em fatos, causas e questões morais.
Normas.	Padrões de comportamento, definidos em termos de direitos e obrigações.
Regras.	Prescrições ou proscricções sobre ações.
Procedimentos de tomada de decisão.	Práticas dominantes para construção e implementação de decisões coletivas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base em Krasner (1982).

Para Krasner, portanto, regimes são compostos por quatro conjunto de variáveis: princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão. O autor define cada um desses pontos, esquematizados no Quadro 2. Princípios seriam “crenças em fatos, causas e questões morais”; normas seriam “padrões de comportamento, definidos em termos de direitos e obrigações”. Regras seriam “prescrições ou proscricções sobre ações”, e, por fim, “procedimentos de tomada de decisão são práticas dominantes para construção e implementação de decisões coletivas” (KRASNER, 1982, p. 186).

Embora a definição proposta por Stephen Krasner seja bastante reproduzida, diversos trabalhos têm criticado a hierarquia de variáveis propostas pelo autor. Oran Young (1986) aponta que os elementos conceituais são difíceis de serem separados e analisados em situações do mundo real, com várias áreas interrelacionadas e, em alguns casos, ambíguas. Princípios e normas, por exemplo, são dificilmente analisados de forma separadas, uma vez que padrões de comportamento são definidos pelas crenças em fatos e causas; concomitantemente, princípios e regras também são interrelacionados, já que crenças, prescrições e proscricções podem ter o mesmo significados em determinados cenários. Assim, segundo Young (1986, p. 106), a definição de Krasner “não permite que regimes sejam analisados de forma precisa, nem que regimes sejam separados de outras áreas das Relações Internacionais”. Kratochwill e Ruggie

(1986) sistematizam as conceitualizações de Krasner afirmando que regimes são compostos de “elementos normativos, padrões de práticas de Estados, e papéis organizacionais” (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986, p. 759), unindo princípios e regras sobre a mesma variável (“elementos normativos”). Ainda nessa discussão, Tarzi (2003) afirma que a definição de uma “área-tema” na qual as expectativas e comportamentos dos atores convergem é arbitrária e de difícil análise, tendo em vista que não se sinalizam critérios para que futuros trabalhos possam definir o que seria ou não uma área de convergência de expectativas.

Stephen Krasner ainda traz outras contribuições para a definição de Regimes Internacionais. Ele afirma que regimes não podem ser entendidos como acordos temporários, variando de acordo com mudanças de poder e interesses, nem como uma cooperação passageira em alguma área. O que diferenciaria regimes dessas outras duas situações seria a influência de normas e princípios no comportamento dos atores. As decisões dos Estados não ocorreriam somente por um cálculo racional de maximização de ganhos ou redução de custos, mas sim pela interrelação entre o comportamento com os elementos normativos, seja dando constrangimentos ou incentivos à atuação dos Estados (KRASNER, 1982).

Outras duas concepções de Regimes Internacionais são também amplamente utilizadas e difundidas na Teoria de Regimes Internacionais, apresentando ora semelhanças e ora discrepâncias à proposição de Stephen Krasner: as definições de Oran Young (1982, 1986) e de Robert Keohane (1984). Oran Young afirma que regimes são instituições “pervasivas”, amplamente difundidas em todas as áreas das relações internacionais. Embora o autor alegue que sua conceitualização é compatível com aquela proposta por Krasner (1982), há diferenças observáveis entre os dois. Podem ser separadas em três as principais distinções, relativas à ontologia dos regimes, a sua característica e a sua estaticidade ou dinamicidade.

Primeiramente, Young (2009) argumenta que regimes internacionais ocorrem em todas as áreas das relações internacionais; eles se formam em todas os campos de interesses dos atores internacionais, sempre que houver um padrão de comportamento. Normas e princípios, assim, são um resultado dessas práticas coordenadas entre Estados, e não elementos necessários para que exista um regime. Mais do que isso, o autor ainda acrescenta que arranjos formais e organizacionais nem sempre acompanharão os regimes internacionais (1982), não sendo, portanto, variáveis necessárias.

Young ainda aponta duas características intrínsecas a maior parte dos regimes internacionais: a não-exclusão e não-rivalidade (YOUNG, 2009). A partir da disseminação de algum regime, todos os atores do SI começam a receber seus benefícios de forma irrestrita, indistintamente se estão ou não arcando com seus custos ou internalizando suas normas

(OLSON, 1975; YOUNG, 1982). Essas duas características, embora apontadas como um dos incentivos para a formação de regimes internacionais, em certas ocasiões originam problema para a cooperação internacional, especialmente ao permitir a ocorrência de caroneiros (*free-riders*) (NORDHAUS, 2015). Essa questão será melhor discutida na próxima sub-seção.

Dessa concepção ontológica é derivada outra das diferenças entre as contribuições de Krasner e Young: enquanto que o primeiro atribui aos regimes internacionais algumas características funcionalistas, ou seja, atribui funções de coordenação entre os comportamentos dos atores, para o segundo autor regimes internacionais são instituições sociais. Dessa forma, embora em algumas situações regimes internacionais possam operar funções de coordenação, seja de maximização de ganhos ou de diminuição de custos, essa não é uma característica intrínseca a eles (YOUNG, 1982). Regimes internacionais existem, então, indiferentemente da função que ocupam no SI.

A terceira distinção entre Krasner e Young é substantiva e possui ampla difusão entre os teóricos de Regimes Internacionais. Essa dissemelhança diz respeito à dinamicidade (ou a falta dessa) dos regimes. Por serem instituições sociais com alto grau de complexidade, Young (1982, 1986) traz que há uma tendência para que sejam feitas análises “estáticas” de regimes internacionais. Essa prática, para o pesquisador, embora justificável sob alguns contextos, prejudica uma análise compreensiva dos regimes, tendo em vista que não leva em consideração a sua formação, as suas mudanças e seus desenvolvimentos ao longo do tempo.

Em geral, regimes são considerados somente em relação a sua eficiência: depois de formados, eles são fortalecidos ou enfraquecidos. Não há espaço, nas concepções clássicas, para que eles se modifiquem (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). A definição de Krasner (1982) é um exemplo: embora ele proponha instâncias em que os regimes internacionais possam ser modificados, a partir da alteração de algum dos conjuntos de variáveis que compõem os regimes, as análises que o autor propõe são todas estáticas, assemelhando-se a “fotografias” de determinada área das Relações Internacionais (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986; TARZI, 2003). Young (1982, 1986), por outro lado, sugere instâncias em que regimes emergem, deixam de existir ou se alteram. Esse debate será abordado na próxima subseção.

Outra concepção amplamente difundida pela literatura de Relações Internacionais é a fornecida por Keohane e Nye (1977) e Keohane (1984). Os autores partem da premissa que o SI é composto por atores soberanos e maximizadores de recursos, juridicamente iguais. Nesse cenário, regimes não possuem nenhum grau de autonomia, tendo em vista que os atores, buscando maximizar seu poder, não cederiam o poder de decisão para outrem (KEOHANE; NYE, 1977). Keohane (1984) ilustra esse cenário ao dizer que regimes são construídos por

arquitetos (Estados), que conhecem seus interesses, e que impõem limitações a autonomia dessas instituições. Ainda mais, a abordagem proposta por Keohane e Nye (1977) enxerga o SI como uma estrutura com imperfeições: apesar de existir um alto grau de interdependência entre os atores, ainda haveriam custos de transação, incertezas, e as informações não estariam divididas igualmente entre todos os atores e setores.

A proposta de Keohane, então, é que regimes internacionais sejam considerados por uma ótica puramente funcionalista. Eles existem para coordenar o comportamento dos Estados e para maximizar seus ganhos, em cenários onde, sem a sua atuação, a cooperação atingiria níveis subótimos (KEOHANE, 1984). Regimes são colocados como instrumentos de cooperação em um cenário de interdependência. Em um SI altamente complexo, onde Estados possuem uma ampla rede de relacionamentos, regimes seriam criados para coordenar comportamentos e expectativas em áreas onde os cálculos individuais de interesses não são suficientes para maximizar os ganhos dos atores, reduzindo custos de transação e diminuindo as incertezas da cooperação (KRASNER, 1982; KEOHANE, 1984).

Cumprido ressalta que, para abordagens funcionalistas, criar regimes internacionais imputa mais custos aos Estados do que os manter em funcionamento ou expandir seu escopo de atuação (KEOHANE, 1984). Conseqüentemente, uma vez que as instituições estejam criadas, Estados são mais propensos a não permitirem que essas deixem de existir (*regime decay*). Ao contrário: mais comumente Estados alterarão os princípios básicos dos regimes e arcarão com esses custos, do que substituirão as instituições por um novo conjunto (HASENCLAVER; MAYER; RITTBERGER, 2000).

Por encará-los como situações clássicas da lógica de ação coletiva (OLSON, 1975), decorre também a afirmação de Keohane que regimes internacionais são naturalmente expansivos. Estados tendem a expandir o escopo de atuação de regimes (*regime expansion*) para além das suas constituições iniciais, modificando suas funções ao longo do tempo (KEOHANE, 1984). Em contraposição a esse racional funcionalista, diversos teóricos têm encarado que existem limites para a expansão de regimes internacionais: em um determinado ponto de ruptura ou limiar (*threshold point*) (FINNEMORE; SIKKINK, 1998), sugere-se que algum aumento de escopo trará muitos custos para as instituições e Estados relacionados, fazendo com que o regime enfraqueça ou deixe de existir (KEOHANE, 1984). A relação entre expansão de regimes e seu declínio tem servido de justificativa para que certas normas internacionais não sejam alteradas, tendo mantidos seus escopos iniciais apesar de mudanças significativas no contexto material e social internacional (IONESCO, 2019).

Conceitualmente, Keohane traz que Regimes Internacionais são “instituições com regras explícitas, acordadas entre governos, que dizem respeito a um conjunto particular de questões das relações internacionais”<sup>13</sup> (KEOHANE, 1989, p. 4). Essa definição resolve algumas das críticas trazidas por Young (1986) e Tarzi (2003) em relação a suposta ambiguidade de regimes internacionais para Krasner. Ao contrário de “normas, princípios e regras”, Keohane analisa “regras explícitas”, permitindo análises mais diretas e com uma menor hierarquia entre variáveis (TARZI, 2003).

Hasenclaver, Mayer e Rittberger (1996) afirmam que a definição de Keohane é mais pragmática e, por isso, mais facilmente utilizável do que a proposta por Krasner; esse pragmatismo, contudo, viria com “custos”. O primeiro desses custos seria a simplicidade analítica: diferentemente da hierarquização complexa da definição de Krasner, para Robert Keohane qualquer conjunto de regras poderiam ser consideradas regimes. Além disso, como o conceito de “regras explícitas” é amplo, análises a partir da conceitualização analítica de Keohane seriam dificilmente comparáveis entre si. Por fim, como Keohane atribui regimes a somente três conjuntos de variáveis (“regras explícitas”, “acordadas por governos” e “conjunto particular de questões”), há pouca complexidade para dinamicidade e mudanças: uma mudança de regras significaria uma mudança completa de regimes.

Essas três definições são as mais amplamente utilizadas por teóricos de Regimes Internacionais, sendo encontradas na maior parte dos trabalhos acadêmicos (HAGGARD; SIMMONS, 1987; KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986; TARZI, 2003). Contudo, essas percepções sobre regimes não são consensuais na literatura de Relações Internacionais, existindo fortes críticas de estudiosos de outras correntes teóricas. Enquanto que existe uma diversidade de percepções críticas a regimes, derivadas de diferentes abordagens, as críticas mais debatidas são as apresentadas por Susan Strange (1982).

Strange sistematiza seus questionamentos sobre a Teoria de Regimes Internacionais em cinco eixos. Para ela, regimes internacionais seriam 1) uma moda passageira; 2) imprecisos e ambíguos; 3) valorados; 4) centrados em análises estáticas; e 5) centrados em análises estatocêntricas. Strange enxerga que a Teoria de Regimes Internacionais seria apenas uma moda temporária da academia estadunidense de Relações Internacionais, tendendo a desaparecer em um curto período de tempo. Ela também crítica a sua imprecisão terminológica, tendo em vista que existem diferentes concepções que são divulgadas e utilizadas em diferentes análises. Essas diferenças, segundo a autora, não seriam somente semânticas: a definição de Krasner e

---

<sup>13</sup> Tradução do autor. No original: “International Regimes are institutions with explicit rules, agreed upon by governments, that pertain to particular sets of issues in international relations” (KEOHANE, 1989, p. 4).

Keohane, segundo ela, são diametralmente opostas, com a primeira abrindo espaço para um grande conjunto de instituições e a segunda sendo mais restrita a instituições formais e explícitas (STRANGE, 1982).

**Quadro 3 – Quadro comparativo de autores, conceitos e variáveis sobre Regimes Internacionais**

<b>Autor</b>	<b>Conceito</b>	<b>Variáveis</b>
Stephen Krasner (1982).	Conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma área-tema	Princípios; normas; regras; procedimentos de tomada de decisão.
Oran Young (1982, 1986).	Regimes internacionais são instituições sociais complexas, e pervasivas em todas as áreas de Relações Internacionais onde existe um padrão de comportamento.	Instituições sociais; padrão de comportamento.
Robert Keohane (1989).	Instituições com regras explícitas, acordadas por governos, que dizem respeito a um conjunto particular de questões das relações internacionais	Regras explícitas; acordadas por governo; conjunto particular de questões.
Susan Strange (1982).	Regimes são epifenômenos.	Poder; interesses.

Fonte: elaborado pelo autor, com base em Krasner (1982), Young (1982, 1986), Keohane (1989) e Strange (1982).

Além disso, regimes internacionais seriam, para a pesquisadora, valorados, no sentido de presumir uma característica inerentemente expansiva e benéfica para regimes. A tendência para a literatura, consoante a Susan Strange, é de que regimes internacionais continuariam se expandindo e trazendo ordem para as relações internacionais. Em contraposição, ela afirma que haveria ainda diversas áreas das relações internacionais que não contam com a existência de qualquer tipo de coordenação. Outra crítica trazida pela autora diz respeito a falta de dinamicidade das principais definições de regimes, conforme já discutido acima. Por fim, Strange critica a pressuposição, na maior parte da literatura especializada, de que somente Estados seriam atores que compunham o SI, ignorando um conjunto de agentes que, em algumas situações, teriam poder de influenciar na tomada de decisões (STRANGE, 1982).

Em suma, as críticas de Strange podem ser sistematizadas em dois grandes pontos: a inexistência de uma teoria geral para as Relações Internacionais, e a conceitualização de regimes internacionais como meros “epifenômenos”. Para a autora e para outros críticos, teóricos de regimes internacionais têm buscado padrões de normas e comportamentos que buscariam explicar toda a complexidade das Relações Internacionais com um único conjunto teórico (os regimes internacionais) e que, ao fazerem isso, acabam simplificando e

padronizando questões muito divergentes (MEARSHEIMER, 1994; STRANGE, 1982). O que deveria ser analisado, então, não seriam os regimes internacionais, mas sim as relações de poder e interesse que constrangeriam os atores e formariam o SI. Regimes seriam, destarte, nada além de fenômenos temporários, acidentais, e sem nenhum grau de influência no sistema (STRANGE, 1982). O Quadro 3 sistematiza as principais definições de Regimes Internacionais apresentadas até aqui.

**Quadro 4 – Quadro de abordagens teóricas para Regimes Internacionais, segundo Krasner (1982)**

<b>Abordagem</b>	<b>Características principais</b>	<b>Autores/Paradigmas teóricos (HASENCLAVER, MAYER, RITTBERGER [2000])</b>
Estruturalista convencional.	Regimes internacionais são epifenômenos. Análises de regimes mascaram as relações de poder e interesse das relações internacionais.	Susan Strange, John Mearsheimer/Racionalista (Realismo, Gramsciana).
Estruturalista modificada.	Regimes internacionais existem como funções de maximização de ganhos e redução de custos entre Estados.	Robert Keohane, Joseph Nye, Robert Jervis/Racionalista (Neoliberalismo, liberalismo institucionalista).
Grociano.	Regimes internacionais são pervasivos. Estão difundidos em todas as áreas das Relações Internacionais, e influenciam no comportamento e nos interesses dos Estados.	Oran Young, Stephen Krasner; Martha Finnemore/Interpretativista ou cognitivista (Construtivismo, Escola Inglesa)

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base em Krasner (1982) e Hasenclaver, Mayer e Rittberger (2000).

Stephen Krasner (1982) procura sistematizar as diferentes conceitualizações teóricas sobre regimes internacionais em três escolas de pensamento, denominadas por ele de 1) Estruturalista convencional, 2) Estruturalista modificada, e 3) Grociana. A primeira delas teria como maior representante Susan Strange e sua visão de regimes internacionais como epifenômenos, sendo, além disso, a posição modal da literatura das Relações Internacionais; a segunda escola seria representada por Robert Keohane e outros autores com visões funcionalistas de regimes internacionais; e a terceira escola seria caracterizada pela ideia central de regimes internacionais como instituições sociais pervasivas, influenciando o comportamento dos atores em diversas áreas das relações internacionais (Quadro 4).

Em síntese, as diferentes concepções teóricas sobre regimes internacionais variam tanto ao que são considerados elementos constitutivos de regimes (as variáveis que os compõem) e os resultados que eles produzem (as suas funções de coordenação de comportamento ou de maximização de ganhos) (HAGGARD; SIMMONS, 1987; HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1996).

### 3.2 FORMAÇÃO E MUDANÇAS DE REGIMES INTERNACIONAIS

Uma das críticas mais frequentes que são feitas as análises de regimes internacionais são referentes ao seu caráter estático (YOUNG, 1982, 1988; STRANGE, 1982). Enquanto que a estrutura internacional é dinâmica e complexa, modificando-se e adaptando-se as realidades materiais e sociais, as análises sobre regimes internacionais tenderiam a relativizar essa mobilidade, fazendo descrições “fotográficas” e imóveis (TARZI, 2003). Esses comentários referem-se às definições como as de Keohane (1984) e Krasner (1982). Ambos os autores trazem aferições em relação ao tema de mudanças de regimes, que são apresentadas abaixo. Não obstante, as críticas relacionam-se à imprecisão e à ambiguidade terminológica presentes suas definições de regimes internacionais, das quais derivam, também, conceitos muito amplos de formação e mudança.

Embora Robert Keohane pressuponha a possibilidade de mudanças de regimes na sua análise (YOUNG, 1986; HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 2000), ele não enfatiza os cenários em que essas mudanças ocorreriam, nem os impactos ocasionados a partir das alterações de regimes. Em sua análise funcionalista, regimes seriam modificados todas as vezes em que essas “instituições explícitas” não mais estariam cumprindo a função de maximização de ganhos e de coordenação de comportamentos. Como a agência é garantida somente a Estados em sua tese, caberia então às entidades estatais a atribuição de modificar os regimes e fazer retorná-los a posição inicial e garantir eficiência (KEOHANE, 1984).

Já Krasner (1982), embora não dê enfoque nem ao que leva regimes internacionais a serem formados nem a como essas mudanças ocorrem, sugere uma distinção entre mudanças de regimes e mudanças dentro de regimes. Sendo regimes internacionais compostos por normas, princípios, regras e procedimentos de tomada de decisão, o autor identifica que alguma mudança de normas e princípios significariam alterações de regimes – ou seja, o regime internacional deixaria de existir como outrora e seria modificado. Já mudanças em regras e procedimentos de tomada de decisão implicariam mudanças internas ao regime – as principais características dos regimes permaneceriam as mesmas, mas o seu funcionamento seria modificado (KRASNER, 1982). Dessa distinção, pode-se aferir que Krasner atribui uma hierarquização entre normas/princípios e regras/procedimentos: os primeiros seriam fundamentais para a existência de um regime, enquanto que os outros dois seriam efeitos secundários (YOUNG, 1986; HASENCLAVER; MAYER, RITTBERGER, 1996).

Krasner (1982) ainda faz uma última distinção, entre mudanças de/entre regimes e o conceito de enfraquecimento de regimes (*regime weakening*): um regime internacional pode ser

considerado fraco não quando há mudanças em seus elementos constitutivos, mas sim quando houver incongruências entre esses elementos. Por exemplo, quando normas e procedimentos estiverem de desacordo, um regime tende a enfraquecer. Outra possibilidade de enfraquecimento de regime ocorreria quando o regime não mais tem capacidades de manter uma consistência entre seus elementos e o padrão de comportamento e de expectativas. Em outros termos, quando a prática de Estados estiverem de desacordo aos pressupostos básicos de um regime internacional, esse se enfraquecerá e tenderá a ser substituído (KRASNER, 1982).

Oran Young (2009) afirma que a Teoria de Regimes Internacionais ainda tem dado pouco enfoque aos temas de mudança de regimes e entre regimes. Para o autor, por regimes serem pervasivos e amplamente difundidos nas áreas das relações internacionais, toda mudança de padrão de comportamento de alguma comunidade de atores geraria mudanças de regime (YOUNG, 1982). Entretanto, seu enfoque é voltado ao tema de como regimes são criados. Ele propõe que podem ser sistematizados três processos pelos quais regimes são formados, cada qual relacionado a um conjunto teórico específico, e três estágios de criação de regimes, pelos quais os regimes passam antes de serem formalmente institucionalizados (YOUNG, 2009).

Um dos cenários de formação de regimes possíveis seria no caso de regimes espontâneos ou autogerados (YOUNG, 2009). Esses regimes seriam criados a partir de um esforço inconsciente entre os Estados, sem nenhum tipo de barganha institucional. Eles surgiriam por uma coordenação natural entre os atores, formando mecanismos informais de cooperação e de padronização de comportamento. Young ainda nota que regimes espontâneos são difíceis de serem analisados, considerando o alto grau de informalidade em sua estrutura institucional. Finnemore (1996) argumenta que, em certos casos, os padrões normativos são tão difundidos e internalizados que nem os tomadores de decisão, nem os estudiosos são capazes de reconhecerem os padrões de comportamento. Ela cita como exemplo o regime internacional de Estados-nações e o princípio de soberania e igualdade entre nações. Embora tenha um marco constitutivo claro, iniciando com a Paz de Vestfália em 1648, somente nas últimas décadas que começaram a existir análises de seus elementos normativos como constituintes de um regime internacional (FINNEMORE, 1996). Por fim, uma última característica de regimes espontâneos é seu baixo custo de criação e manutenção, tornando-os atrativos para os Estados (KEOHANE, 1984). Apesar disso, devido ao crescente número de instituições formais presentes no SI e a interdependência econômica entre os Estados (KEOHANE; NYE, 1977), têm-se apontado que regimes espontâneos serão cada vez mais raros e custosos, tornando-se cada vez mais formalizados e tendo suas regras explicitadas em negociações formais (YOUNG, 2009).

Continuando a sistematização proposta por Young (1982), uma segunda possibilidade de formação de regimes aconteceria no caso da imposição de normas e regras por um Estado hegemônico (KEOHANE, 1984; GILL, 1993). Duas são as principais concepções nesse caso: a primeira delas seria uma imposição através de uma “coerção comum”, devido a capacidades materiais de um Estado (KEOHANE, 1984; MEARSHEIMER, 1994), enquanto que a segunda está relacionada à ideia de uma forma hegemonia Gramsciana, onde o poder do Estado hegemônico (ou das elites dominantes, sejam essas nacionais ou internacionais) estaria disseminado nos atores através da formação de identidades e outras cognições (GILL, 1993). Em ambos os casos, a função primária dos regimes seria de fazer valer o interesse do ator hegemônico, e sua existência estaria inicialmente atrelada a vontade deste em continuar arcando com os custos do regime (JERVIS, 1982; MEARSHEIMER, 1994).

Regimes impostos também têm sido comumente relacionados com situações onde, sem a intervenção de algum ator hegemônico, não haveria nenhum tipo de coordenação de comportamento (HASENCLAVER; MAYER; RITTBERGER, 2000). Contudo, alguns regimes marcadamente impostos têm permanecido em existência mesmo depois da diminuição do interesse hegemônico em arcar com os custos da cooperação. Keohane (1984, p. 49) nomeou esses casos como um exemplo de um fenômeno de “cooperação depois da hegemonia” (*cooperation after hegemony*), afirmando que apesar de atores hegemônicos serem necessários para a criação de regimes em algumas áreas das relações internacionais, a sua manutenção acontece de forma difusa. Nesse caso, o Estado hegemônico somente arcaria com os custos iniciais para a formação do regime internacional, enquanto os custos de manutenção seriam espalhados pela comunidade de atores (OLSON, 1975; KEOHANE, 1984).

O último processo de formação de regimes apontado por Young (2009) é o de formação por intermédio da negociação. Embora todos os processos de formação de regimes passem por uma fase negociada, há aqueles que têm na cooperação internacional a sua principal forma de institucionalização. O processo de formação por negociação é a principal forma observada nos dias atuais para a formação de novos regimes (YOUNG, 2009). Seu surgimento parte de um esforço consciente dos atores em negociar e barganhar regimes, seja para diminuir os custos de transação ou para coordenar o comportamento dos Estados em uma determinada área das relações internacionais (KRASNER, 1982; KEOHANE, 1984).

Para a teoria funcionalista, Estados são propensos a negociar a criação de regimes internacionais para compartilhar e diluir os custos iniciais de suas formações. Quando não há Estados hegemônicos especialmente interessados na criação de normas e de instituições de coordenação de práticas e comportamentos (que cumpririam a função de pagadores, ou *pay-*

*master*), a negociação aparece como uma segunda opção possível, permitindo a lógica de ação coletiva (KEOHANE, 1984, 1986; OLSON, 1975). Outras abordagens destacam que, mesmo em situações de negociação, há um número mínimo necessário de atores interessados (FINNEMORE; SIKKINK, 1998) ou de Estados-chaves envolvidos e arcando com os custos de formação (YOUNG, 2009) para que o regime se institucionalize e se dissemine internacionalmente.

O processo de formação de regimes internacionais pela negociação passa por três estágios, considerados sequenciais: 1) o estágio de formação de agenda; 2) de negociação e de “barganha institucional” (YOUNG, 2009, p. 227), e 3) de operacionalização. Em cada um desses estágios participam um corpo específico de atores internacionais, e as “forças em ação” (YOUNG, 2009, p. 227) também são distintas. Enquanto que na fase de operacionalização atuam forças domésticas e corpos técnicos, a fase de negociação é comumente dominada por Estados e organizações internacionais; na primeira, os atores estão interessados em barganhas domésticas, enquanto que na segunda tendem a voltar sua atenção a recursos materiais, como o lucro ou a maximização das utilidades.

Já na fase de promoção de uma agenda, fatores de identidades e de cognição são mais facilmente observáveis. Para que um tópico venha a ser considerado como de preocupação política internacional e atinja “níveis suficientemente altos na agenda internacional” (YOUNG, 2009, p. 227), é necessário que ao menos uma parcela dos Estados considere o tema importante, e para isso entra em ação forças cognitivas e sociais (YOUNG, 2009). Nessa fase é mais facilmente observável a atuação de atores não-estatais interessados em promover e disseminar normas internacionais – especialmente indivíduos, ONGs e OIs –, embora que alguns Estados possam também fazer essa função quando a norma for de seu interesse doméstico (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Cumprir ressaltar duas características comum aos regimes internacionais negociados: o fenômeno de carona (*free-riding*) (OLSON, 1975) e de expansão de regime (*regime expansion*) (KEOHANE, 1984). O primeiro está diretamente relacionado às características de não-exclusão e não-rivalidade entre os membros de regimes (YOUNG, 1982, 2009), e o segundo com seus custos de criação e manutenção.

Devido ao fato de as negociações de regimes acontecerem em órgãos de discussão multilateral, é comum a ocorrência de caroneiros. De forma simplificada, caroneiros seriam Estados ou outros atores que, apesar de fazerem parte dos acordos institucionais que formam os regimes, não participam na divisão de custos, nem cumprem as funções a eles delegadas. Apesar disso, acabam por receber os mesmos benefícios do que atores que estariam cumprindo

sua função com excelência (OLSON, 1975; YOUNG, 2009). Dois resultados comuns do fenômeno de *free riding* são 1) os mecanismos de exclusão, que prevê que fatalmente certos atores podem deixar de receber seus benefícios, e 2) o baixo incentivo para a criação e disseminação de instituições compartilhadas, uma vez que a incerteza de cumprimento das obrigações por certos atores deixem de se envolver e a oferta de regimes diminua.

Contudo, têm se chamado a atenção para como a ocorrência de caroneiros é especialmente preocupante para o caso de regimes internacionais relativos a “bens comum globais”. Nordhaus (2015), traz que, devido à falta de sanções e regulamentações vinculantes na maior parte dos regimes relativos ao meio ambiente, existe um incentivo para que Estados participem de forma parcial ou mesmo não participem da divisão de obrigações. Por temas de “bem comum globais”, exigirem a participação universal dos atores, os caroneiros acabam por gerar incentivos negativos à cooperação, com potencial de paralisar o regime. Para solucionar, Nordhaus propõe a criação de pequenos clubes de Estados, que para os casos ambientais ele denomina como “clubes climáticos”. Esses clubes seriam uma aliança com poucos atores, altamente interessados em uma área-tema, e vinculados formalmente por normas jurídicas acordadas internacionalmente. Ele defende que esse mecanismo forneceria incentivos para que os Estados de fato cumpram as tarefas delegadas, além de ser mais facilmente institucionalizado os mecanismos de exclusão e punição para Estados detratores. Dessa forma, assinala Nordhaus, criam-se estímulos para cooperação internacional e os regimes tornam-se mais eficientes e otimizados (NORDHAUS, 2015).

Outro ponto associado aos regimes negociados é relativo à sua expansão (*regime expansion*). Quando deparados com um novo objeto ou um outro problema que atinge os altos níveis de discussão internacional, os atores são mais propensos a expandirem o foco de atuação inicial do que criarem um regime específico para cooperação (KEOHANE, 1984). Apesar da expansão ser menos custosa do que a criação de um novo acordo, em certas ocasiões novos objetos, procedimentos ou mesmo uma expansão de uma área-tema podem levar a uma incongruência entre os princípios basilares dos regimes e o comportamento dos Estados – fazendo com que a expansão do regime gere, na verdade, um enfraquecimento (*regime weakening*) (KRASNER, 1982).

Em uma tentativa de sintetizar as abordagens teóricas sobre o que constituem os regimes e como se modificam, Haggard e Simmons (1987) elaboram uma divisão entre possíveis quatro escolas de pensamento sobre regimes: 1) a escola estruturalista; 2) a escola de teoria dos jogos; 3) a escola funcionalista; e 4) a escola cognitivista ou interpretativista. Os principais conceitos que comporiam essas escolas estão expostos no Quadro 5 abaixo.

**Quadro 5 – Quadro de abordagens teóricas sobre a criação e mudanças de Regimes Internacionais**

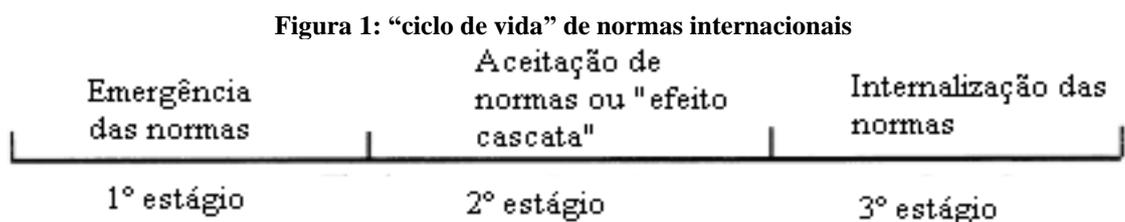
<b>Escola</b>	<b>Características principais</b>	<b>Autores</b>
Estruturalista/estabilidade hegemônica.	Estados não possuem poder de modificar a estrutura internacional. É a estrutura que define os limites da cooperação. A única forma de mudanças de regimes ocorrem quando há uma mudança na polaridade ou na polarização internacional, com o surgimento de um novo ator hegemônico ou o fim da hegemonia de algum Estado.	Gill (1993); Mearsheimer (1994); Keohane e Nye (1977).
Teoria dos jogos/estratégica.	Regimes internacionais são criados em situações onde Estados racionalmente enxergam ganhos com a cooperação, a partir de uma análise de decisões racionais ( <i>teoria dos jogos</i> ). Interesses e preferências são exógenos à teoria. Geralmente relacionados aos regimes de Segurança Internacional.	Robert Jervis (1982).
Funcionalista.	Regimes internacionais são criados com a função de reduzir custos de transação, e se modificam quando a sua função deixa de ser exercida. Uma vez criado, regimes tendem a aumentar seu escopo de atuação, pois o custo de manter um regime em funcionamento é menor do que criar um novo regime. Principal diferença com a teoria dos jogos é a existência de condições imperfeitas, como os custos de transação, que influenciam os Estados.	Robert Keohane (1984)
Cognitivista/interpretativista.	Regimes internacionais são influenciados por fatores cognitivos: ideologia, identidades, conhecimentos e significados sociais. São criados quando valores e conhecimentos compartilhados geram cooperação, e são modificados quando a estrutura normativa internacional é modificada. Considera que outros atores além dos Estados podem atuar em regimes.	Kratochwill e Ruggie (1987); Barnett e Finnemore (1999, 2004)

Fonte: Elaborado pelo autor (2019), com base em Haggard e Simmons (1987).

Cabe, agora, apresentar a quarta abordagem sobre a criação e a mudança de regimes internacionais, aquela que os autores denominaram “cognitivista”, sendo relacionada geralmente às teorias construtivistas das relações internacionais (HAGGARD; SIMMONS, 1987; HASENCLEVER, MAYER; RITTBERGER, 1996). Diferentemente das outras três abordagens, as teorias construtivistas enxergam a estrutura social e normativa internacional a principal promotora de mudanças da estrutura de regimes (HAGGARD; SIMMONS, 1987). Se Estados são socializados a querer certas coisas (FINNEMORE, 1996) e seus interesses são modificados a partir de ideias e valores que são compartilhados internacionalmente, uma análise sobre a criação e a mudança de regimes deverá enfatizar, naturalmente, o que faz a estrutura social ser modificada (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1996).

Uma possível forma de se investigar esses valores e significados sociais acontece através de uma análise de normas internacionais, ou seja, através de uma análise de padrões compartilhado de comportamento, diretamente relacionados a valorações comuns de como devem ser as práticas dos Estados em um determinado tema (FINNEMORE, 1996; FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Em geral, normas têm sido caracterizadas como regulatórias (*regulative*), constitutivas (*constitutive*) ou prescritivas/avaliativas (*prescriptive/evaluative*). A primeira dessas ordena e constrange o comportamento dos Estados, através de mecanismos de incentivos ou punições; a segunda cria e relaciona atores, interesses e categorias entre si; e a terceira avalia comportamentos e práticas, recomendando e listando ações aceitáveis e inaceitáveis (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Finnemore e Sikkink (1998) sugerem que normas internacionais podem ser entendidas dentro de um processo em três estágios, onde elas surgem e são disseminadas. Ao encarar normas como fatores dinâmicos e não estáticos, as autoras argumentam que se torna possível encarar quais seus diferentes impactos em regimes, além de também entender seus custos e benefícios, suas tendências à aderência ou à violação, dependendo do estágio de formação em que as normas se encontram ou são analisadas. Para esse processo de três estágios, elas denominam “ciclo de vida de normas” (*Norm “Life Cycle”*) (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 895): em seu ciclo, todas as normas passariam por um processo de emergência e promoção (*norm emergence and promotion*), um processo de aceitação e de efeito cascata (*norm acceptance and “norm cascade”*) e um estágio de internalização (Figura 1).



Fonte: Finnemore e Sikkink (1998, p. 896).

A questão levantada pelas autoras, então, é de quais normas seriam mais sucedidas que as outras – afinal, se distintos atores participam da difusão de normas em estágios diferentes, é preciso investigar o que fazem com que certas normas sejam internalizadas e outras não atinjam o “efeito cascata” e se tornem tema comum em fóruns multilaterais. Nesse sentido, propõem alguns conjuntos de hipóteses que fazem com que certas normas sejam mais eficientes que as outras, sempre dependendo do contexto que surgem, com os atores envolvidos e no regime que estão inseridas.

Duas possíveis variáveis que influenciam na eficiência de normas são da conjuntura da estrutura internacional, relacionados ao contexto político-temporal (*world-time context*), ou seja, o contexto histórico em que surgem, e a forma que se relacionam com o contexto normativo-social já existente (*adjacency claim*). Normas que não estão relacionadas com o seu período histórico (por exemplo, normas ocidentais e capitalistas surgidas no pós-Guerra Fria) ou que tentam modificar normas já internalizadas (por exemplo, normas que fragilizam e relativizam o regime internacional de Direitos Humanos) são mais propensas a não serem disseminadas, enquanto normas bem localizadas e que cumpre funções de substituir normas inadequadas ou que preenchem lacunas normativas serão melhor sucedidas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

As outras três hipóteses para a primazia ou não de normas internacionais estão relacionadas com as suas próprias características normativas e com os atores que se relacionam. A primeira dessas hipóteses relaciona-se com o poder de legitimidade. Se as normas internacionais estiverem imbuídas de argumentos racionais e morais para o seu surgimento, Estados que necessitam de maior legitimidade internacional estarão propensos a aderirem a seus princípios, especialmente em momentos de crises domésticas ou de baixa projeção internacional (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Outra hipótese, relacionada com a legitimação, diz respeito à proeminência dos atores proponentes e das próprias características das normas. Quando os atores envolvidos forem considerados pelos seus pares enquanto lideranças, ou que as diretrizes e os princípios normativos propostos estejam relacionados a exemplos de sucesso, essas atingirão maior proeminência internacional, sendo mais facilmente difundidas e internalizadas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

A terceira hipótese proposta está relacionada a própria norma, e não ao contexto em que ela está inserida. Normas internacionais que são claras e específicas, que se mostram efetivas e com potencial de sobreviverem por um período longo de tempo, são mais propensas de serem internalizadas do que normas complexas e ambíguas que são encaradas como passageiras (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Uma dessas características, para as autoras, é o apelo universal presente em alguns normas. Normas universais tendem a ser mais expansivas e facilmente disseminadas do que normas localizadas ou regionalizadas, principalmente pelo aspecto generalizante da primeira, que apresenta pouca ambiguidade e um alto grau de normalização (FINNEMORE, 1996; FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

É válido diferenciar aqui os conceitos de internalização de normas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998; FINNEMORE, 1996; BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004) e de

localização de normas (ACHARYA, 2004). Acharya argumenta que um dos aspectos necessários para se compreender a proeminência de certas normas no cenário internacional está relacionada ao papel de agentes domésticos, que escolherão quais normas ou não internalizar, e de que forma essas serão operacionalizadas. Apesar de também dar crédito ao contexto social e normativo internacional para se entender quais normas serão internalizadas, o autor critica a predominância que autores construtivistas dessa “primeira onda de abordagens normativas” dão para normas universais, sem considerar os contextos regionais e domésticos de localização (ACHARYA, 2004). Para a maior parcela dos estudiosos construtivistas, ao contrário, é garantido um papel passivo à fase de internalização de normas, pois, ao chegar nesse estágio, normas já seriam intersubjetivas e não mais processo de debates políticos, já sendo assumidas como parte da realidade social e normativa (FINNEMORE, 1996; FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Em síntese, análises cognitivistas ou construtivistas de regimes internacionais enfatizam o papel de fatores cognitivos na formação e mudança de regimes internacionais. Como regimes são criações humanas, suas características são diretamente moldadas pelos atores que estão envolvidos com seu surgimento, a partir da estrutura social e normativa internacional que influenciam nos interesses e nas atuações de atores internacionais. Análises construtivistas são notadamente adequadas para análises de regimes em formação por negociação, especialmente quando ainda nos estágios de formação de agenda, onde valores como conhecimento, identidades e ideologia atuam mais fortemente e, portanto, podem ser investigados com maior profundidade (YOUNG, 2009).

### 3.3 DEBATE NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (1997-2017): ATORES, NORMAS E AGENDAS

As migrações ambientais ainda estão escassamente presentes em acordos multilaterais. Ainda não há um regime formal próprio que trate sobre o tema, nem algum mecanismo de proteção específico para deslocados ambientais (MCADAM, 2011; CLARO, 2015). Contudo, o fato de atores internacionais estarem debatendo sobre o tema em órgãos multilaterais, a existência de provisões e cláusulas sobre o tópico em normas de migrações internacionais e de meio ambiente (WARNER, 2012; OIM, 2018) e a atuação de OIs no tema (OIM, 2009a; MCADAM, 2011) são indícios de que há um regime internacional em estágio de formação, ainda sendo negociado internacionalmente e moldado pelos atores interessados (YOUNG, 2009). A inexistência de instâncias formais não significa a inexistência de um regime, mas sim

que o tópico ainda está sendo promovido e disseminado pelo SI, não tendo atingido consenso suficiente para ser acertado e acordado de forma global (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Em casos onde as análises de normas não são suficientes para que se possa investigar os regimes internacionais, e, conseqüentemente, os atores, instituições, regras e princípios relacionados a um determinado tema de Relações Internacionais, surge a necessidade de se realizar análises distintas. Uma das possibilidades, levantada por Finnemore (1996), é de se analisar os conteúdos dos discursos realizados por atores internacionais, tendo em vista que princípios e normas podem estar muito intersubjetivos, informais ou normatizados para serem observáveis em acordos multilaterais. Nesses casos, realizar ou análises de discursos ou análises dos conteúdos dos discursos permite que se possa investigar os interesses desses atores a partir dos valores e significados sociais que são compartilhados por esses, podendo ainda colocá-los em perspectiva em uma série histórica, passo necessário para que se possa entender a formação de um regime internacional (FINNEMORE, 1996; YOUNG, 2009)

Esse subcapítulo é desenvolvido na esteira das propostas de Finnemore (1996). Uma vez que as migrações ambientais ainda não estão inseridas em mecanismos formais no SI, para se entender os moldes e os enquadramentos que os atores têm dado para esse regime, mostra-se necessário investigar quais são esses valores e significados sociais compartilhados. Para isso, foram analisados em conteúdo todos os discursos realizados sobre migrações ambientais na AGNU no período de 1997 a 2017, buscando investigar quais os atores mais envolvidos com a temática e, assim, investigar os significados sociais propostos por esses e as agendas políticas e epistêmicas presentes na seara de discussão internacional.

Essa análise é adequada principalmente porque na AGNU há uma grande amplitude de atores internacionais e de temas debatidos. Vale ressaltar que, dentro do sistema onusiano, a Assembleia Geral é o maior de seus órgãos, contendo com uma universalidade de Estados-membros e com a presença constante de membros observadores, como ONGs ou OIs. Ao analisar os conteúdos dos discursos nesse período de 20 anos, pode-se pôr em perspectiva os interesses desses atores e a forma como esses variaram ao longo do tempo. De forma semelhante, o método permite que se ponha em perspectiva os valores sociais compartilhados pelos membros da AGNU, a partir de uma investigação das agendas de discussão propostas por esses. A existência de uma variedade de temas debatidos, onde os Estados e outros atores têm liberdade para discursarem sobre o tópico de seu interesse, também possibilita que se perceba como as migrações ambientais têm sido colocadas frente a outros temas, e assim perceber como está adentrando no alto nível de discussão internacional (YOUNG, 2009).

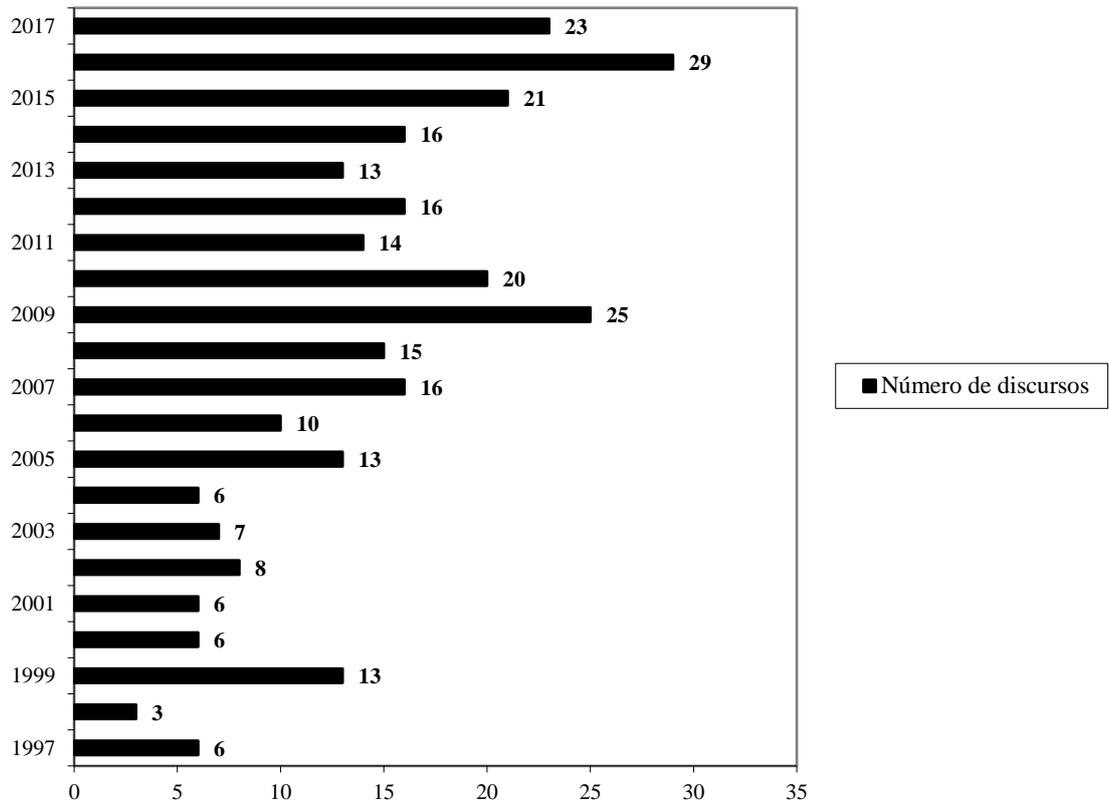
Os dados que são apresentados abaixo indicam, primeiramente, que as migrações ambientais têm sido debatidas mais frequentemente nos últimos anos, com um aumento quantitativo e qualitativo da discussão. Isso dá suporte ao argumento de que o regime internacional sobre migrações ambientais está em formação, uma vez que o tema está cada vez mais presente no alto nível de discussão internacional – , no maior órgão de discussão multilateral no sistema ONU. Apesar disso, ainda há poucos atores com um interesse constante no assunto, com um grande número de atores realizando poucos discursos ao longo dos 20 anos, o que mostra que o tema ainda é pulverizado e marginalizado internacionalmente, um outro indício de porque ainda não há um regime formal de migrações ambientais.

A seguir, são apresentados os principais resultados obtidos a partir da análise de conteúdo de discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (1997-2017). A metodologia utilizada e os critérios para as regressões estão descritos no Quadro 1 e na Tabela 1 dessa monografia, e os dados brutos podem ser analisados no Apêndice A que segue anexo a esse trabalho.

De forma geral, o debate sobre migrações ambientais na AGNU aumentou de forma quantitativa e qualitativa no intervalo temporal analisado (Gráfico 1). Outras características importantes que valem ser ressaltadas é 1) o grande número de atores que realizaram discursos, com quase a totalidade dos atores realizando entre um e quatro discursos (Gráfico 2); 2) a dominância, em números quantitativos, dos Estados, já que a maior parte dos discursos foram feitos por esses, muito embora Organizações Internacionais também participaram de forma significativa no debate, considerando que são observadoras na AGNU (Gráfico 3); e, por fim, outra característica que deve ser enfatizada é 3) o protagonismo do debate por dois grupos de atores, os SIDS (Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento) e as Organizações Internacionais (principalmente a OIM), que não só participaram quantitativamente do debate (Tabela 2) como também foram os maiores propositores de agendas de discussão (Tabela 3).

Ao longo do período de 20 anos analisados, 297 discursos foram realizados sobre as migrações ambientais dentro da AGNU, ao longo de 271 sessões. Em termos quantitativos, dentre as 7301 sessões que foram analisadas, 4,06% tiveram alguma menção às migrações ambientais – ou seja, aproximadamente uma a cada 25 sessões. O debate também evoluiu de forma clara: enquanto que os primeiros 10 anos tiveram uma média de 7,8 discursos por ano, em 2016 e 2017 foram identificados respectivamente 29 e 23 discursos, um aumento de mais de 300% (Gráfico 1) (ONU, 2019).

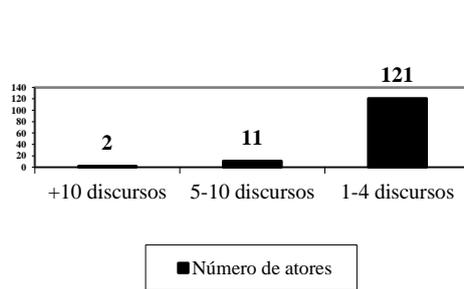
Gráfico 1 – Distribuição do número de discursos sobre migrações ambientais na Assembleia Geral das Nações Unidas ao longo dos anos (1997-2017)



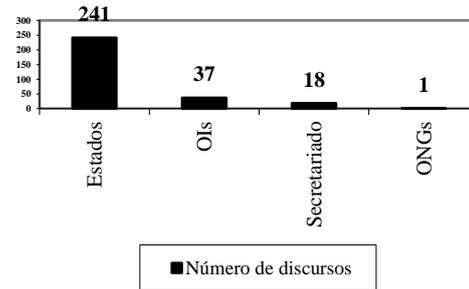
Fonte: elaborado pelo autor. Dados brutos obtidos de ONU (2019)

Esse crescimento da discussão também foi acompanhado por uma amplitude do número de atores que realizaram discursos sobre o tema. Ao longo do período, 124 atores realizaram ao menos uma fala mencionando as migrações ambientais, sendo que a maior parte realizou dentre 1 a 4 discursos. Somente dois atores realizaram mais do que 10 discursos: a Organização Internacional para Migrações e Bangladesh. As categorias dos atores também valem ser identificadas: dos 297 discursos, 241 desses foram realizados por Estados (81% do total). OIs realizaram 37 discursos (12,4%) e membros do secretariado das Nações Unidas realizaram 18 discursos (6%), com uma ONG realizando um discurso (>1%) (Gráfico 2 e 3, Tabela 2) (ONU, 2019)

**Gráfico 2 - Número de atores pela quantidade de discursos**



**Gráfico 3 - Cruzamento entre atores e suas categorias**



Fontes: elaborados pelo autor. Dados brutos obtidos de ONU (2019).

Os dados apresentados até aqui permitem demonstrar como, apesar de Estados realizarem quase que a totalidade de discursos, a maior propositora do debate na AGNU no período analisado foi uma Organização Internacional. A OIM realizou 9% dos 291 discursos que foram realizados sobre o tema, significando que aproximadamente uma a cada 10 menções sobre as migrações ambientais era proferida por ela. O segundo maior propositor do debate foi Bangladesh, um Estado diretamente afetado pelas mudanças climáticas e que já tem experienciando migrações climáticas nas últimas décadas, estando as migrações ambientais presentes na sua política externa (JUBILUT et al., 2018; FELIX, 2018).

**Tabela 2 – Atores e seus números de discursos na Assembleia Geral das Nações Unidas (1997-2017)**

Ator	Número de discursos em valores absolutos	Número de discursos em valores proporcionais
Organização Internacional para Migrações	27	9% de 297 discursos.
Bangladesh	16	5,4% de 297 discursos.
Suíça	8	2,6% de 297 discursos.
Tuvalu, Kiribati	7	2,35% de 297 discursos.
Noruega, Ilhas Marshall e Secretariado da Convenção de Combate à Desertificação	6	2% de 297 discursos.
Suécia, Ilhas Salomão, Palau, Líbia e Costa Rica	5	1,68% de 297 discursos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019). Dados brutos obtidos de ONU (2019).

Para os outros Estados, contudo, as migrações ambientais ocuparam um papel secundário. Além da OIM e de Bangladesh, nenhum outro ator em específico realizou mais do que 10 discursos, tendo emitido menções às migrações ambientais apenas em poucas situações. Apesar disso, o fato de 128 atores terem feito alguma menção (ONU, 2019) demonstra como o tema está pulverizado e disseminado entre vários atores, um indicativo de como as mudanças

ambientais estão nos altos níveis da seara multilateral, uma das características de um regime internacional em formação (YOUNG, 2009).

Embora quando analisados individualmente esses atores não tenham realizado um número significativo de discursos, cumpre ressaltar aqui o protagonismo dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS) no debate na AGNU. Ameaçados de submersão nas próximas décadas, os SIDS são alguns dos Estados mais afetados pelas mudanças climáticas, tendo sido reconhecidos como um *hotspot* de migrantes ambientais (IPCC, 2018; RIGAUD et al., 2018). Devido a isso, algumas destas ilhas têm tomado as migrações ambientais como a principal pauta em sua política externa (CAMPBELL, 2010; CORNELOUP; MOL, 2014), embora de variadas formas. De forma geral, esses Estados têm buscado debater as mudanças climáticas a partir de uma liderança moral e intelectual (CORNELOUP; MOL, 2014), trazendo argumentos de cunho religioso e moral para justificar e legitimar medidas de mitigação às mudanças climáticas, além de se utilizar de relatórios técnicos para embasar seus discursos.

Uma das formas de se ilustrar como os SIDS tomaram o protagonismo sobre as migrações ambientais dentro da AGNU é em relação à proposição de agenda (Tabela 3). Para se identificar quando um discurso propunha uma agenda de debate, foi estabelecido como parâmetro se o ator propunha claramente normas ou medidas a serem tomadas para lidar com as migrações ambientais. Exemplos de agendas propostas foram relacionadas à mitigação climática (se o ator recomendava que Estados tomassem medidas de mitigação para não ocasionarem fluxos migratórios ambientais), à adaptação climática (se o ator recomendava que as migrações ambientais fossem consideradas dentro de mecanismos de adaptação, ou se recomendava normas de prevenção de desastres) ou à expansão do regime (se o ator recomendava que fosse estendido o estatuto de refugiado a migrantes ambientais).

**Tabela 3 – Cruzamento das variáveis de categorias e propostas de agendas nos discursos sobre migrações ambientais na Assembleia Geral das Nações Unidas (1997-2017)**

<b>Categoria</b>	<b>Número de agendas propostas em valores absolutos e relativos</b>	<b>Proporção de discursos propondo agendas em relação ao total</b>
Total	82 – 100%	27,6% de 297 discursos.
Estados (sem os SIDS)	23 – 28%	13% de 176 discursos.
SIDS	37 - 45%	56,9% de 65 discursos.
Ois	17 – 20%	45,9% de 37 discursos.
Secretariado	5 – 6%	27,7% de 18 discursos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019). Dados brutos obtidos de ONU (2019).

Estados Insulares em Desenvolvimento propuseram agendas de discussão ou de ação em mais de metade do total de seus discursos (37 de 65 discursos), enquanto que os outros Estados, sem os membros da coalizão, somente realizaram propostas de agendas em 13% de discursos (23 de 176 discursos). Isso evidencia não só o tema das migrações ambientais é uma pauta presente da política externa desses países, mas também como eles propõem assumir um papel de liderança política nesse regime, utilizando-se de fóruns multilaterais para persuadirem os Estados a tomarem decisões (CAMPBELL, 2010; MCADAM, 2010; CORNELOUP; MOL, 2014; ONU, 2019).

Não obstante, como já mencionado anteriormente, as propostas de agenda que podem ser observadas nos discursos dos SIDS são diversas. Embora todos se utilizem de retóricas morais e intelectuais para justificarem suas pautas, há uma variação que pode ser percebida na agenda que é proposta, além dos temas<sup>14</sup> que são relacionados por eles com as migrações ambientais. Enquanto que houveram discursos pautados primariamente na migração ambiental enquanto argumento legitimador para o cumprimento das metas de mitigação climática acordadas em dispositivos internacionais, houve ainda discursos buscando securitizar o debate sobre migrações ambientais (ao seja, discutir o tema dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde as decisões tomadas são vinculantes a todos os Estados), de expansão do estatuto de refugiado para deslocados ambientais e até mesmo discursos que buscavam defender a estratégia de “migração com dignidade”.<sup>15</sup>

Outra tendência observável no debate sobre migrações ambientais na AGNU é a falta de interesse de Estados hegemônicos no tema. Como apontado acima, poucos atores mostraram-se envolvidos de forma constante no tema, podendo-se destacar aqui como protagonistas a OIM, o Bangladesh e, em conjunto, os SIDS. A inexistência de Estados hegemônicos dentro desses atores com maior envolvimento pode explicar porque, até esse momento, não existe nenhuma norma específica sobre migrações ambientais, uma vez que o interesse desses Estados e a

---

<sup>14</sup> Como afirmado por Betts (2010) e Pacífico (2012), a forma que um tema é enquadrado internacionalmente em relação a outros temas e variáveis é um importante fator de persuasão. Ao entenderem um tema como securitário, o enquadramento político-institucional a ser dado no sistema da ONU é diferente do enquadramento de um tema de Direitos Humanos; enquanto o primeiro é tratado pelas altas instâncias de tomada de decisão, como o Conselho de Segurança, o segundo é discutido em órgãos universais, como a Assembleia Geral. O cruzamento de assuntos é uma importante estratégia de atores internacionais para posicionar um tema internacionalmente (PACÍFICO, 2012).

<sup>15</sup> A proposta de “migração com dignidade” (*migration with dignity*) tem como principal proponente o Estado de Kiribati. Devido à possível submersão de Kiribati até o final do século (IPCC, 2018; RIGAUD et al., 2018), a política externa da ilha está pautada na busca por estratégias de realocação planejada de seus habitantes, a partir da compra de territórios em terras estrangeiras e da capacitação profissional de sua população (CAMPBELL, 2010; ONU, 2019).

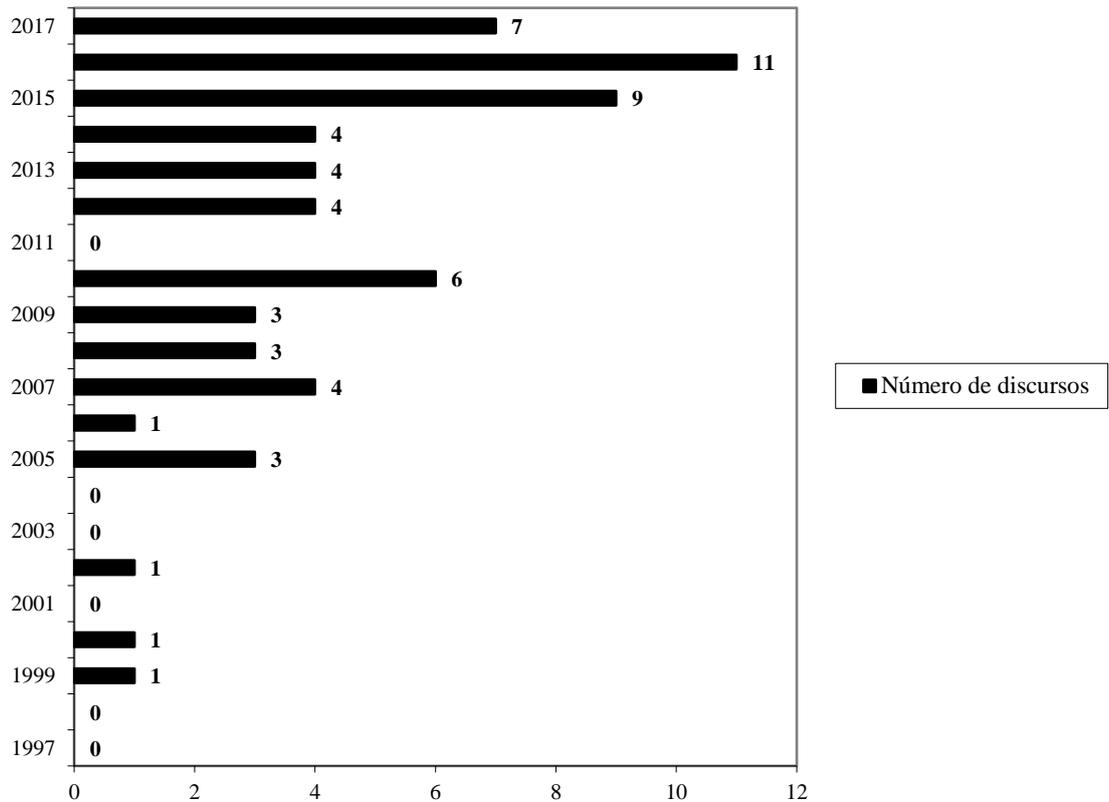
atuação deles enquanto pagadores (*paymasters*) é vista como necessária segundo alguns teóricos de regimes internacionais (KEOHANE, 1984).

Uma possível razão pela qual não existem Estados hegemônicos envolvidos no debate sobre migrações ambientais pode ser analisada a partir da proposição de Betts (2011) dos poderes de migração (*migration powers*). O autor afirma que Estados de destino dos fluxos migratórios sempre possuem a preponderância em relação aos Estados de origem. Disso decorre que cabe aos Estados de destino o poder de decidir sobre quais fluxos migratórios receberão proteção, e quais não (BETTS, 2011). Considerando a proposição de Biermann e Boas (2010) de que as migrações ambientais são inerentemente um problema político dos países em desenvolvimento e as estimativas de que os fluxos migratórios serão mais intensos e frequentes em países de desenvolvimento (RIGAUD et al., 2018), a pouca presença e envolvimento de Estados de destino dos fluxos migratórios no regime internacional de migrações ambientais pode ser apontada como um dos motivos pelo qual o regime ainda não se encontra disseminado internacionalmente.

Embora se perceba a falta de Estados hegemônicos envolvidos no debate, isso não significa que as migrações ambientais não estejam sendo discutidas nos mais altos níveis (YOUNG, 2009) dentro da AGNU. Pelo contrário, há indícios de que as migrações ambientais estão cada vez mais presentes internacionalmente como um tema considerado relevante pelos atores internacionais. Exemplos disso podem ser percebidos nas “plenárias gerais”: anualmente, ocorrem na Assembleia Geral reuniões onde chefes de Estado são convidados(as) a discursarem livremente sobre os temas que lhes convierem (ONU, 1945). Durante essas plenárias gerais pode-se observar como os temas de discussão são enquadrados pelos Estados e outros atores, além de identificar os principais pontos de interesse de suas políticas externas, uma vez que os atores têm liberdade para escolher os tópicos que irão abordar em seus discursos para melhor representarem seu interesse externo.

Em relação às migrações ambientais (Gráfico 2), na primeira metade dos anos analisados (1997-2006), somente 7 discursos foram identificados como sendo realizados por chefes de Estado, sendo quatro desses discursos realizados por SIDS (Tuvalu, Ilhas Marshall, Granada e Antígua e Barbuda), Estados que têm as migrações ambientais como um tema constante em sua política externa (CAMPBELL, 2010). Dos 78 discursos realizados nesse interstício, portanto, menos de 10% foram feitos por chefes de Estado ou plenipotenciários, o que pode ser interpretado como um indicativo de como as migrações ambientais ainda eram marginalizadas e de pouco interesse por atores internacionais (ONU, 2019).

Gráfico 4 – Discursos realizados por chefes de Estado sobre migrações ambientais nas Plenárias Gerais da AGNU (1997-2017)



Fonte: elaborado pelo autor. Dados brutos obtidos de ONU (2019)

Contudo, de 2007 a 2017, esse cenário muda significativamente. Foram identificados um total de 55 discursos realizados por chefes de Estado no período, ou, em termos relativos, 25,1% dos 219 discursos realizado nesse interstício. Escrito de forma alternativa, um a cada quatro discursos sobre migrações ambientais, entre 2007 e 2017, foi feito por um chefe de Estado, em um discurso realizado na Plenária Geral, quando lhe era possível introduzir qualquer tópico para discussão. Esses dados são demonstrativos de como há um interesse crescente dos Estados e dos tomadores de decisão relativos às migrações ambientais, outro indicativo de como o regime internacional de migrações ambientais está em processo de formação.

Uma última tendência desse debate que pode ser observada é a atuação de Organizações Internacionais – tal como a OIM –, através da proposição do debate e de agendas. Como já destacado, a OIM realizou o maior número de discursos no período analisado, além de ter uma alta taxa de proposição de agendas comparada com a média dos Estados. Essa tendência é analisada com mais profundidade no próximo capítulo.

Afora o discutido acima, não se foi possível observar nenhuma outra tendência comum no debate sobre migrações ambientais. Nenhum outro conjunto de atores teve uma participação ativa e coerente ao longo dos anos além dos Estados e das OIs supracitados. Das outras variáveis

propostas para análise dessa monografia, não houve uma tendência comum de propostas de causas ou soluções para as migrações ambientais, nem um conjunto de sessões majoritárias onde o debate transcorreu. Estados trataram sobre migrações ambientais em conjunto com variados temas, em diversas sessões, mostrando como os deslocamentos ambientais são complexos, multicausais e enquadrados com diversas áreas das relações internacionais (MCADAM, 2011). Contudo, vale ressaltar como diversos discursos nos últimos anos mencionaram normas internacionais que tratavam sobre as migrações ambientais de alguma forma: a nível de exemplo, o ano de maior número de discursos (29) é exatamente 2016, ano em que foi negociada a Declaração de Nova Iorque na AGNU (ONU, 2019).

Cumprir concluir esse capítulo com uma síntese sobre como o regime internacional de migrações ambientais tem sido formado multilateralmente. Embora não haja um marco regulatório específico sobre as migrações ambientais, desde 2010 o tema tem estado presente em normas internacionais relativas ao meio ambiente e às migrações internacionais. Na AGNU, é possível perceber como há um amplo número de atores que trazem discussões sobre o tópico, embora poucos o façam de forma organizada e coesa, com proposição de pautas políticas. Os principais grupos de atores que têm proposto agendas são os SIDS, os Pequenos Estados Insulares, e as Organizações Internacionais. Enquanto os primeiros têm as migrações ambientais como uma das principais pautas de política externa e atuam a partir de uma liderança moral e intelectual, as OIs atuam principalmente propondo agendas de discussão, enquadrando e moldando o debate sobre o tema internacionalmente, como é discutido no capítulo a seguir.

#### **4 A ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES NO REGIME INTERNACIONAL DE MIGRAÇÕES AMBIENTAIS**

Enquanto que as teorias tradicionais de regimes internacionais são estatocêntricas (OKEREKE; BULKELEY; SCHROEDER, 2009), análises interpretativistas – construtivistas, nesse caso – tendem a apresentar um diferente espectro de agência internacional. Para essas teorias, as Organizações Internacionais são, além dos Estados, um dos mais destacados conjuntos de atores internacionais com potencial de modificar regimes que, devido a sua capacidade de produzir e sistematizar conhecimento, influenciam na estrutura social e normativa internacional e persuadem os Estados a internalizarem normas e princípios defendidos por ela, a partir de argumentos lógico-rationais ou moral-cognitivos (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986; FINNEMORE; SIKKINK, 1998). OIs fazem isso ao propor categorias e classificações de ações e atores, ao estabelecerem e alterarem significados sociais compartilhados, e por promoverem e disseminarem normas internacionais (BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004).

Analisar a OIM dentro do regime internacional de migrações ambientais, então, apresenta-se como um estudo de caso adequado. Partindo da perspectiva de que ainda não há um regime formal sobre migrações ambientais, surge a necessidade de se investigar de que forma o tema está sendo debatido e negociados (FINNEMORE, 1996) e de como suas normas estão sendo promovidas e disseminadas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Tendo em vista que as migrações ambientais estão sendo mais debatidas – como é possível se perceber a partir da análise do conteúdo dos discursos na AGNU –, infere-se que o regime se encontra em um processo de formação de agenda, onde forças identitárias, valores e significados sociais atuam com maior força (YOUNG, 2009). Por isso, OIs podem vir a ser seus principais agentes.

Cabe apontar alguns dos motivos pelos quais argumenta-se que a OIM possui um papel ativo dentro do regime internacional de migrações ambientais. Vale ressaltar o seu protagonismo no debate dentro da AGNU, sendo a maior proponente de discussão sobre o tema na Assembleia Geral e tendo realizado quase 10% do total de discursos feitos nessa temática, além de ser também a maior proponente de agendas de discussão. Além disso, a OIM afirma estar atuando desde 1990 em relação às migrações ambientais, já tendo realizado projetos de resiliência e prevenção de desastres voltados à mobilidade humana em dezenas de países (OIM, 2009a, 2009b). Por fim, a OIM é considerada como uma autoridade dentro da temática de migrações ambientais (MCADAM, 2011), muito devido ao seu corpo técnico especializado, uma das características de OIs que as tornam autônomas segundo Barnett e Finnemore (1999,

2004). Como resultado, ela é convidada a coordenar, debater e apresentar relatórios técnicos em diversos fóruns multilaterais onde, devido a sua participação, as migrações ambientais são introduzidas no debate (OIM, 2009a, 2018) e enquadradas dentro de discussões mais amplas, tanto de migrações internacionais quanto relacionadas ao meio ambiente e as mudanças climáticas.

Portanto, uma análise da participação da OIM dentro desse regime, a partir de uma abordagem construtivista, permite que seja investigado como essa OI atua nesse processo de formação de agenda política e epistêmica internacional. Devido à sua presença em fóruns multilaterais, à sua atuação em conjunto aos Estados e ao seu domínio técnico especializado em migrações ambientais, a OIM possui um papel nesse regime que é válido de ser investigado. Estando o regime ainda em processo de formação de agenda, uma abordagem construtivista é justificada pela sua capacidade de investigar os valores e significados sociais compartilhados – e assim sopesar o papel da OIM em propor categorias e classificações de atores e objetos, em estabelecer significados sociais compartilhados, e em promover e disseminar normas internacionais (FINNEMORE, 1996; FINNEMORE; SIKKINK, 1998; BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004)

Tendo isso em consideração, esse capítulo é dividido em duas subseções. A primeira delas traz uma exposição de como a literatura de Regimes Internacionais encara a atuação de OIs em seus quadros analíticos, buscando assim colocar em perspectiva a atuação da OIM no regime de migrações ambientais. O recorte trazido busca apresentar o instrumental teórico utilizado nessa monografia, a saber, a proposição de que OIs podem vir a atuar de forma autônoma no SI a partir da sua constituição enquanto entidades burocráticas e com corpos técnicos especializados, o que lhes garantem algum grau de autonomia.

A segunda e última subseção apresenta a atuação da OIM dentro de regime de migrações ambientais, a partir do segundo argumento trazido nesse trabalho: a classificação de atores, o estabelecimento de significados sociais compartilhados, e a promoção e disseminação de normas internacionais. Para isso, além da análise de conteúdo de discurso da AGNU, são também investigadas as participações da OIM em outros fóruns multilaterais: o Quadro de Sendai, o GCM e a Iniciativa Nansen. Nesses quatro casos ilustrativos, a instituição atuou trazendo as migrações ambientais para debate, além de enquadrá-la a partir de uma classificação e de uma agenda política de discussão próprias, promovendo e disseminando o tema internacionalmente.

#### 4.1 ORGANIZAÇÕES E REGIMES INTERNACIONAIS

As primeiras análises de regimes internacionais garantiam pouco ou nenhum espaço em suas concepções teóricas para atores não-estatais. Não somente os Estados eram considerados os únicos atores, como também sua composição era homogênea, semelhante a uma “caixa preta”. Tanto Oran Young (1982) quanto Robert Keohane (1984), embora considerem que possam existir regimes internacionais sem a presença de Estados, consideram-nos os principais atores em suas concepções. Mesmo Susan Strange (1982), ao criticar a inexistência de outros atores nas definições clássicas de regimes internacionais, ainda tem os Estados e suas relações de poder como principais agentes estruturantes do SI (KRASNER, 1982).

Assim, a maior parte da literatura fundante da Teoria de Regimes Internacionais não se interessou pelo papel que outros atores poderiam exercer na formação e operacionalização de regimes internacionais (OKEREKE; BULKELEY; SCHROEDER, 2009). Não somente o SI é composto nessas abordagens como uma estrutura onde somente Estados interagem, como também os próprios Estados são considerados homogêneos, com suas preferências e interesses sendo definidos sem qualquer tipo de influência de atores não-estatais (FINNEMORE, 1996).

Mesmo análises que buscavam analisar as elites dominantes de diferentes Estados e suas interações não estavam interessadas no papel que Organizações Internacionais e Organizações Não-Governamentais poderiam assumir dentro dos regimes (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986; OKEREKE; BULKELEY; SCHROEDER, 2009). As análises dessas organizações costumavam enfatizar a influência e autoridade de Estados na tomada de ação dessas instituições, ou descrever seus processos formais e institucionais; havia pouco foco sendo dado para algum tipo de autonomia de ação que esses organismos poderiam ter no SI (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986).

Não obstante, surgiram, especialmente da segunda metade dos anos 1990 em diante, algumas abordagens distintas dentro da Teoria de Regimes Internacionais. Essas novas abordagens buscaram desafiar a ontologia estatocêntrica que dominava a literatura de regimes, apresentando situações e cenários onde organizações formais, como Organizações Internacionais e Organizações Não-Governamentais (ONGs), além de indivíduos, poderiam influenciar no comportamento e nas expectativas dos Estados.

Martha Finnemore (1996) aponta que essa tendência da Teoria de Regimes Internacionais pode ser atribuída a uma reprodução das principais linhas teóricas da disciplina de Relações Internacionais. A maior parte das teorias tradicionais, segundo ela, estava interessada em descrever os resultados da ação estatal em diferentes áreas do SI. Pouco ou

nenhum enfoque era dado ao que constituía o Estado, de onde os Estados retiravam seus interesses ou quais eram suas preferências. Essas instâncias eram todas assumidas como características inerentes da estrutura internacional: conceitos como “poder”, “segurança” e “riqueza” eram amplos o suficiente para justificarem a ação dos Estados em áreas básicas, como na área Segurança Internacional ou no comércio entre nações, enquanto que as outras áreas de atuação dos Estados eram ignoradas ou muito pouco estudadas.

Para as teorias tradicionais, então, os interesses dos Estados eram assumidos *ex ante*: suas preferências eram definidas pela estrutura internacional, por atores domésticos, por características do modelo de produção vigente ou mesmo pela natureza humana. Dessa forma, estudiosos tradicionais não estavam interessados em definir esses interesses, nem entender suas origens, tampouco quem os havia criado. Preferências eram assumidas, e não problematizadas (FINNEMORE, 1996; FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Finnemore (1996), contudo, estava interessada em analisar quais os níveis de agências que influenciavam na atuação do Estado. Utilizando-se de abordagens construtivistas e de teorias da sociologia política, que a autora denomina como “institucionalismo sociológico”, ela propõe que interesses e preferências poderiam ser analisadas a partir de uma análise de normas internacionais – ou seja, nas expectativas compartilhadas por uma comunidade de atores sobre qual comportamento seria adequado que se tomasse na esfera internacional.

A partir dessa análise das estruturas normativas do SI, argumenta a autora, poderia ser investigado o que influencia ou constrange a atuação estatal, e quais atores estariam envolvidos nesse processo. A autora propõe que sejam analisadas estruturas não somente de poder e força, mas de “significados e valores sociais”, uma vez que não há como analisar os Estados sem compreender “a estrutura social internacional em que eles estão inseridos” (FINNEMORE, 1996, p. 02).

A proposta de Martha Finnemore, então, desafia essa ontologia clássica das Relações Internacionais, de que não haveria espaço para outros agentes que não os Estados com poder de agência no SI. A autora afirma que há um alto nível de organização, relação e institucionalização na esfera internacional, e que qualquer análise centrada somente nos Estados perderia muitas nuances e complexidades das relações internacionais (FINNEMORE, 1996). Por isso, defende que as análises centradas em normas, sejam considerando-as como autônomas ou mesmo incentivadoras ou constrangedoras da atuação estatal, são capazes de trazer um espectro de agência para as estruturas sociais que estão presentes no SI. Teorias centradas em normas, então, trariam respostas mais abrangentes e complexas do que teorias centradas em

agentes, que não são capazes de analisar as realidades materiais e sociais que compunham a estrutura internacional (FINNEMORE, 1996).

Devido a esse alto nível de complexidade e organização, defende ela, foram originadas muitas formas de burocracia internacionais – OIs, principalmente, mas também ONGs e outras organizações da sociedade civil organizada. Essas organizações atuariam internacionalmente a partir do seu papel enquanto disseminadores de normas, ou seja, de significados e valores sociais do que deveria ou não ser feito internacionalmente. Ela sugere que essas instituições podem ser analisadas como “instrutoras ativas” (*active teachers*) nesse SI. Ao “providenciarem regras para o jogo, fornecerem informações, monitorarem comportamento e criarem mecanismos de transparência” (FINNEMORE, 1996, p. 12-13), elas são capazes de colocar agendas na pauta de discussão internacional, definindo tarefas, soluções e, enfim, moldando os interesses dos Estados. A partir disso, elas influenciam na “definição de identidades, interesses e realidade sociais” (FINNEMORE, 1996, p. 3) na estrutura internacional.

Apesar de serem organizações criadas por Estados e mantidas em funcionamento por recursos estatais, por serem burocracias, essas OIs seriam capazes de exercer funções independentes e autônomas. Isso acontece devido a duas características de entidades burocráticas internacionais: 1) elas são constituídas e formadas a partir de uma autoridade racional-legal delegada por Estados, e, portanto, possuem legitimidade de ação; e 2) elas controlam e dominam especialidades técnicas e informações que as fazem indispensáveis para os Estados (BARNETT; FINNEMORE, 1999). Embora criadas para coordenar ações e comportamentos dos Estados (ABBOTT; SNIDAL, 1988; KEOHANE, 1984), a partir da junção dessas duas características, OIs podem começar a atuar como entidades políticas autônomas (BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004).

Em muitos casos, Barnett e Finnemore (1999, 2004) argumentam, essas instituições podem até mesmo atuar de formas não esperadas por Estados, além dos desejos e interesses daqueles que as criaram. Esses comportamentos disfuncionais foram denominados pelos autores como “patologias”: ou devido a uma mudança normativa na estrutura, ou por barganhas externas ou internas à instituição, ou por características de sua cultura burocrática<sup>16</sup>, OIs acabam atuando de forma autônoma (ou disfuncionais) aos interesses dos Estados em determinadas

---

<sup>16</sup> Barnett e Finnemore (1999, 2004) trazem cinco principais fontes de patologias derivadas da cultura burocrática interna a OIs. São esses: a irracionalidade da racionalização, o universalismo burocrático, a normalização de desvios, o isolamento burocrático e a contestação da cultura burocrática intersetorial. Embora discutir essas questões não seja o foco dessa monografia, uma vez que seria necessária uma análise da cultura burocrática interna da OIM, é válido salientar que, para os autores, essas cinco fontes de patologias burocráticas são existentes em todas organizações burocráticas internacionais, em níveis variados e com peculiaridades.

situações. Portanto, ao originarem essas burocracias, os Estados acabam por atribuir graus de autonomia para as Organizações Internacionais.

Nesse quadro analítico construído por Barnett e Finnemore (1999, 2004) e por Finnemore (1996), as Organizações Internacionais têm impactos significativos em regimes internacionais. Por serem criadas por Estados, OIs possuem uma legitimidade legal e racional de atuação, e são incentivadas a se especializarem e obterem conhecimento técnico; uma vez obtido, tornam-se indispensáveis para os Estados e, assim, independentes. E, devido a mudanças no cenário interno ou externo, acabam por atuar de forma distinta aquela esperada por Estados, criando mecanismos de transparência, significados sociais e propondo agendas de atuação. Por fim, através da autoridade, legitimidade e autonomia adquiridos, elas agem constringendo e influenciando o comportamento dos Estados, ora influenciando na estrutura social em que retiram seus interesses ora definindo tarefas e identidades sociais<sup>17</sup>.

Esses impactos de OIs nas estruturas sociais e nos Estados são sistematizados por Barnett e Finnemore (1999) em três categorias de ações (ou poderes), todas elas derivadas do domínio que elas possuem de um conhecimento especializado e pela legitimidade que é garantida a ela por Estados. Essas diferenciações, segundo os autores, são virtuais, e devem ser encaradas somente como uma separação analítica. Eles argumentam que OIs exercem poder através da 1) sua habilidade de classificar o mundo, criando categorias de sujeitos e ações e distinguindo-os de outras categorias; 2) da sua virtude de construir, alterar e enquadrar conhecimentos sociais, dando valores normativos para ações e sujeitos; e 3) por difundirem e disseminarem normas pelo SI, dando modelos de ações e normas que são boas ou ruins, fazendo prescrições e proscições de prática para os Estados. Nos parágrafos que seguem será analisado cada uma dessas virtudes.

A categorização ou classificação empreendida pelas Organizações Internacionais está diretamente relacionada à sua capacidade de produzir e estruturar conhecimentos e significados compartilhados (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986). Ao trazerem categorias próprias de definição para algum ator ou objeto, ou alterarem definições existentes, OIs acabam por moldar a identidade desse tema no imaginário cognitivo compartilhado, ou seja, moldam a forma que determinados temas sejam enxergados (BARNETT; FINNEMORE, 1999). Um exemplo de

---

<sup>17</sup> Martha Finnemore (1996) traz que, embora análises normativas costumem separar didaticamente estruturas sociais externas e internas aos Estados, essa separação não é observável. Ela argumenta que esse é um problema clássico da relação entre agente e estrutura (WENDT, 1987): atores, sejam Estados, OIs ou indivíduos, compõem e são compostos pela estrutura social e material do Sistema Internacional. Diferenciações analíticas são justificáveis para que se possa analisar um dos objetos, mas devem sempre assumir a interrelação entre os atores e a estrutura.

criação de categorias por OIs está diretamente relacionado ao tema dessa monografia: a classificação de refugiados. Ao estabelecer quem está apto ou não a receber o estatuto, e ao diferenciar possíveis causas de deslocamento como “forçadas” ou “voluntárias”, o Alto Comissariado da ONU para Refugiados (ACNUR) influencia a decisão e a atuação dos Estados. Como argumentado por Barnett e Finnemore (1999, p. 711), “classificar é se engajar em um ato de poder”.

Bastante relacionado à criação de categorias, encontra-se a segunda fonte de poder das OIs: sua habilidade de construir e alterar significados e valores sociais. Devido a um corpo técnico especializado, que é uma característica comum às organizações burocráticas, elas são capazes de enquadrar determinados objetos com ações e valores específicos – geralmente através de discursos tecnocratas ou com forte teor moral. Seja através da criação de novos conhecimentos e informações ou pela sua validação à conhecimentos existentes, OIs têm sido “os principais veículos pelos quais o conhecimento tem adentrado na agenda internacional” (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986, p. 773). Ao alterarem significados compartilhados, as organizações estabelecem os “parâmetros e os limites de ações a serem tomadas” (BARNETT; FINNEMORE, 1999, p. 711). Portanto, acabam por enquadrar os atores e os objetos em uma estrutura social específica, repleta de significados e valores que os influenciam (BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004).

A última forma de poder considerada por Barnett e Finnemore (1999, 2004) para Organizações Internacionais devido a sua estrutura burocrática está relacionada ao seu papel enquanto difusora de normas internacionais. Tendo participado na construção de categorias e as enquadrado em uma agenda específica, essas instituições tendem a disseminar modelos de comportamento e ações. Esse papel ocorre em dois momentos distintos: primeiro na criação e promoção de um modelo a ser seguido, e, após a aceitação por um número considerável de Estados, na sua disseminação, assemelhando um “efeito cascata” (*cascade effect*) (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 895).

Em cada um desses estágios, como já apontado por Young (1982, 2009), diferentes atores e forças estão em ação. Ou, como colocado pelas autoras, mudança em cada estágio “é caracterizada pela atividade de diferentes atores, motivos, e mecanismos de influência” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998, p. 895). As principais características de mudança na fase de emergência ou promoção de normas seriam a atuação de “empreendedores de normas” (*norm entrepreneurs*), geralmente indivíduos com alguma plataforma organizacional ou institucional (uma ONG, uma OI ou alguma empresa) que, por motivos individuais, tentam persuadir e convencer Estados a aceitarem as normas. Ao serem persuadidos, Estados, OIs e redes de

advocacia (*advocacy networks*) passam então a disseminar as normas internacionalmente, buscando atingir um ponto onde o “efeito cascata” ocorre: um ponto onde a norma se torna tão disseminada que os Estados são persuadidos a aceitá-la, por motivos de legitimidade e reputação internacional. Estados tendem a procurar a validação ou reprovação de OIs em relação a normas específicas, considerando-as capazes de discernir entre normas boas ou ruins (CLAUDE, 1966).

Por último, na fase de internalização, normas já não mais problematizadas e sim assumidas como fatos da realidade, aceitadas intersubjetivamente e não mais um objeto de discussão. Nesse estágio entram em ação atores com funções técnicas, que operacionalizam as normas em cenários domésticos: juristas e burocracias são alguns dos exemplos (Quadro 6).

**Quadro 6 – Quadro de estágios de emergência, aceitação e internalização de normas internacionais, por atores, motivações e mecanismos**

	<b>Emergência de normas</b>	<b>Aceitação de normas</b>	<b>Internalização de normas</b>
<b>Atores</b>	Empreendedores de normas e suas plataformas institucionais/organizacionais (OIs, ONGs).	Estados, OIs e redes de advocacia internacional.	Juristas e burocracias.
<b>Motivações</b>	Altruísmo, empatia, ideais, comprometimento.	Legitimidade, reputação, apreço.	Conformidade.
<b>Mecanismos</b>	Persuasão (lógico-racional ou moral-cognitiva).	Socialização, institucionalização, demonstração.	Habito, institucionalização.

Fonte: Finnemore e Sikkink (1998, p. 898).

Na concepção de Finnemore e Sikkink (1998), portanto, regimes podem ser modificados de diferentes formas, por diferentes atores e por diferentes motivações e mecanismos, dependendo do estágio em que se encontram as normas internacionais que fazem parte da sua composição. Especificamente, OIs podem atuar na fase de promoção de normas<sup>18</sup>, ao persuadirem os Estados a aceitarem e discutirem seus termos; na fase de aceitação de normas, ao disseminá-las e darem sua validação sobre elas, influenciando na legitimidade, reputação e apreço dos Estados; e na fase de internalização de normas, a partir de seu papel técnico enquanto burocracia, auxiliando na operacionalização das normas (FINNEMORE; SIKKINK, 1998;

<sup>18</sup> Uma das críticas existentes na literatura sobre esse quadro teórico construtivista em relação a importância de OIs enquanto agentes autônomos é trazida por Acharya (2004). O pesquisador argumenta que as principais análises construtivistas tendem a atribuir um papel “expansionista” às normas internacionais: por serem inerentemente “benéficas”, essas normas tenderiam a prevalecer em relação a normas “maléficas”, menos justas e eficientes.

FINNEMORE, 1996). Todas essas atuações partem da capacidade de OIs de produzirem conhecimento e de sistematizarem informações, o que garante a elas autonomia e influência perante os Estados (BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004).

Finnemore (1996) conclui que análises interpretativistas são necessárias para se entender a complexidade das Relações Internacionais, pela sua capacidade de englobar fatores identitários e materiais, e por permitirem que se analisem todo o complexo de atores que participam da formação de estruturas sociais e compartilham de valores e normas comuns: Estados, Organizações Internacionais e qualquer agente envolvido com a promoção e disseminação de normas (FINNEMORE, 1996; FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Em suma, as abordagens interpretativistas das Relações Internacionais, ao analisar as estruturas sociais internacionais, garantem em suas análises um grau de autonomia e agência para as OIs. Tendo sua autonomia delegada por Estados quando da criação de sua burocracia racional e graças a especialização técnica que adquirem, as OIs podem vir a atuar de maneira inesperada por Estados e outros atores. Nessa perspectiva, essas instituições influenciam tanto a estrutura internacional quanto outros atores internacionais (WENDT, 1987), a partir da mudança da estrutura normativa internacional (FINNEMORE, 1996; BARNETT, FINNEMORE, 1999, 2004; FINNEMORE; SIKKINK, 1998). Portanto, nessas abordagens, as OIs atuam diretamente na formação e eficiência de regimes internacionais, por intermédio do impacto que causam na estrutura social internacional, modificando normas e significados sociais compartilhados (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986).

#### 4.2 O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES

Tendo apresentado o quadro analítico-conceitual sobre OIs e Regimes Internacionais, cabe agora investigar propriamente o papel da OIM no regime de migrações ambientais, especialmente a partir da sua classificação de atores e objetos, do seu estabelecimento de significados e valores sociais compartilhados por outros atores e pela sua função enquanto promotora e disseminadora de normas internacionais, segundo os moldes propostos por Finnemore (1996), Finnemore e Sikkink (1998) e Barnett e Finnemore (1999, 2004).

A exposição que segue está baseada em uma investigação da atuação da OIM em quatro fóruns multilaterais e de normas internacionais acordadas nesses, a saber, o Quadro de Sendai, o GCM, a Iniciativa Nansen e a AGNU.

O “Quadro de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030” é um acordo internacional assinado na cidade de Sendai, no Japão, e endossado pelos membros das Nações

Unidas no ano de 2015. O acordo tem como objetivo coordenar as ações dos Estados na prevenção e redução de riscos de desastres no período de 2015-2030, com planos de ação e recomendações de práticas aos Estados e outros atores internacionais. O Quadro de Sendai sucedeu o “Quadro de Ação de Hyogo 2005-2015”, um acordo internacional prévio que buscou realizar as mesmas funções no período de 2005 a 2015 (MCADAM, 2016; OIM, 2018).

O Pacto Global para Migração Segura, Ordenada e Regular (GCM) é um acordo multilateral acertado em Marrakesh, no Marrocos, em 2018. O GCM é o primeiro mecanismo global acordado por Estados buscando regular as migrações internacionais de forma holística, tratando simultaneamente de migrações forçadas e voluntárias. Em diversas cláusulas, as migrações ambientais são abordadas dentro de seu texto, que considera que as mudanças climáticas e desastres ambientais são motivadores para o deslocamento forçado de pessoas (OIM, 2018).

A Iniciativa Nansen sobre Deslocamentos Transfronteiriços Induzidos por Desastres, criada em 2012 e que cessou suas atividades em 2015, foi um projeto bilateral proposto pelos governos da Noruega e da Suíça para regular e propor uma agenda de proteção internacional a deslocados por desastres (JUBILUT et al., 2018). Com um funcionamento de baixo para cima (*bottom-up*), a Iniciativa Nansen buscou conscientizar Estados e instituições sobre as migrações ambientais, atuando regionalmente em diferentes partes do globo e buscando atrair os atores a atingir um consenso sobre o tema de deslocamento induzido pelas mudanças climáticas (MCADAM, 2016).

Ao realizar a análise de conteúdo de discurso na AGNU, são fornecidos os instrumentos necessários para que se possa compreender a atuação de OIs enquanto propositoras de agendas de discussão por intermédio das três categorias de atuação apresentadas acima. Ainda mais, a análise da AGNU permite que se tenha em perspectiva a atuação da OIM frente a outros atores internacionais, sejam Estados ou OIs, e outros elementos normativos-organizacionais existentes internacionalmente. Essa análise em perspectiva é importante para que se possa sopesar a extensão da atuação da OIM, ou seja, para que se possa observar quais os limites dessa atuação e quão internalizadas são as normas promovidas e disseminadas por ela.

Esse subcapítulo é dividido em três subseções, focando no segundo argumento dessa monografia. O primeiro trata da atuação da OIM a partir da classificação de atores e objetos, especialmente a partir da difusão da sua própria classificação de migrações ambientais, que é a mais disseminada e utilizada internacionalmente (MCADAM, 2011; MATTAR, 2012). Para que se tenha em perspectiva o porquê da importância da classificação de migrações ambientais da OIM, essa subseção inicia-se com uma breve contextualização histórica de termos e

conceitos relativos às migrações ambientais, cada um com suas limitações metodológicas e políticas (DUN; GEMENNE, 2008).

A segunda subseção está voltada para a atuação da OIM enquanto proponente de agendas de discussão, ou seja, a partir do seu papel em estabelecer significados e valores sociais compartilhados. Para isso, analisa-se a sua atuação dentro da AGNU e os argumentos trazidos por ela, notando como a organização procura persuadir Estados e outros atores a aderirem às suas agendas a partir de argumentos lógico-rationais e de um discurso tecnocrático.

Finaliza-se esse capítulo com uma subseção voltada ao papel da OIM como promotora e disseminadora de normas internacionais. Aqui, além da AGNU, são analisadas as suas participações em outros três fóruns multilaterais. Essas análises de caráter não-exaustivo sobre a participação da organização na formulação do Quadro de Sendai, do GCM e da Iniciativa Nansen são relevantes pois apresentam como a OIM tem as migrações ambientais como uma de suas pautas principais. Ao introduzir a discussão nos dois primeiros, e ao disseminar o terceiro, a organização acabou por trazer conscientização sobre o tema das migrações ambientais internacionalmente, promovendo e disseminando suas normas – passo necessário para que se atinja o “efeito cascata” apontado por Finnemore e Sikkink (1998).

#### **4.2.1 Classificação de atores e objetos**

Dun e Gemenne (2008) afirmam que, devido aonexo complexo entre meio ambiente e mobilidade humana e pela natureza multicausal desses fluxos migratórios, qualquer tentativa de definição proposta obrigatoriamente abarcará certos aspectos e ignorará outros (DUN; GEMENNE, 2008). Para Jane McAdam (2010, 2011), a discussão sobre algum regime de migrações ambientais passa obrigatoriamente por uma fase de aceitação consensual de uma definição de migrantes ambientais. Sem um significado explícito e compartilhado sobre o que compõe as migrações ambientais e que as diferenciem de outras categorias de fluxos migratórios, tomadores de decisão e profissionais da área encontrarão dificuldades em estabelecer planos e estimativas (STOJANOV, 2008; MCADAM, 2011).

A definição de migrantes ambientais que é mais amplamente difundida e aceita internacionalmente, não obstante, é a empregada pela Organização Internacional para Migrações (MCADAM, 2011; MATTAR, 2012). A OIM propõe a seguinte definição:

Migrantes ambientais são pessoas ou grupos de pessoas que, por razões imperiosas de mudanças súbitas ou progressivas no ambiente que adversamente afetam suas vidas ou condições, são obrigadas a deixar suas casas habituais, ou escolhem fazê-lo, seja

temporária ou permanentemente, e que se mudam dentro do seu país ou para o exterior (OIM, 2007, p. 1).<sup>19</sup>

A conceitualização proposta pela OIM define um escopo amplo sobre quem seriam os migrantes ambientais. Sua definição abarca tanto eventos climáticos repentinos quanto graduais, deslocamento interno ou internacional, e migrações temporárias ou permanentes (MCADAM; 2011; MATTAR, 2012). Contudo, a partir do uso da expressão “por razões imperiosas” (OIM, 2007, p. 1), a organização propõe que não sejam considerados como migrantes ambientais pessoas que são forçadas a migrarem por um conjunto de fatores onde o meio ambiente atua como complicante ou acelerador (MATTAR, 2012).

Se considerada a sua própria categorização das migrações ambientais enquanto um fenômeno de “nexo complexo”, conclui-se que a conceitualização dada pela OIM não pretende abranger toda a gama de pessoas afetadas pelas mudanças climáticas, mas sim aqueles a quem possa se atribuir a razão de deslocamento tão somente para as causas ambientais (MCADAM, 2011). E, como consequência, ela abre margem para que Estados e outros atores tenham a premissa de definir quem seriam migrantes ambientais de forma dependente ao contexto – possibilitando um uso político de uma definição que se propõe universal.

Quando convidada a discursar em órgãos internacionais, a organização costuma trazer sua definição, afirmando que sua conceitualização é proposta como uma base para as discussões políticas no tema, promovendo um diálogo multilateral e a colaboração entre os mais diversos atores para a resolução do conflito, entendendo que o tema é “um desafio inédito [que] requer uma parceria inédita” (OIM, 2009b, p. 12), onde a expertise da organização pode contribuir para a promoção de soluções (OIM, 2009a). Essa definição está presente não somente em relatórios técnicos oferecidos pela organização, mas também é visível na sua participação em fóruns multilaterais (MATTAR, 2012; OIM, 2009a, 2009b).

Dentro da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 7 de seus 27 discursos a OIM trouxe à discussão a sua classificação de migrações ambientais. Todos esses sete casos ocorreram entre 2005 e 2010, estando presentes, portanto, no início da sua participação dentro do fórum internacional. Contudo, somente em dois desses casos a organização trouxe a definição na íntegra, assim como supracitado. Nos outros discursos, a sua classificação era perceptível pela forma que a OIM enquadrava as migrações ambientais: fenômenos multicausais, com desastres repentinos ou progressivos, ocorrendo temporária ou permanentemente, e com fluxos

---

<sup>19</sup> Tradução do autor. No original: “environmental migrants are persons or groups of persons who, for compelling reasons of sudden or progressive changes in the environment that adversely affect their lives or living conditions, are obliged to leave their habitual homes, or choose to do so, either temporarily or permanently, and who move either within their country or abroad” (OIM, 2007, p. 1).

domésticos e internacionais (ONU, 2019). Consequentemente, pode-se afirmar que a definição proposta pela organização esteve presente em todos esses discursos.

**Tabela 4 – Atores e seus discursos sobre categorizações de migrações ambientais na Assembleia Geral das Nações Unidas (1997-2017)**

<b>Ator</b>	<b>Número de discursos em valores absolutos</b>	<b>Número de discursos em valores proporcionais</b>
Organização Internacional para Migrações	7	25,9% de 27 discursos.
Ilhas Marshall	1	16,6% de 6 discursos.
Relator Especial sobre Direitos Humanos de Migrantes	1	50% de 2 discursos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2019). Dados brutos obtidos de ONU (2019).

Além da OIM, somente outros dois atores internacionais realizaram ao menos um discurso sobre definições em relação às migrações ambientais. São esses as Ilhas Marshall, um dos SIDS, e um representante do secretariado da ONU (o Relator Especial sobre Direitos Humanos de Migrantes). Ambos realizaram um discurso apenas. O primeiro trouxe ao debate a definição de “refugiados ecológicos”, proposta pelo então Presidente das Ilhas Marshall, Kessai Note, que buscou com essa definição fazer um apelo moral para que Estados aderissem às medidas de mitigação às mudanças climáticas globalmente (CORNELOUP; MOL, 2014). Já no caso do Relator Especial, sua discussão sobre conceito estava relacionada à definição clássica de refugiados; na ocasião, o autor do discurso defendeu que seria possível encaixar migrantes ambientais na definição clássica de refugiado quando pudesse ser comprovado que o deslocamento estava ocorrendo por perseguição estatal devido à falha de enfrentamento às mudanças climáticas (ONU, 2019).

No caso da OIM, embora o enquadramento das migrações ambientais relacionado com a sua definição fosse perceptível em todos os sete casos, nos cinco discursos onde o conceito ficou implícito em sua fala uma tendência foi observada. Em cada um desses, o enfoque era dado para alguma das características de sua definição, mais diretamente relacionada com a agenda que estava sendo proposta nos discursos (ONU, 2019).

Por exemplo, em fevereiro de 2008, as agendas que a organização buscava empregar com sua fala foram identificadas como relacionadas 1) às capacidades de adaptação dos Estados e 2) com a necessidade de avançar o conhecimento epistêmico e técnico sobre as migrações ambientais. Nessa esteira, quando desenvolvendo sua definição no discurso, focou-se primeiramente na existência de desastres ambientais progressivos, onde as medidas de adaptação podem ser melhor utilizadas como mecanismos de enfrentamento às mudanças climáticas e de prevenção dos fluxos migratórios ambientais (OIM, 2009a; IPCC, 2018;

RIGAUD et al, 2018). Já para a segunda agenda empregada, onde a OIM solicita aos Estados e às OIs que avancem as pesquisas e capacidades técnicas em relação ao deslocamento ambiental, a organização enfatiza o aspecto multicausal desses fluxos migratórios, o qual sem um corpo técnico capacitado não poderia se distinguir as causas ambientais das outras motivações para o deslocamento (ONU, 2019). Vale ainda ressaltar que, nessa mesma fala, a OIM coloca-se como uma autoridade no assunto devido ao seu corpo técnico especializado, afirmando estar disposta a cooperar com os Estados para que as migrações ambientais sejam melhor estudadas e governadas.

Não só nas Nações Unidas pode-se perceber a difusão, pela OIM, da sua categorização de migrantes ambientais. A própria organização afirma que, quando convidada a discursar sobre o tema, ela enfatiza a sua definição como uma base para que se possam atingir resultados políticos (OIM, 2009b). Um exemplo claro disso pode ser percebido no Quadro de Sendai: quando convidada a discursar, a organização trouxe as migrações ambientais à discussão, introduzindo cláusulas onde antes não havia a previsão. Cabe apontar que o Quadro de Sendai é voltado especificamente para questões relativas a desastres ambientais e, por isso, a definição da OIM foi enquadrada de forma distinta, dando maior enfoque a questões de resiliência humana do que em sua definição mais geral, supracitada. Como afirma Pacífico (2012), a forma que um tema é enquadrado internacionalmente tem impacto na aceitação pelos Estados e, assim, uma definição melhor relacionada com as discussões específicas de um fórum multilateral traz mais chances que a organização será melhor sucedida.

Dessa forma, como informa Guadagno (2016, p. 31), no Quadro de Sendai, “a categorização de questões de mobilidade humana nas cinco áreas propostas no Quadro emergiu em parte devido aos esforços de defesa feitos pela OIM e seus parceiros na construção da Conferência de Sendai, e tem sido utilizada repetidamente”. Embora o resultado no documento final não reproduza de forma completa a definição da organização, é possível de se perceber algumas das características, como o uso da expressão “desastres recorrentes e desastres de início lento” (UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION – UNISDR, 2015, p. 4) como causadores do deslocamento humano.

Ainda, é válido de discutir porque há esse esforço, vindo da OIM, de promover uma definição que se propõe base para as discussões políticas. Alguns motivos podem ser levantados. Um desses é o de que, como apontado por Dun e Gemenne (2008) e McAdam (2010, 2011), qualquer mecanismo ou acordo formal só passará a existir após o acordo entre atores internacionais de uma definição única e consensual, sem a qual as migrações ambientais continuarão a ser entendidas como fenômenos complexos e multicausais, sem perspectivas de

que sejam estabelecidas medidas políticas comuns (STOJANOV, 2008). Dessa forma, propondo e difundido um conceito próprio, a OIM estaria estabelecendo as bases para que acordos políticos fossem possíveis, muito embora a própria organização afirma que sua definição não tem papel normativo e não tem vinculação jurídica, sendo somente uma proposta de categorização (OIM, 2014).

Derivado dessa discussão, outro impacto da proposição dessa definição comum é de que, uma vez consensual e intersubjetiva, a legitimidade internacional da OIM seria aumentada, nos moldes propostos por Barnett e Finnemore (1999, 2004). Sendo considerada uma OI técnica e com foco operacional (BETTS, 2011), uma definição própria traria a OIM ao centro do debate político internacional. Assim, sua definição daria os moldes e o enquadramento político que balizariam as discussões internacionais – uma forma de atuação autônoma da organização. Essa questão é de especial relevância se forem levadas em consideração as contribuições de Pacífico (2012), no que tange às afirmações da autora de que, em determinados casos, os regimes começam a ser formalizados a partir da atuação de uma OI, por intermédio de seus papéis organizacionais e de incentivos à cooperação internacional. Nesse caso, a proposição de uma definição comum pode ser encarada como incentivo à cooperação internacional por facilitar as discussões em torno de um enquadramento comum e, assim, diminuir os custos de transação na formação desse regime (KEOHANE, 1984; YOUNG, 2009).

Uma última motivação que deve ser apontada para que a OIM tente difundir sua definição é relacionado com a sua estrutura técnica e com o seu corpo técnico especializado em migrações ambientais. As migrações ambientais, por serem apenas recentemente um tópico de discussão política internacional, ainda são escassamente estudadas e governadas pelos Estados (MCADAM, 2011; GEMENNE; BLOCHER, 2017). A OIM, ao contrário, já afirma estar atuando desde 1990 nessa área, tendo publicações voltadas para onexo entre meio ambiente e mobilidade humana já há três décadas (OIM, 2009a, 2009b, 2014). Ao possuir um corpo técnico especializado, materializado em uma divisão específica de migrações ambientais, a OIM apresenta-se como necessária aos Estados (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986; BARNETT; FINNEMORE, 1999). A proposição de uma definição própria é, assim, resultado da sua autoridade no tema e da legitimidade que deriva de seu corpo técnico.

#### **4.2.2 Estabelecimento de significados sociais compartilhados**

Como notado por Barnett e Finnemore (1999), uma atuação de OIs que é interrelacionada com a proposição de classificações e categorias é aquela de estabelecimento

de significados e valores sociais compartilhados pelos atores. Ambas acabam por moldar e enquadrar algum tema internacionalmente, estabelecendo em um respectivo tópico um espectro de agência (ou seja, determinando quem deve e quem não deve atuar), um enquadramento em relação a outros temas (ou seja, como o tema é inserido internacionalmente em relação a outras esferas de discussão), e qual devem ser as instâncias político-institucionais a lidarem com o assunto (ou seja, em quais órgãos deve ser discutidos, quais organizações e instituições possuirão capacidade de coordenação e quais medidas são aceitáveis) (BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004).

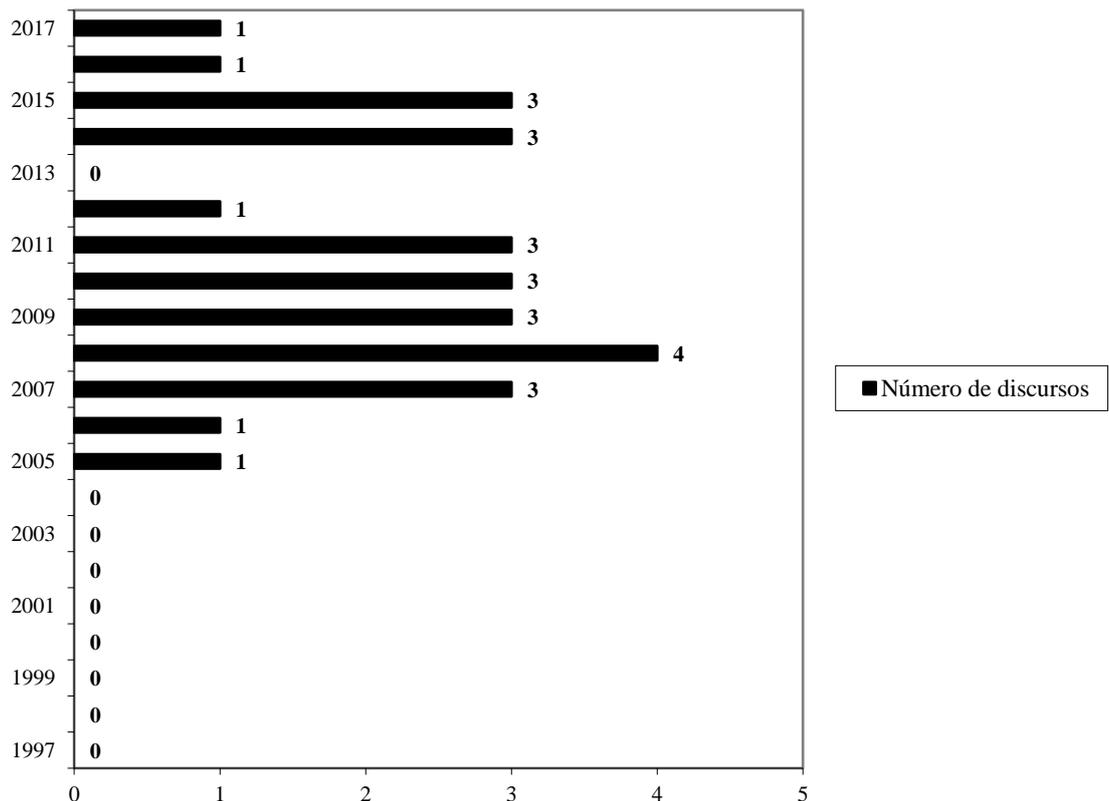
Da mesma forma que em relação à difusão de uma categorização de sujeitos e objetos, o estabelecimento de significados sociais compartilhados também decorre do corpo técnico e burocrático das OIs. Possuindo um corpo técnico especializado, essas organizações tem uma ação legitimada internacionalmente, o que permite que consigam influenciar e persuadir Estados a adentrarem suas agendas de discussão. Isso ocorre especialmente pelo uso de discursos e retóricas lógico-rationais, trazendo informações técnicas e com proposições que aumentariam as utilidades dos Estados, e também por argumentos morais-cognitivos, onde são feitos apelos para que os Estados adentrem as agendas por ser a decisão mais correta e moral a ser tomada (FINNEMORE; SIKKINK, 1998). No caso da OIM, a primeira retórica é mais comum, notadamente por deter um corpo técnico especializado em uma área recente de discussão política internacional que são as migrações ambientais, mas também pela sua legitimidade de atuação que é derivada da sua caracterização como uma agência operacional e tecnocrática (BETTS, 2011; MCADAM, 2011). Contudo, também são percebidas situações onde são realizados discursos de cunho moral, principalmente quando busca se trazer Estados a internalizarem normas internacionais ou cumprirem as metas de mitigação e adaptação de mecanismos relacionados às mudanças climáticas.

A melhor forma de se analisar esse estabelecimento de valores e significados compartilhados, em casos onde ainda não há um regime formalizado e normas específicas a serem analisadas, é a partir do enquadramento que a OI propõe para o tema em seus discursos. No caso específico da OIM nas instâncias relativas às migrações ambientais, pode-se analisar essa questão em relação à proposição de agendas de discussão e de ação na AGNU, a partir de uma análise de conteúdo de discursos. Ao se identificar essas agendas, pode-se investigar os moldes que a instituição pretende dar às migrações ambientais internacionalmente.

Antes de adentrar na discussão específica sobre o papel da OIM como proponente de agendas na AGNU, cumpre apontar alguns dados sobre a participação da OIM relativa às migrações ambientais dentro do órgão entre 1997 e 2017. Como já notado anteriormente, a OIM

foi a maior propositora das discussões no período analisado, tendo realizado um total de 27 discursos ao longo dos 20 anos, representando mais de 9% do total de discursos feitos. A maior parte dos seus discursos foram concentrados na última metade dos anos analisados: até 2006, a organização somente tinha realizado duas falas referentes às migrações ambientais. Entre 2007 e 2017, ao contrário, foram realizados 25 discursos, um aumento significativo (Gráfico 3).

Gráfico 5 – Discursos realizados sobre migrações ambientais pela Organização Internacional para Migração e na Assembleia Geral da ONU (1997-2017)



Fonte: elaborado pelo autor. Dados brutos obtidos de ONU (2019).

Nesses discursos, o enquadramento comum que é dado pela organização é derivado de sua definição de migrações ambientais, marcada por ser ampla e geral. Segundo a OIM (2014), sua categorização busca enquadrar e estabelecer as migrações ambientais assim como elas se comportam no mundo real: de forma complexa e multicausal. A sua definição serviria, assim, para guiar o debate político e epistêmico internacional. Ela ainda traz que seu enquadramento não propõe que as migrações ambientais sejam necessariamente boas ou ruins, mas sim que o impacto delas depende do manejo e governança realizados pelos Estados e organizações. Se bem organizada e orientada, as migrações ambientais possuem um potencial papel positivo (OIM, 2009a, 2009b, 2014; ONU, 2019).

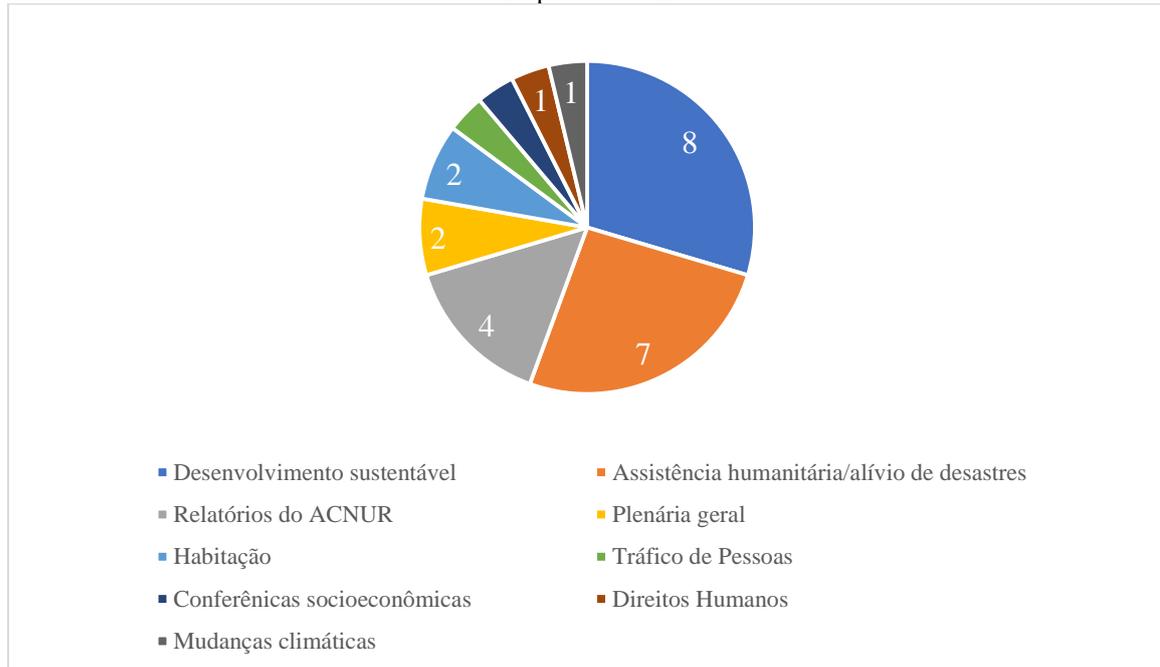
Nessa discussão, vale salientar três áreas de atuação onde a OIM participa propondo agendas e, assim, estabelecendo significados e valores sociais compartilhados. A primeira delas está relacionada à comunidade epistêmica internacional e às críticas relacionadas à conceitualização e as estimativas sobre migrações ambientais. Enquanto ainda não há uma definição consensual e dados técnicos sobre os fluxos migratórios – tendo em vista que somente recentemente o tema entrou na discussão internacional e, portanto, tem recebido atenção e monitoramento – a OI afirma existir uma “lacuna de dados” (*data gap*). Destarte, ela se propõe a lidar e resolver esse problema de dados e informações, declarando ter um interesse ativo nessa questão (OIM, 2014). Essa atuação decorre especialmente das suas atividades de compêndio e acompanhamento de diferentes trabalhos empíricos e analíticos da comunidade acadêmica internacional (OIM, 2009b, 2019a), da criação de portais e plataformas de acesso público e, em alguns casos, restrito a órgãos públicos, que buscam sistematizar dados e monitoramentos sobre os fluxos migratórios (OIM, 2014) e, por fim, da publicação própria de relatórios técnicos sobre as migrações ambientais (OIM, 2009a, 2014). Ao realizar essas atividades, a OIM influencia e coordena esforços da comunidade epistêmica internacional, o que acaba tendo impacto na academia e, conseqüentemente, no regime internacional (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986).

A segunda área de atuação da OIM onde ela acaba por estabelecer significados sociais compartilhados está em suas atividades operacionais nos Estados, nas entidades subnacionais ou, em alguns casos, em questões regionais. Sendo reconhecida como uma OI com forte papel operacional, a organização costuma atuar diretamente com os Estados recomendando medidas de atuação e, assim, influenciando na forma que os Estados lidam e encaram as migrações ambientais. Um exemplo está relacionado com questões relativas à prevenção e redução de riscos de desastres onde, quando convidada a auxiliar os Estados, a OIM traz as questões relativas ao deslocamento forçado por questões ambientais e sugere medidas de adaptação e mitigação para que Estados consigam lidar positivamente com os fluxos migratórios (OIM, 2009a, 2014; IONESCO, 2019).

A terceira e última área de atuação é derivada de seu trabalho político de conscientização do nexos entre meio ambiente e mobilidade humana e da introdução do tema na seara de discussão internacional, quando convidada a discursar multilateralmente sobre temas de migrações internacionais (OIM, 2014). Em um relatório da organização, ela afirma que “ao participar em fóruns globais, a OIM traz para a discussão as necessidades dos migrantes e de seus Estados-membros”. No relatório, continua-se afirmando que “o reconhecimento político internacional, em contrapartida, facilita a capacidade da OIM de intervir concretamente no campo e de implementar projetos” (OIM, 2014, p. 49).

Esse trabalho de conscientização pode ser identificado dentro da AGNU. No intervalo entre 1997 e 2017, a OIM realizou mais discursos do que qualquer outro ator; além disso, em 82%<sup>20</sup> desses casos, a OIM foi a única a realizar algum discurso sobre migrações ambientais nas sessões em que participou, mostrando o interesse da instituição em conscientizar os Estados e introduzir o tópico onde ele não é debatido (OIM, 2009a, 2014; ONU, 2019).

Gráfico 6– Discursos sobre migrações ambientais realizados pela OIM divididos pelo total de sessões e seus respectivos temas



Fonte: elaborado pelo autor. Dados brutos obtidos de ONU (2019).

Em relação às sessões (Gráfico 4), pode-se perceber um interesse da organização de introduzir as migrações ambientais dentro de diferentes enquadramentos temáticos. De forma principal, destaca-se questões relativas ao meio ambiente (9 das 27 sessões), à prevenção e alívio de desastres (7 das 27 sessões) e específicas sobre migrações internacionais (4 das 27 sessões). Além dessas citadas, a OIM ainda debateu as migrações ambientais em outras sessões de distintos temas, dando suporte à afirmação da organização de que ela se propõe debater migrações em fóruns de clima e de trazer “uma lente ambiental nas discussões políticas sobre migrações” (OIM, 2014, p. 49).

<sup>20</sup> Em 22 dos 27 discursos realizados pela OIM, somente ela discutiu as migrações ambientais na sessão. Somente em cinco ocasiões outros atores também debateram a temática na mesma sessão. Esses dados brutos podem ser conferidos no Apêndice A dessa monografia.

Já relativo às agendas políticas propostas pela OIM, em 17 de seus 27 discursos<sup>21</sup> (ou seja, em 62,9% dos casos) pode ser identificado uma agenda política de ação e de discussão clara (ONU, 2019). Cumpre retomar aqui que, de forma geral, apenas 27% dos 291 discursos identificados propunham uma agenda política e, mesmo se comparada com os SIDS, os Estados com o maior número de proposições de agendas em seus discursos (37 de 65 discursos, ou 56% do total), a OIM foi a maior proponente de agendas na AGNU (Tabela 3). Dentre as OIs, somente a OIM propôs agendas de discussão e ação, o que dá suporte a afirmação de McAdam (2011) de que a OIM pode vir a tomar um papel centralizador no regime internacional de migrações ambientais, de forma semelhante a exercida pelo ACNUR no regime internacional de refúgio. Ainda mais, conforme apontado por Pacífico (2012), em alguns casos a atuação de uma OI como coordenadora e centralizadora das atividades dos Estados é um dos passos iniciais para a criação de um regime internacional

Dentre as agendas propostas pela OIM, podem ser sistematizadas aqui cinco dessas, que encopassam as nuances das proposições de maneiras de lidar com migrações ambientais propostas pela organização. São essas: 1) a abordagem interagência ou abordagem *cluster*; 2) as agendas epistêmicas; 3) as agendas relacionadas à mitigação do clima; 4) as agendas relacionadas à adaptação às mudanças climáticas; e 5) as agendas de conscientização política internacional em relação às migrações ambientais. Os parágrafos a seguir descrevem essas agendas tal qual propostas pela OIM.

A primeira dessas agendas, presentes desde o início da participação da OIM na AGNU, relaciona-se às abordagens interagências para as migrações internacionais e domésticas, também denominada como abordagem *cluster*. A OIM defende que uma das formas de lidar com as migrações ambientais é de dividir as responsabilidades e os papéis organizacionais em diferentes agências, cada uma com um conjunto respectivo de atribuições. No caso das migrações internacionais, em algumas ocasiões, a OIM defendeu que a organização ficasse responsável pelo manejo e pela governança relacionado às migrações ambientais, enquanto o ACNUR voltaria sua atenção a deslocados forçados por conflito ou por alguma das causas previstas na Convenção de Genebra de 1951. Embora proposta como uma solução positiva, a própria OIM nota em seus discursos como a abordagem *cluster* é paliativa e temporária, não fornecendo soluções de longo prazo para as migrações ambientais, o que também é uma das críticas da literatura acadêmica sobre o tema (BETTS, 2011; MCADAM, 2011)

---

<sup>21</sup> É válido de se ressaltar que, em alguns casos, o tempo que é fornecido para que OIs e membros observadores façam discursos é limitado em poucos minutos, o que pode dar indicativos de que a OIM não propôs agendas em alguns desses discursos por não ter a oportunidade de desenvolver seus argumentos.

Conquanto à comunidade epistêmica, as propostas de agendas da OIM passam principalmente pela necessidade de que uma terminologia de migrações ambientais seja aceita consensualmente no SI e também pela falta de pesquisas técnicas e acadêmicas sobre a temática. A primeira agenda, relacionada à terminologia, mostra a interrelação entre a classificação de atores e o estabelecimento de agendas pelas OIs, assim como proposto por Barnett e Finnemore (1999, 2004). Já o apelo para que sejam feitas maiores investigações e análises técnicas sobre migrações ambientais antes de que seja formalizado um regime de proteção pode ser justificado pelo corpo técnico especializado da OIM no assunto, sendo essa a fonte de sua legitimidade e autoridade internacional (KRATOCHWILL; RUGGIE, 1986; MCADAM, 2011).

As agendas a partir da mitigação e de adaptação às mudanças climáticas foram as mais visíveis no período analisado, embora tenha ocorrido uma modificação na postura da OIM na segunda metade para o final dos anos 2000. Inicialmente, as propostas de mitigação estavam mais presentes nos discursos da OIM, pelos quais a organização fazia apelos para que Estados diminuíssem sua emissão de GEEs e cumprissem suas metas internacionais de redução de impactos ambientais. A partir de 2007 e ainda mais a partir de 2012, esse enfoque passou a ser dado para as medidas de adaptação, especialmente relacionadas à prevenção e diminuição de riscos de desastres, e também relacionadas às migrações ambientais enquanto um mecanismo adaptativo. Essa mudança pode ser atribuída à própria alteração das discussões políticas internacionais relativas às mudanças climáticas. A partir de 2007, temas de adaptação adentraram mais ativamente no regime internacional do clima, muito devido à percepção de que os esforços de mitigação foram insuficientes, e, assim, adaptação começou a ser considerada e discutir internacionalmente (WARNER, 2012; HALL; PERSSON, 2018).

A última das agendas propostas pela OIM é a de conscientização política internacional em relação às migrações ambientais. Em seus discursos, a organização fazia apelos para que Estados começassem a tomar medidas em relação a deslocamentos ambientais. Alternativamente, em determinadas ocasiões a OI propunha que os atores presentes na sessão levassem às discussões sobre migrações ambientais a outros fóruns multilaterais – como, por exemplo, no caso da Declaração de Nova Iorque, do Quadro de Sendai, do CAF e da COP-21 (ONU, 2019). Essa atuação de conscientização e de introdução das migrações ambientais em normas internacionais é um dos interesses declarados da OIM em seus relatórios técnicos (OIM, 2009a, 2014).

Para fazer com que essas agendas sejam difundidas e aceitas pelos Estados, é comum em seus discursos o uso de argumentos técnicos e de retóricas marcadamente tecnocráticas como tentativas de convencimento aos Estados. Citando relatórios técnicos e outros argumentos

lógico-rationais, a instituição exerce seu poder ao tentar persuadir os Estados a aderirem às agendas propostas por ela ao enquadrá-las como maximizadoras das utilidades dos Estados; em certas situações, contudo, seus discursos também fazem uso de retóricas moralistas, persuadindo os Estados através da manipulação de cognições em relação a suas atitudes, comportamentos e preferências (FINNEMORE; SIKKINK, 1998).

Exemplos relacionados a esses argumentos técnicos e do uso de uma retórica lógico-rationais podem ser identificados no uso comum de relatórios técnicos, sejam próprios, do IPCC ou do IDMC, todos atribuídos como legitimadores dos seus discursos. Relacionado a esses, também foi comum em suas proposições a ideia de que ainda há a necessidade de maiores pesquisas e conhecimentos técnicos no assunto antes que sejam tomadas medidas e formados acordos multilaterais, o que é diretamente relacionado na autoridade e legitimidade da OIM devido ao seu domínio técnico especializado no tema das migrações ambientais (OIM, 2014; IONESCO, 2019).

Já quanto a discursos com retóricas maximizadores das utilidades dos Estados, o maior exemplo é o discurso realizado na Plenária Geral de 19 de setembro de 2016, logo após a entrada oficial da OIM no sistema ONU. Nessa ocasião, a OI defendeu seu alto custo benefício ao lidar com as migrações internacionais onde, de um orçamento da ONU de \$1,5 bilhões anuais, a OIM somente contaria com \$50 milhões e ainda assim seria capaz de lidar com uma gama de questões relativas às migrações internacionais de forma efetiva e rápida (ONU, 2019).

Por fim, uma última agenda que, embora não explícita pode ser inferida, é relacionada à proposição da OIM de que o regime internacional de refúgio não seja expandido para comportar os migrantes ambientais. Embora não declarada nos discursos na AGNU, em outras ocasiões a OI propõem essa questão de forma clara. Dina Ionesco (2019), chefe da Divisão de Migração, Meio Ambiente e Mudanças Climáticas da OIM (*IOM's Migration, Environment and Climate Change Division*) afirma que há distinções claras entre refugiados e migrantes ambientais, como, por exemplo, o caráter voluntário de alguns fluxos migratórios e o fato da maior parte dos deslocados ambientais serem domésticos, onde a expansão do regime não resolveria o problema. Além disso, ela argumenta que já existem uma série de mecanismos para lidar com as migrações ambientais, tanto na esfera ambiental (adaptação e mitigação), na esfera de migrações internacionais (a Declaração de Nova Iorque e o GCM) e na esfera de direito humanitário e assistência humanitária.

Como conclusão, traz-se que a OIM procura atuar como uma instrutora ativa (*active teacher*) (FINNEMORE, 1996) dos Estados ao propor agendas de discussão epistêmicas e políticas a serem seguidas por eles. Ao enquadrar as migrações ambientais dentro das esferas

relacionadas às migrações internacionais e de mudanças climáticas, e principalmente ao recomendar que não seja expandido a classificação de refúgio para que encopasse as migrações ambientais, a OI acaba influenciando os interesses dos Estados e na sua tomada de decisão em relação a essa área das Relações Internacionais, a partir de uma atividade autônoma e pelo estabelecimento de valores e significados sociais compartilhados.

### **4.2.3 A disseminação de normas internacionais**

Organizações Internacionais são consideradas, nas teorias construtivistas, como atores com relevantes papéis em relação às normas internacionais. Embora com uma limitada capacidade de persuasão, uma vez que não possuem recursos materiais para obrigar Estados a internalizarem normas, suas constituições enquanto burocracias autônomas lhes permitem que atuam internacionalmente promovendo e disseminando normas internacionais, ou seja, trazendo determinado tema à discussão ou difundindo esse tema para outros atores (FINNEMORE; SIKKINK, 1998; BARNETT; FINNEMORE, 1999, 2004). Especificamente em relação a OIM, pode-se analisar a sua atuação enquanto promotora e disseminadora de normas internacionais em distintos órgãos multilaterais, como, por exemplo, na Assembleia Geral das Nações Unidas, no Quadro de Sendai, na Iniciativa Nansen e no Pacto Global para Migração.

Na AGNU, a OIM atrelava a seus discursos normas internacionais, tanto aquelas que ainda estavam em processo de construção quanto as já disseminadas e internalizadas pelos Estados. Em relação às primeiras, é válido notar como a organização costumava fazer apelos para que os Estados participassem em seu processo de formulação e as ratificassem – o que levaria ao “efeito cascata” (FINNEMORE; SIKKINK, 1998) – e também defender que as migrações ambientais fossem discutidas em suas cláusulas.

Já relativo às normas internacionais já disseminadas, a participação da instituição era ora de incentivar a sua internalização ou cumprimento pelos Estados (especialmente marcos normativos de mitigação climática), ora de utilizá-las como instrumentos legitimadores para seus argumentos. Por exemplo, quando sua agenda proposta era de mitigação, atrelava-se o discurso ao Protocolo de Quioto; quando de adaptação, ao CAF e à COP-21; e, quando de prevenção e de diminuição de risco de desastres, citava-se as plataformas de Hyogo e de Sendai (ONU, 2019).

Contudo, para que seja possível observar a atuação da OIM enquanto promotora e disseminadora de normas internacionais, mostra-se necessário ampliar o escopo de análise para

além da AGNU. Isso porque, além do sistema onusiano, a OIM participou ativamente de fóruns internacionais, introduzindo as migrações ambientais na seara de discussão quando convidada a realizar algum discurso (OIM, 2014). E, uma vez bem-sucedida a sua participação nesses fóruns, a organização disseminava, através de relatórios técnicos e de seus discursos em outros órgãos multilaterais, as normas internacionais com provisões sobre migrações ambientais (GUADAGNO, 2016; OIM, 2018; ONU, 2019).

Um desses exemplos pode ser ilustrado a partir de uma análise do Quadro de Sendai. Como já apontado, o Quadro de Sendai é um acordo internacional organizado para coordenar as ações de Estados e outros atores em relação à prevenção e resiliência a desastres no interstício de 2015-2030 (OIM, 2018). Quando do início das suas negociações internacionais, não havia nenhuma previsão de cláusula ou mesmo citação ao deslocamento induzido pelos desastres ambientais (GUADAGNO, 2016). Já o acordo internacional concertado a partir dessas negociações trouxe uma maior atenção às questões de mobilidade humana, seja considerando que o deslocamento careceria de ser reduzido e prevenido da melhor forma possível, seja propondo que a migração ambiental deveria ser encarada como um potencial mecanismo de adaptação aos desastres (UNISDR, 2015).

Na esteira que levou ao acordo de Sendai, a OIM não só introduziu o tópico de migrações ambientais na discussão através de negociações e discursos, como ainda participou na escrita e formulação da norma, introduzindo diversas cláusulas sobre o impacto de desastres na mobilidade humana (GUADAGNO, 2016; OIM, 2018). Em relatórios técnicos produzidos no período, a organização trazia como necessária a inclusão das migrações ambientais em mecanismos internacionais sobre desastres ambientais (OIM, 2009a, 2014). Ademais, na própria AGNU a OIM buscava influenciar os Estados a incluírem os deslocamentos ambientais dentro da discussão que levaria ao Quadro de Sendai. Em uma ocasião, a organização afirmou que “esses movimentos migratórios [ambientais] não só merecem uma resposta imediata e coordenada no curto e médio prazo, como também devem ser consideradas de forma completa dentro do Quadro de Hyogo”<sup>22</sup> (ONU, 2019). O Quadro de Hyogo foi o antecessor do Quadro de Sendai e não incluía as migrações ambientais em suas considerações (OIM, 2018). Essa mudança pode ser atribuída em parte pela atuação da OIM enquanto promotora das migrações ambientais dentro dessa norma internacional, ou, como trazido por Guadagno (2016, p. 31), pelos “esforços de defesa da OIM e de seus parceiros na construção do Quadro de Sendai”.

---

<sup>22</sup> No original: “[...] such migration movements not only deserve a prompt, coordinated response in the short and medium term, but that they also must be fully taken into account within the Hyogo Framework”. Discurso realizado no 52º encontro da plenária, em 14 de novembro de 2005, sessão A/60/PV.52 (ONU, 2019).

Enquanto que no caso de Sendai a OIM tenha atuado como promotora dessas normas internacionais, há de se analisar agora um caso ilustrativo onde a organização tenha atuado como disseminadora e difusora de princípios normativos: o caso da Iniciativa Nansen (2012-2015). Por intermédio de propostas e recomendações, a Iniciativa Nansen, um projeto bilateral entre Noruega e Suíça que depois foi exportada a outros atores internacionais, foi planejada e coordenada para trazer conscientização aos Estados da necessidade de se governar as migrações ambientais, especialmente devido às mudanças climáticas e o aumento de desastres ambientais (MCADAM, 2016; JUBILUT et al., 2018).

Como resultado de seus esforços de coordenação de práticas dos Estados em relação às migrações ambientais, a Iniciativa Nansen produziu uma agenda de recomendações para serem internalizadas pelos Estados – a Agenda de Proteção a Iniciativa Nansen (MCADAM, 2016). Essas recomendações baseavam-se na mesma prerrogativa presente na agenda da OIM defendida na AGNU, ou seja, de que já existem mecanismos de mitigação, adaptação e resiliência no SI para que as migrações ambientais sejam governadas pelos atores internacionais. A construção de um mecanismo próprio como um protocolo global, ou a inserção das migrações ambientais dentro do regime de refúgio, seria dispensável e ineficiente, uma vez que o deslocamento ambiental deveria ser considerado em suas perspectivas locais e regionais (MCADAM, 2016; OIM, 2018).

A Agenda Nansen encontrou repercussão no SI, tendo sido endossada por mais de 100 Estados quando da sua concepção (OIM, 2018). Em seu período de disseminação, a Iniciativa Nansen foi responsável por trazer conscientização e alavancar debates em temas relativos às migrações ambientais internacionalmente (GUADAGNO, 2016; MCADAM, 2016). Embora não tenha tido uma parte fundamental na promoção dessas normas, sendo o projeto bilateral entre os governos da Noruega e Suíça, a OIM, em conjunto com o ACNUR, foram responsáveis por disseminar sua agenda internacionalmente (MCADAM, 2016). Essa difusão aconteceu pela atribuição de legitimidade das OIs à norma. Sendo consideradas as duas principais agências internacionais no campo de migrações internacionais, e tendo um corpo técnico especializado que as capacitam como autoridades no assunto, ao trazerem a Iniciativa Nansen em seus relatórios técnicos (OIM, 2018) e em discursos (IONESCO, 2019; ONU, 2019), ambas as OIs participaram na difusão e disseminação dessas normas internacionais.

Já em relação ao Pacto Global de Migração, a atuação da OIM é identificável tanto na promoção quanto na disseminação da norma internacional. Embora o GCM ainda não tenha entrado em atividade devido a recusa e retirada de determinados Estados de suas negociações (como, por exemplo, os Estados e o Brasil), o Pacto é proposto como um acordo internacional

inovador, sendo o primeiro acordo multilateral sobre migrações internacionais (OIM, 2019b). Resultado direto da Declaração de Nova Iorque, o acordo traz várias menções às migrações ambientais, considerando desastres ambientais e mudanças climáticas como motivadores de migrações forçadas (OIM, 2018, 2019b).

Sendo uma agência oficial da ONU desde 2016 (ONU, 2016), a OIM foi encarregada em coordenar as negociações que levariam à elaboração do Pacto, oferecendo sua *expertise* técnica e política para os Estados quando requisitada. Para isso, a organização foi convidada a produzir e difundir relatórios técnicos sobre migrações ambientais e a sugerir áreas temáticas de discussões tanto técnicas quanto políticas<sup>23</sup>.

Tendo incumbida de coordenar e organizar as negociações, a OIM teve sua legitimidade reconhecida e delegada pelos Estados, obtendo a oportunidade de agir autonomamente. Dentre as áreas temáticas sugeridas pela organização para discussão, estavam presentes questões relativas às migrações ambientais, dando enfoque às mudanças climáticas e a prevenção de desastres (OIM, 2018). Tendo introduzido as migrações ambientais na discussão, legitimado o tema a partir de seus relatórios técnicos e, por fim, negociado para que os temas de deslocamentos ambientais estivessem presentes nas cláusulas finais do documento, pode-se identificar como a OIM teve um papel de promotora de normas no caso do GCM.

Após o término das negociações, a OIM engajou-se em disseminar e difundir o Pacto Global pelo SI. Como afirmado por Claude (1966), OIs influenciam no processo de internalização de normas pelos Estados a partir da validação ou reprovação dos acordos internacionais. Embora o GCM ainda esteja muito pouco internalizado pelos Estados, em distintas ocasiões a organização já se mostrou favorável ao documento, indicando que ele possui potencial de governar as migrações internacionais (dentre essas, as migrações ambientais) de forma efetiva, e de que é necessário que os Estados o ratifique (IONESCO, 2019).

Em suma, as análises da AGNU, do Quadro de Sendai, da Iniciativa Nansen e do Pacto Global para Migração dão suporte a proposição de que a OIM atua disseminando normas internacionalmente, além de, em alguns casos, promover a discussão de migrações ambientais ao introduzir o debate sobre o tema em situações onde não era debatido inicialmente pelos Estados.

Destarte, conclui-se que as análises nesses casos ilustrativos permite apontar como a OIM possui um papel ativo e autônomo no regime internacional de migrações ambientais. Sendo uma burocracia com um corpo técnico especializado, a organização possui uma

---

<sup>23</sup> Resolução adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas no dia 06 de abril de 2017, A/RES/71/280.

legitimidade delegada pelos Estados e que garante a ela um grau de autonomia. Consequentemente, a OIM atua enquadrando as migrações ambientais internacionalmente, a partir da sua classificação de migrações ambientais, das proposições de agendas políticas nos altos níveis de discussão internacional e na promoção e disseminação de normas internacionais na temática – moldando, assim, a formação do regime internacional de migrações ambientais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As migrações ambientais serão um tema cada vez mais presente nas Relações Internacionais. Conforme as mudanças climáticas se agravam e os Limiares Planetários são transpassados pelas atividades humanas, também os fluxos migratórios ambientais devem ser agravados. Essa piora do quadro não deve acontecer somente em número, mas também em intensidade; os impactos das emissões de GEEs pelas gerações de outrora e as atividades antropogênicas atuais têm profundamente alterado o padrão de vida e de mobilidade de comunidades humanas. Não só mais pessoas migrarão, como as condições de deslocamento devem piorar, com a diminuição da oferta de alimentos no mundo afora e com todas as outras mazelas ocasionadas pelas mudanças climáticas.

Se considerados os atuais desafios da comunidade internacional com os fluxos migratórios internacionais, essa preocupação se intensifica. Enquanto que as migrações ambientais devem aumentar nos próximos anos em escalas geométricas, as pessoas continuarão a migrar devido a conflitos, a perseguições, e ainda várias outras motivações. As migrações ambientais, portanto, não serão um problema deslocado do resto da humanidade, mas sim um desafio presente no presente e no futuro da nossa espécie.

Apesar disso, ainda não há indícios de que Estados e seus tomadores de decisão estão interessados em promover as mudanças necessárias na velocidade que o tema requer. Especificamente em relação às migrações ambientais, tópico dessa monografia, embora tenham sido acordados certos princípios normativos nos últimos anos, o avanço está muito aquém do necessário para que se possa enfrentar as mudanças climáticas e as suas consequências. Não se percebem indícios de que as migrações ambientais virão a ser inseridas dentro do regime de refúgio (esse em seu próprio estado de crise nos últimos anos); não se percebem indícios de um protocolo global para as migrações ambientais, que buscaria lidar com o tema de forma específica; não se percebem esforços de Estados em medidas de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas de forma suficiente e adequada; enfim, não se percebem quaisquer medidas capazes de fornecer proteção a esse grande contingente de populações que são e serão forçados a migrarem por desastres ambientais.

Isso é de especial preocupação se consideradas as estimativas recentes, que notam como as migrações ambientais são um fenômeno do Sul Global, ou seja, dos Estados subdesenvolvidos. Enquanto que as mudanças climáticas serão sentidas em todas as partes do Sistema Terrestre, é no Sul onde mais se sentirá seus impactos, devido à baixa capacidade de adaptação desses Estados se comparados com os países desenvolvidos. Esse cenário não

somente se mostra preocupante, como também injusto. Enquanto que medidas de negação às mudanças climáticas e de fechamento de fronteiras são argumentados a partir de retóricas soberanistas, utilizando-se da prerrogativa dos Estados de agirem conforme for de seu interesse, certos países são ameaçados de deixarem de existir na próxima década, perdendo até mesmo o seu território por completo para a seca ou para o aumento do nível do mar. Surge um questionamento sobre a justiça dessa situação: se os Estados do Norte foram e são responsáveis pelas maiores emissões de GEEs, qual sua responsabilidade para com os Estados que sofrem com as externalidades negativas de seu padrão de consumo e de produção? É justo que Estados que não emitiram quantidades significativas de gases nocivos à atmosfera sejam os mais impactados pelas mudanças climáticas?

Enquanto que a comunidade internacional não encontra medidas de solução e as teorias tradicionais de Relações Internacionais são criticadas pelo engessamento e incapacidade de propor alternativas aos métodos atuais frente às mudanças climáticas, abordagens interpretativistas podem apresentar cenários diferentes. Em questões ambientais, onde há um espectro de agência que vai além dos Estados e onde outros atores são importantes, como OIs, ONGs, empresas e indivíduos, deve-se abrir o leque de análise para as atividades desses outros atores. Análises da estrutura social e normativa internacional mostram-se como possibilidades. Os interesses e propósitos dos Estados não são obtidos a partir de um vácuo, mas sim de um Sistema Internacional onde há uma complexa interrelação de significados, valores e ideias que são compartilhados. A partir do estabelecimento e manipulação dessa estrutura social, esses atores possuem potencial de modificar o Sistema Internacional – e assim modificar os interesses dos Estados.

Essa exposição vale para o caso dessa monografia. A Organização Internacional para Migrações tem atuado no cenário internacional ao trazer as migrações ambientais à discussão e à atenção dos Estados. Propondo relatórios técnicos, participando de fóruns multilaterais e atuando conjuntamente aos Estados, a OI consegue influenciar nos interesses dos Estados no tema, introduzindo suas agendas para o debate e enquadrando a forma que as migrações ambientais são enquadradas internacionalmente

Embora as migrações ambientais ainda sejam escassamente governadas, há esforços perceptíveis de Estados e outros atores internacionais, especialmente os SIDS e a OIM, de formular agendas políticas de ação e discussão nessa temática. Como resultado, o debate multilateral em migrações ambientais têm adentrado fóruns multilaterais, tal como a Assembleia Geral das Nações Unidas, e estado progressivamente presente em normas internacionais

acordadas entre Estados e outros atores, tais como o Pacto Global para Migração, o Quadro de Sendai para Redução de Risco de Desastres e a Iniciativa Nansen.

Esse cenário de formação de agenda política no cenário internacional, quando analisada em conjunto com a emergente inserção do tema dentro de acordos e projetos multilaterais, dá suporte à proposição de que está se formando um regime internacional de migrações ambientais. Essa afirmação, contudo, deve ser sopesada. Embora alguns Estados tenham as migrações ambientais como uma das pautas principais de sua política externa, especialmente aqueles mais afetados pelas mudanças climáticas, ainda não há esforços amplos e generalizados de se governar as migrações ambientais, com dispositivos como o Pacto Global sendo recusado e negado pelos Estados a partir de uma retórica de proteção a sua soberania nacional. Esse regime internacional de migrações ambientais, então, encontra-se no início do seu estágio de formação, quando atores internacionais propõem e discutem agendas internacionalmente.

A atuação da OIM pode ser melhor analisada devido ao regime se encontrar no estágio de formação de agenda. Em regimes internacionais negociados, como é o caso das migrações ambientais, OIs atuam principalmente nos primeiros estágios de formação, propondo pautas e agendas para os Estados a partir da sua produção de relatórios científicos e pela sua participação em fóruns internacionais. Tendo sua legitimidade reconhecida internacionalmente por possuir um corpo técnico especializado em migrações ambientais, a OIM aparenta ser uma das autoridades globais dentro desse regime, sendo convidada a emitir suas opiniões e contribuições sobre possíveis formas de se governar o tema e sobre resoluções possíveis para a questão.

Dessa forma, a OIM influencia no regime internacional a partir da sua legitimidade e autoridade na temática de migrações ambientais. A organização faz isso de três principais maneiras: propondo uma classificação sobre migrações ambientais, que busca disseminar internacional para servir como um conceito base para as discussões políticas (e, por intermédio dessa, moldando os limites da discussão internacional sobre migrações ambientais); estabelecendo valores e significados sociais compartilhados, a partir de argumentos lógico-racionais e morais-cognitivos legitimados na sua capacidade técnica especializada, presentes na sua proposição de pautas e de agendas de discussão; e, por fim, promovendo e disseminando normas internacionais, introduzindo debates sobre migrações ambientais e fazendo apelo para que os Estados ratifiquem e internalizem as normas promovidas. Essas suas atuações podem ser identificadas tanto na Assembleia Geral das Nações Unidas quanto nos outros três casos ilustrativos analisados nessa monografia (o Quadro de Sendai, a Iniciativa Nansen e o Pacto Global para Migração).

Um questionamento que deve ser debatido e analisado tendo em vista a sua atuação dentro desse regime internacional é a possibilidade que a OIM se torne, para os migrantes ambientais, uma Organização Internacional central, da mesma maneira que o ACNUR se apresenta no regime de refúgio. A presença constante da organização no debate internacional e o seu papel de promotora e disseminadora de normas internacionais dão indícios de que a OI tem coordenado essa questão em fóruns multilaterais. Contudo, a recusa dos Estados em aderirem ao Pacto Global para Migração, resultado do crescente conservadorismo frente às pautas de migrações internacionais e de enfrentamento às mudanças climáticas, dão suporte às proposições de que as migrações ambientais continuarão a não ser governadas formalmente nos próximos anos.

A despeito disso, o papel da Organização Internacional para Migrações no regime internacional de migrações ambientais se mostra relevante e necessário, tendo em vista como a organização tem conseguido fazer com o que o tema adentre nas principais pautas de discussões internacionais dos Estados – o que é imperativo, tendo em vista a frequência e a intensidade que os fluxos migratórios ambientais tomam no presente e que tomarão no futuro próximo.

## REFERÊNCIAS

- ACHARYA, A. How ideas spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. **International Organization**, v. 58, n. 2, p. 239-275, 2004.
- AHMED, B. Who takes responsibility for climate refugees? **International Journal of Climate Change Strategies and Management**, [S.l.], v. 10, n. 1, p. 5-26, 2018.
- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS – ACNUR. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Genebra: ACNUR, 1951.
- ACNUR. **Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967**. Nova Iorque: ACNUR, 1967.
- ACNUR. **Convenção da Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos Refugiados em África**, de 10 de setembro de 1969. Disponível em: [http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao\\_oua.pdf](http://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf). Acesso em: 20 out. 2019.
- ACNUR. **Declaração de Cartagena**, de 22 de novembro de 1984. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao\\_de\\_Cartagena](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao_de_Cartagena). Acesso em: 20 out. 2019.
- BAGGIO, R; SARTORETTO, L. M. A Definição de Refugiado na Convenção de 1951: limites e avanços na proteção internacional. Em: JUBILUT, L. L; FRINHANI, F. M. D; LOPES, R. O. (Org). **Migrantes Forçad@s: conceitos contextos**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.
- BARNETT, M; FINNEMORE, M. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. **International Organization**, Cambridge, v. 53, n. 4, p. 699-732, 1999.
- BARNETT, M; FINNEMORE, M. **Rules for the World: International Organization in Global Politics**. Nova Iorque: Cornell University Press, 2004.
- BEINE, M; JEUSETTE, L. A Meta-Analysis of the Literature on Climate Change and Migration. **CREA Discussion Paper**, Luxemburgo, v. 5, p. 1-45, 2018.
- BEINE, M; PARSONS, C. Climatic factors as determinants of international migration: Redux. **CESifo Economic Studies**, v. 63, n. 4, p. 386-402, 2017.
- BETTS, A. **Forced Migration and Global Politics**. 1ª ed. Chichester: Wiley-Blackwell, 2009.
- BETTS, A. Survival migration: a new protection framework. **Global Governance**, Boulder, v. 16, p. 361-382, 2010.
- BETTS, A. Introduction: Global Migration Governance. Em: BETTS, A. et al. **Global Migration Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2011. p. 1-32
- BIERMANN, F.; BOAS, I. Protecting Climate Refugees: The Case for a Global Protocol. **Environment Science and Policy for Sustainable Development**, Filadélfia, v. 50, n. 6, p. 8-16, nov. 2008.

BIERMANN, F.; BOAS, I. Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees. **Global Environmental Politics**, Cambridge, v. 10, n. 1, p. 60-88, fev. 2010.

BLITZER, J. How Climate Change Is Fueling the U.S. Border Crisis. **New Yorker**, online, 2019. Disponível em: <https://www.newyorker.com/news/dispatch/how-climate-change-is-fuelling-the-us-border-crisis>. Acesso em: 10 set. 2019.

BLACK, R. Environmental refugee: myth or reality? New Issues in Refugee Research. **Working Paper n. 34**. Genebra: ACNUR, mar. 2001.

BLACK, R. et al. Migration as adaptation. **Nature**, Londres, v. 478, p. 447-449, 2011.

BRUNER, T. International Migration Regimes: understanding environmental exemption. Em: HYNEK, N. et al (Eds.). **Regulating Global Security: insights from conventional and unconventional regimes**. Londres: Palgrave Macmillan, 2018. p. 187-214.

BURTON, I. Adaptation to climate change: context, status, and prospects. Em: FORD, J. D.; BERRANG-FORD, L. **Climate Change Adaptation in Developed Nations: from theory to practice**. Advances in global change research 42. Dordrecht: Springer, 2011. p. 477-483.

CAMPBELL, John. Climate Change and Population Movement in Pacific Island Countries. Em: BURSON, B. (org.) **Climate Change and Migration in the South Pacific Region: Policy Perspectives**. Wellington: Victoria University of Wellington, 2010.

CARBON DIOXIDE INFORMATION ANALYSIS CENTER – CDIAC. **The Global Carbon Budget 2016: Territorial emissions GCP**. Washington: U.S. Department of Energy, 2016.

CHIMNI, B. S. The geopolitics of refugee studies: a view from the south. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, v. 11, n. 4, p. 350-374, 1998.

CHIMNI, B. S. The birth of a discipline: from refugee to forced migration studies. **Journal of Refugee Studies**, Oxford, v. 22, n. 1, p. 11-29, 2009.

CLARO, C. A. B. A Proteção dos “Refugiados Ambientais” no Direito Internacional. Tese (Doutorado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

CLAUDE, I. L. Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations. **International Organization**, Cambridge, v. 20, n. 3, p. 367-379, 1966.

CORNELOUP, I. A; MOL, A. P. J. Small Islands Developing States and international climate change negotiations: the power of moral ‘leadership’. **International Environmental Agreements**, Dordrecht, v. 14, p. 281-297, 2014.

DREXLER, J. **Movimiento**. Madri: Warner Music Spain S.L., 2017.

DUN, O; GEMENNE, F. Defining ‘environmental migration’. **Forced Migration Review**, Oxford, v. 31, p. 10-11, 2008.

EDWARDS, A. Refugee Status Determination in Africa. **African Journal of International and Comparative Law**, Edinburgh, v. 14, n. 2, p. 204-233, 2006.

EL-HINNAWI, E. **Environmental Refugees**. Nairobi: United Nations Environmental Programme, 1985.

FELIX, R. B. Bangladesh: vulnerabilidade ambiental e a vida humana. Em: JUBILUT, L. et al (org). **'Refugiados Ambientais'**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. p. 406-425.

FINNEMORE, M. **National Interests in the International Society**. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1996.

FINNEMORE, M; SIKKINK, K. International norm dynamics and political change. **International Organization**, Cambridge, v. 52, n. 4, p. 887-917, 1998.

GEMMENE, F; BLOCHER, J. How can migration serve adaptation to climate change? Challenges to fleshing out a policy ideal. **The Geographical Journal**, Londres, v. 183, n. 4, p. 336-347, 2017.

GILL, S (Ed). **Gramsci, Historical Materialism and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

GUADAGNO, L. Human Mobility in the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction. **International Journal for Disaster Risk Reduction**, v. 40, p. 7-30, 2016.

HAGGARD, S; SIMMONS, B. A. Theories of International Regimes. **International Organization**, Cambridge, v. 41, n. 3, p. 491-517, 1987.

HALL, N; PERSSON, A. Global climate adaptation governance: why is it not legally binding? **European Journal of International Relations**, [S.l.], v. 24, n.3, p. 540-566, 2018.

HASENCLEVER, A; MAYER, P; RITTBERGER, V. Interests, power, knowledge: the study of international regimes. **Mershon International Studies Review**, Oxford, v. 40, n. 2, p. 177-228, 1996.

HASENCLEVER, A; MAYER, P; RITTBERGER, V. Integrating theories of international regimes. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 26, n. 1, p. 3-33, 2000.

HUGO, G. Climate-change Induced Mobility and the Existing Migration Regime in Asia and the Pacific. Em: MCADAM, J. (Ed.) **Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives**. Oxford: Hart Publishing Ltd., 2010. p. 9-35.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE – IDMC. **No matter of choice: displacement in a changing climate**. Genebra: Norwegian Refugee Council, 2018.

IDMC. **Global Report on Internal Displacement 2019**. Genebra: Norwegian Refugee Council, 2019.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE – IPCC. **Climate Change 2007: impacts, adaptation and vulnerability**. Contributions of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

IPCC. Summary for policymakers. Em: MASSON-DELMOTTE, V. et al. **Global warming of 1.5°C**. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Geneva: World Meteorological Organization, 2018.

IONESCO, D. Let's talk about climate migrants, not climate refugees. Em: **Sustainable Development Goals Website**. Nova Iorque: 06 de junho de 2019. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2019/06/lets-talk-about-climate-migrants-not-climate-refugees/>. Acesso em 20 ago. 2019.

ISOARD, S. Perspectives on Adaptation to Climate Change in Europe. Em: FORD, J. D; BERRANG-FORD, L. **Climate Change Adaptation in Developed Nations: from theory to practice**. Dordrecht: Springer, 2011. p. 51-68.

JERVIS, R. Security Regimes. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 357-378, 1982.

JHA, C et al. Migration as adaptation strategy to cope with climate change: A study of farmers' migration in rural India. **International Journal of Climate Change Strategies and Management**, Bingley, v. 10, n. 1, p. 121-141, 2017.

JUBILUT, L. et al (org). **'Refugiados Ambientais'**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

KAENZIG, R; PIGUET, E. Migração e Mudança Climática na América Latina. **Revista Internacional de Mobilidade Humana**, Brasília, n. 36, p. 49-74, 2011.

KEOHANE, R; NYE, J. **Power and Interdependence: World politics in transition**. Boston: Little, Brown, 1977.

KEOHANE, R. **After Hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R. Neoliberal institutionalism: a perspective on World Politics. Em: \_\_\_\_\_ (Ed.). **International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory**. Boulder: Westview Press, 1989.

KRASNER, S. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 185-205, 1982.

KRATOCHWILL, F; RUGGIE, J. G. International Organization: a state of art on an art of the state. **International Organization**, Cambridge, v. 40, n. 4, p. 753-775, 1986.

LAGO, A. C. Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

LOESCHER, G; MILNER, J. UNHCR and the Global Governance of Refugees. Em: BETTS, A. (Ed.) **Global Migration Governance**. Cambridge: Oxford University Press, 2011. p. 188-208.

MARKHAM, L. How climate change is pushing Central American migrants to the US. **The Guardian**, online, 2019. Disponível em:

<https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/apr/06/us-mexico-immigration-climate-change-migration>. Acesso em: 10 set. 2019.

MATTAR, M. Migrações Ambientais, Direitos Humanos e o Caso dos Pequenos Países Insulares. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MCADAM, J. Environmental Migration. Em: BETTS, A. (Ed.) **Global Migration Governance**. Cambridge: Oxford University Press, 2011. p. 152-187.

MCADAM, J. Introduction. Em: MCADAM, J. (Ed.) **Climate Change and Displacement: Multidisciplinary Perspectives**. Oxford: Hart Publishing Ltd., 2010. p. 1-8.

MCADAM, J. From the Nansen Initiative to the Platform on Disaster Displacement: shaping international approaches to climate change, disasters and displacement. **University of New South Wales Law Research Series**, Sidney, v. 39, n. 4, p. 1518-1545, 2016.

MEARSHEIMER, J. J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, Cambridge, v. 19, n. 3, p. 5-49, fev. 1994.

MYERS, N. Environmental refugees in a globally warmed world. **BioScience**, Oxford, v. 43, n. 11, p. 752-761, dez. 1993.

MYERS, N. Environmental refugees: an emergent security issue. **OSCE Economic Forum**, Praga, 2005. Disponível em: <https://www.osce.org/eea/14851>. Acesso em 15 out. 2019.

NAWROTZKI, R. Climate Migration and Moral Responsibility. **Ethics, Policy & Environment**, [S.l.], v. 17, n. 1, p. 69-97, 2014.

NORDHAUS, W. Climate Clubs: Overcoming Free-riding in International Climate Policy. **American Economic Review**, Pittsburgh, v. 105, n. 4, p. 1339-1370, 2015.

NOY, I. To leave or not to leave? Climate change, exit, and voice on a Pacific Island. **CESifo Economic Studies**, v. 63, n. 4, p. 403-420, 2017.

OKEREKE, C.; BULKELEY, H.; SCHROEDER, H. Conceptualizing Climate Governance Beyond the International Regime. **Global Environmental Politics**, Cambridge, v. 9, n. 1, p. 58-7, fev. 2009.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Cambridge: Harvard University Press, 1975.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **A Carta das Nações Unidas**. São Francisco: Nações Unidas, 1945.

ONU. **Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration**. Nova Iorque: 2016. Disponível em: [https://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/976](https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/976). Acesso em: 15 ago. 2019.

ONU. **General Assembly Meeting Records**. Nova Iorque: 2019. Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/documents/pvsr.asp>. Acesso em: 25 ago. 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA MIGRAÇÕES – OIM. **Discussion note:** migration and the environment. Genebra: OIM, 2007.

OIM. **Compendium of IOM's activities in Migration, Climate Change and the Environment.** Genebra: OIM, 2009a.

OIM. **Migration, Environment and Climate Change:** assessing the evidence. Genebra: OIM, 2009b.

OIM. **IOM Outlook on Migration, Environment and Climate Change.** Genebra: OIM, 2014.

OIM. **Mapping Human Mobility (Migration, Displacement and Planned Relocation) and Climate Change in International Processes, Policies and Legal Frameworks.** Genebra: OIM, 2018.

OIM. Environmental Migration. Em: **Migration Data Portal.** Nova Iorque: 2019a. Disponível em: [https://migrationdataportal.org/themes/environmental\\_migration](https://migrationdataportal.org/themes/environmental_migration). Acesso 15 ago. 2019a.

OIM. **The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM).** Genebra: 2019b. Disponível em: <https://www.iom.int/global-compact-migration>. Acesso em: 01 mai. 2019.

PACÍFICO, A. M. P. A necessidade de criação de um regime ambiental internacional: o caso dos deslocados ambientais. **Boletim Meridiano**, Brasília, v. 13, n. 133, p. 3-12, set-out. de 2012.

PERSSON, Å; DZEBO, A. Special issue: Exploring global and transnational governance of climate change adaptation. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, Dordrecht, v. 19, n. 4, p. 357-367, 4 jun. 2019.

RAMOS, E. P. **Refugiados Ambientais:** em busca de reconhecimento pelo direito internacional. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

RIGAUD, K. K. et al. **Groundswell:** Preparing for Internal Climate Migration. Washington, D.C.: World Bank, 2018.

ROCKSTRÖM, J. et al. Planetary Boundaries: exploring the safe operating space for humanity. **Ecology and Society**, Wolfville, v. 14, n. 2, online, 2009. Disponível em: <https://ced.agro.uba.ar/gran-chaco/sites/default/files/pdf/sem6/Rockstorm%20et%20al%202009.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

SAINTOURENS, T. Aux États-Unis aussi il y a des réfugiés climatiques. **Usbek & Rica.** Disponível em: <https://usbeketrica.com/article/aux-etats-unis-aussi-refugies-climatiques>. Acesso em: 10 set. 2019.

SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados:** do Eurocentrismo às Abordagens de Terceiro Mundo. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018.

STOJANOV, R. Environmental Factors of Migration. Em: STOJANOV, R. et al. (Org.). **Development, Environment and Migration: Analysis of Linkages and Consequences**. Olomouc: Palacký University, p. 123-144, 2008.

STRANGE, S. Cave! hic Dragones: a critique of regime analysis. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 479-496., 1982.

TARZI, S. M. International Regimes and International Relations theory: search for synthesis. **International Studies**, Nova Deli, v. 40, n. 1, 23-39, 2003.

TONG, D. et al. Committed emissions from existing energy infrastructure jeopardize 1.5 °C climate target. **Nature**, Londres, v. 572, online, 2019.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL STRATEGY FOR DISASTER REDUCTION – UNISDR. **Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030**. Sendai: 2015.

YOUNG, O. Regime Dynamics: the rise and fall of international regimes. **International Organization**, Cambridge, v. 36, n. 2, p. 277-297, 1982.

YOUNG, O. International Regimes: toward a new theory of institutions. **World Politics**, Princeton, v. 39, n. 1, p. 104-122, 1986.

YOUNG, O. The politics of international regime formation: managing natural resources and the environment. **International Organization**, Cambridge, v. 43, n. 3, p. 349-375, 1989.

YOUNG, O. Teoria do regime e a busca de governança global. Em: VARELLA, M. D; BARROS-PLATIAU, A. F. **A Proteção Internacional do Meio Ambiente**. Brasília: Unitar, UniCEUB e Unb, p. 221-235, 2009.

WALTERS, L. NZ plans for inevitable climate-related migration. **News room**, online, 2018. Disponível em: <https://www.newsroom.co.nz/2019/04/24/548955/nz-planning-for-inevitable-climate-related-migration#>. Acesso em: 24 abr. 2019.

WARNER, K. Human migration and displacement in the context of adaptation to climate change: the Cancun Adaptation Framework and potential future action. **Environment and Planning C: Government and Policy**, Nova Iorque, v. 30, n. 6, p. 1061-1077, 2012.

WENDT, A. The agent-structure problem in international relations theory. **International Organization**, Cambridge, v. 41, n. 3, p. 335-370, 1987.

WORLD FOOD PROGRAMME – WFP. **Food Security: Why people flee and the impact on family members**. Rome: 2017. Disponível em: [https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-200000022124/download/?\\_ga=2.85460124.46423775.1540402016-1767178983.1540402016](https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-200000022124/download/?_ga=2.85460124.46423775.1540402016-1767178983.1540402016). Acesso em 25 jul. 2019.

**APÊNDICE A – DADOS EM PAINEL DOS DISCURSOS REALIZADOS SOBRE  
MIGRAÇÕES AMBIENTAIS NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES (1997-  
2017)<sup>24</sup>**

	ANO	ATOR	CATEGORIA	CHEFE(A) DE ESTADO	SESSÃO	CONCEITO	CASO
1	1997	Third World Network	Outros/ONG	0	Agenda 21	0	0
2	1997	Marshall Islands	Estado	0	Meio ambiente/desertificação	0	SIDS
3	1997	Singapore	Estado	0	Desenvolvimento Sustentável/Migração e desenvolvimento	0	0
4	1997	Qatar	Estado	0	Plenária Geral	0	0
5	1997	Azerbaijão	Estado	0	Plenária Geral	0	Azerbaijão/Enchente
6	1997	Under-Secretary General for Economic and Social Affairs	Secretariado	0	Desenvolvimento Sustentável/Migração e desenvolvimento	0	0
7	1998	China	Estado	0	Assistência humanitária/alívio de desastre	0	China/Enchentes
8	1998	Armenia	Estado	0	Desenvolvimento Sustentável/Cooperação Econômica	0	Armenia/Terremoto + Transição para uma economia de mercado
9	1998	Lybia	Estado	0	ECOSOC/Geral	0	0
10	1999	Kazakhstan	Estado	0	População e desenvolvimento	0	Azerbaijão/Desastres
11	1999	Costa Rica	Estado	0	população e desenvolvimento	0	América Central
12	1999	Marshall Islands	Estado	0	Plenária Geral	0	SIDS
13	1999	UAE	Estado	0	Desenvolvimento Social	0	0
14	1999	El Salvador	Estado	0	Desenvolvimento Sustentável/Cooperação Econômica	0	0
15	1999	Brazil	Estado	0	Desenvolvimento Sustentável/Clima Global	0	Brazil
16	1999	Lybia	Estado	0	Desenvolvimento Sustentável	0	Africanos
17	1999	Saint Kitts and Nevis	Estado	0	SIDS	0	SIDS

<sup>24</sup> Os dados apresentados neste apêndice reproduzem parcialmente a base de dados construída para essa monografia. Pode-se conferir a integralidade dos dados a partir do contato com o autor através do e-mail: rodrigofuhr@gmail.com.

	ANO	ATOR	CATEGORIA	CHEFE(A) DE ESTADO	SESSÃO	CONCEITO	CASO
18	1999	Haiti	Estado	0	SIDS	0	0
19	1999	Guinea-Bissau	Estado	0	SIDS	0	SIDS
20	1999	Costa Rica	Estado	1	Plenária geral	0	0
21	1999	Malta	Estado	0	Orçamento	0	0
22	1999	Antigua and Barbuda	Estado	0	Plenária geral	0	Antigua and Barbuda
23	2000	Mozambique	Estado	0	Enchente em Madagascar	0	Moçambique
24	2000	Belarus	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
25	2000	Armenia	Estado	0	Mulheres e igualdade de gênero	0	0
26	2000	Bangladesh	Estado	0	Agenda 21	0	Bangladesh
27	2000	Lybia	Estado	0	Agenda 21	0	Líbia
28	2000	Moçambique	Estado	1	Plenária Geral	0	Moçambique
29	2001	Costa Rica	Estado	0	Enchente na Bolívia e Terremoto em El Salvador	0	Bolívia
30	2001	Indonesia	Estado	0	Habitat Agenda	0	0
31	2001	Mongolia	Estado	0	Habitat Agenda	0	0
32	2001	Indonesia	Estado	0	Assistência Humanitária	0	0
33	2001	Djibouti	Estado	0	Plenária geral	0	Djibouti
34	2001	Belarus	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	Ex-URSS
35	2002	Tuvalu	Estado	0	Ação para proteção de crianças	0	SIDS
36	2002	Egypt	Estado	0	Assistência Humanitária	0	0
37	2002	Egypt	Estado	0	Convenção do Milênio	0	0
38	2002	Director of the Secretariat for the International Strategy for Disaster Reduction	Secretariado	0	Estratégia internacional de redução de desastres	0	0
39	2002	Burkina Faso	Estado	0	Estratégia internacional de redução de desastres	0	0
40	2002	Tuvalu	Estado	1	Plenária Geral	0	SIDS
41	2002	Mali	Estado	0	Plenária Geral	0	0
42	2002	Marshall Islands	Estado	0	Plenária Geral	0	SIDS
43	2003	Belarus	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
44	2003	Cambodia	Estado	0	Direitos humanos	0	Cambodia
45	2003	UNHCR	OIs	0	Relatório anual do ACNUR	0	0

	ANO	ATOR	CATEGORIA	CHEFE(A) DE ESTADO	SESSÃO	CONCEITO	CASO
46	2003	Grenada	Estado	0	Plenária Geral	0	SIDS
47	2003	Benin	Estado	0	Convenção para combate de desertificação	0	0
48	2003	Executive Secretary on the convention to combat desertification	Secretariado	0	Convenção para combate de desertificação	0	0
49	2003	Australia	Estado	0	Assistência humanitária/a lívio de desastre	0	0
50	2004	Peru	Estado	0	Globalização	0	0
51	2004	Nepal	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
52	2004	Indonesia	Estado	0	Assistência humanitária/a lívio de desastre	0	0
53	2004	Executive Secretary on the convention to combat desertification	Secretariado	0	Desenvolvim ento Sustentável	0	0
54	2004	Ecuador	Estado	0	Desenvolvim ento Sustentável	0	El Niño
55	2004	Haiti	Estado	0	Desenvolvim ento Sustentável	0	Haiti
56	2005	Norway	Estado	0	Assistência humanitária/a lívio de desastre	0	Tsunamis na África e Ásia
57	2005	Guyana	Estado	0	Assistência humanitária/a lívio de desastre	0	Tsunamis na África e Ásia
58	2005	Executive Director UN- Habitat	Secretariado	0	Habitat Agenda	0	Tsunamis na África e Ásia
59	2005	Cape Verde	Estado	0	Desenvolvim ento Sustentável	0	Cabo verde
60	2005	Red Cross	OIs	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
61	2005	Thailand	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
62	2005	IOM	OIs	0	Assistência humanitária/a lívio de desastre	1	0
63	2005	Representativ e of the Secretary General on the human rights of internally displaced persons	Secretariado	0	Direitos humanos	0	0

	ANO	ATOR	CATEGORIA	CHEFE(A) DE ESTADO	SESSÃO	CONCEITO	CASO
64	2005	Marshall Islands	Estado	1	Plenária Geral	0	SIDS
65	2005	Grenada	Estado	1	Plenária Geral	0	Furacão Ivan
66	2005	Trinidad and Tobago	Estado	0	Plenária Geral	0	Caricom
67	2005	Argentina	Estado	0	Plenária Geral/reunião sobre financiamento para o desenvolvimento	0	0
68	2005	Antigua and Barbuda	Estado	1	Plenária Geral	0	0
69	2006	Slovenia	Estado	0	Orçamento	0	Chernobyl
70	2006	Ethiopia	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
71	2006	IOM	OIs	0	Assistência humanitária/a nível de desastre	0	0
72	2006	Bangladesh	Estado	0	Desenvolvimento Sustentável	0	SIDS
73	2006	Marshall Islands	Estado	0	Organizações e blocos regionais	0	SIDS
74	2006	Sudan	Estado	0	Globalização/Migração e desenvolvimento	0	0
75	2006	Tanzania	Estado	0	Globalização/Migração e desenvolvimento	0	0
76	2006	Mozambique	Estado	0	Globalização/Migração e desenvolvimento	0	0
77	2006	Angola	Estado	0	Globalização/Migração e desenvolvimento	0	0
78	2006	Switzerland	Estado	1	Plenária Geral	0	0
79	2007	Holy See	OIs	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
80	2007	IOM	OIs	0	Relatório anual do ACNUR	1	0
81	2007	Norway	Estado	0	Assistência humanitária/a nível de desastre	0	Bangladesh
82	2007	IOM	OIs	0	Assistência humanitária/a nível de desastre	1	Bangladesh
83	2007	Bangladesh	Estado	0	Plenária Geral	0	0
84	2007	Executive Secretary on the convention to combat desertification	OIs	0	Desenvolvimento Sustentável	0	0

	ANO	ATOR	CATEGORIA	CHEFE(A) DE ESTADO	SESSÃO	CONCEITO	CASO
85	2007	Benin	Estado	0	Desenvolvim ento Sustentável	0	0
86	2007	IOM	OIs	0	Desenvolvim ento Sustentável	1	0
87	2007	Lybia	Estado	0	Desenvolvim ento Sustentável	0	0
88	2007	Palau	Estado	0	Desenvolvim ento Sustentável	0	SIDS
89	2007	Sri Lanka	Estado	0	Desenvolvim ento Sustentável	0	0
90	2007	Grenada	Estado	0	Desenvolvim ento Sustentável	0	SIDS
91	2007	South Africa	Estado	1	Plenária Geral	0	0
92	2007	Madagascar	Estado	1	Plenária Geral	0	0
93	2007	Marshall Islands	Estado	1	Plenária Geral	1	SIDS
94	2007	Honduras	Estado	1	Plenária Geral	0	0
95	2008	France	Estado	0	Orçamento	0	0
96	2008	Viet Nam	Estado	0	Mudanças climáticas	0	0
97	2008	IOM	OIs	0	Mudanças climáticas	1	0
98	2008	IOM	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
99	2008	Tanzania	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
100	2008	Egypt	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
101	2008	Greece	Estado	0	Relatório da Comissão de Direito	0	0
102	2008	Canada	Estado	0	Assistência humanitária/a lívio de desastre	0	0
103	2008	IOM	OIs	0	Assistência humanitária/a lívio de desastre	1	0
104	2008	Mexico	Estado	0	Desenvolvim ento Sustentável	0	0
105	2008	Switzerland	Estado	0	Direitos humanos	0	0
106	2008	IOM	OIs	0	Desenvolvim ento Sustentável	0	SIDS
107	2008	Tonga	Estado	0	Plenária geral	0	SIDS
108	2008	Nauru	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS
109	2008	Kiribati	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS
110	2008	Solomon Islands	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS

	ANO	ATOR	CATEGORIA	CHEFE(A) DE ESTADO	SESSÃO	CONCEITO	CASO
111	2009	Republic of Korea	Estado	0	Desenvolvimento Sustentável	0	0
112	2009	IOM	OIs	0	Assistência humanitária/a nível de desastre	0	0
113	2009	Czech Republic	Estado	0	Cimeira do milénio	0	SIDS
114	2009	Iceland	Estado	0	Cimeira do milénio	0	SIDS
115	2009	Nauru	Estado	0	Cimeira do milénio	0	SIDS
116	2009	Palau	Estado	0	Cimeira do milénio	0	SIDS
117	2009	Solomon Islands	Estado	0	Cimeira do milénio	0	SIDS
118	2009	Switzerland	Estado	0	Cimeira do milénio	0	SIDS
119	2009	USA	Estado	0	Cimeira do milénio	0	SIDS
120	2009	IOM	OIs	0	Assistência humanitária/a nível de desastre	0	0
121	2009	Malta	Estado	0	Desenvolvimento sustentável	0	SIDS
122	2009	Sweden	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	SIDS
123	2009	South Africa	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
124	2009	Micronesia	Estado	0	Desenvolvimento sustentável	0	SIDS
125	2009	Palau	Estado	0	Cimeira do milénio	0	SIDS
126	2009	Solomon Islands	Estado	0	Cimeira do milénio	0	SIDS
127	2009	Sweden	Estado	0	Cimeira do milénio	0	SIDS e LDCs
128	2009	IOM	OIs	0	Desenvolvimento sustentável	0	SIDS
129	2009	Nauru	Estado	0	Plenária geral	0	SIDS
130	2009	Brazil	Estado	0	Direitos Humanos	0	0
131	2009	Thailand	Estado	0	Relatório da Comissão de Direito	0	0
132	2009	Sweden	Estado	0	Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento	0	0
133	2009	Kiribati	Estado	1	Plenária Geral	0	SIDS
134	2009	Bangladesh	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS e LDCs
135	2009	Greece	Estado	0	Plenária geral	0	0
136	2009	Sweden	Estado	1	Plenária geral	0	0
137	2010	Ecuador	Estado	0	Terremoto na China	0	0

	ANO	ATOR	CATEGORIA	CHEFE(A) DE ESTADO	SESSÃO	CONCEITO	CASO
138	2010	Sri Lanka	Estado	0	Terremoto na China	0	0
139	2010	Saudi Arabia	Estado	0	Assistência humanitária/a lívio de desastre	0	Paquistão
140	2010	Paquistão	Estado	0	Assistência humanitária/a lívio de desastre	0	Paquistão
141	2010	Liechtenstein	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	Apátridas
142	2010	Norway	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
143	2010	Paquistão	Estado	0	Assistência humanitária/a lívio de desastre	0	Paquistão
144	2010	IOM	OIs	0	Assistência humanitária/a lívio de desastre	1	Paquistão
145	2010	Executive Secretary on the convention to combat desertification	Secretariado	0	Desenvolvimento sustentável	0	0
146	2010	IOM	OIs	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
147	2010	IOM	OIs	0	Desenvolvimento Sustentável	0	SIDS
148	2010	Comoros	Estado	0	Plenária geral	0	SIDS
149	2010	Representative of the Secretary General on the human rights of internally displaced persons	Secretariado	0	Direitos humanos	0	0
150	2010	Switzerland	Estado	0	Cimeira do milênio	0	0
151	2010	Bangladesh	Estado	1	Plenária geral/Cimeira do Milênio	0	0
152	2010	Bolivia	Estado	1	Plenária geral/Cimeira do Milênio	0	0
153	2010	Bangladesh	Estado	1	Plenária geral/Cimeira do Milênio	0	Bangladesh
154	2010	Antigua and Barbuda	Estado	1	Plenária geral/Cimeira do Milênio	0	SIDS
155	2010	Papua New Guinea	Estado	1	Plenária geral/Cimeira do Milênio	0	SIDS
156	2010	Cambodia	Estado	1	Plenária geral/Cimeira do Milênio	0	0

	ANO	ATOR	CATEGORIA	CHEFE(A) DE ESTADO	SESSÃO	CONCEITO	CASO
157	2010	Paraguai	Estado	0	Plenária geral/Cimeira do Milênio	0	0
158	2011	Bolivia	Estado	0	Juventude	0	0
159	2011	IOM	OIs	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
160	2011	Malta	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	Chifre da África
161	2011	IOM	OIs	0	Desenvolvimento sustentável	0	0
162	2011	Republic of Korea	Estado	0	Desenvolvimento sustentável	0	0
163	2011	IOM	OIs	0	Habitat Agenda	0	0
164	2011	UNHCR	OIs	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
165	2011	Ghana	Estado	0	Plenária geral	0	0
166	2011	Qatar	Estado	0	Plenária geral/discurso do presidente da Assembleia	0	0
167	2011	Qatar	Estado	0	Desenvolvimento sustentável	0	0
168	2011	Maldives	Estado	0	Direitos Humanos	0	SIDS
169	2011	Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons	Secretariado	0	Direitos Humanos	0	0
170	2011	Special Rapporteur on the human rights of migrants	Secretariado	0	Direitos Humanos	1	0
171	2011	Switzerland	Estado	0	Direitos Humanos	0	0
172	2012	President of the UNCLOS	Secretariado	0	UNCLOS	0	0
173	2012	Asian-African Legal Consultive Organization	OIs	0	UNCLOS	0	0
174	2012	Liechtenstein	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
175	2012	Bangladesh	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
176	2012	IOM	OIs	0	Desenvolvimento sustentável	0	SIDS
177	2012	UNESCO	Secretariado	0	Desenvolvimento sustentável	0	SIDS
178	2012	Costa Rica	Estado	0	Plenária geral	0	0
179	2012	Special Rapporteur on	Secretariado	0	Direitos Humanos	0	0

		the human rights of internally displaced persons					
	ANO	ATOR	CATEGORIA	CHEFE(A) DE ESTADO	SESSÃO	CONCEITO	CASO
180	2012	Special Rapporteur on the human rights of migrants	Secretariado	0	Direitos Humanos	0	0
181	2012	Bangladesh	Estado	0	Relatório do Secretário-Geral	0	0
182	2012	European Union	OIs	0	Globalização e interdependência	0	0
183	2012	Bangladesh	Estado	0	Conferências socio-econômicas da ONU	0	0
184	2012	Nauru	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS
185	2012	Kiribati	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS
186	2012	Bangladesh	Estado	1	Plenária geral	0	0
187	2012	Tonga	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS
188	2012	Sudan	Estado	0	Plenária geral	0	0
189	2013	Indonesia	Estado	0	Assistência humanitária/a lívio de desastre	0	0
190	2013	Kiribati	Estado	0	UNCLOS	0	SIDS
191	2013	Saint Vicent and the Grenadines	Estado	0	GUAM	0	0
192	2013	Switzerland	Estado	0	Relatório da Comissão de Direito	0	0
193	2013	Slovenia	Estado	0	Globalização/ Migração e desenvolvimento	0	0
194	2013	Bangladesh	Estado	0	Financiamen to e desenvolvimento	0	0
195	2013	Global Forum on Migration and Development	OIs	0	Migração e desenvolvimento	0	0
196	2013	Benin	Estado	0	Migração e desenvolvimento	0	0
197	2013	Tunisia	Estado	0	Migração e desenvolvimento	0	0
198	2013	Kiribati	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS
199	2013	Palau	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS
200	2013	Bangladesh	Estado	1	Plenária geral	0	0
201	2013	Tuvalu	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS
202	2014	Papua New Guinea	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	SIDS

	ANO	ATOR	CATEGORIA	CHEFE(A) DE ESTADO	SESSÃO	CONCEITO	CASO
203	2014	Egypt	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
204	2014	Fiji	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	SIDS
205	2014	Morocco	Estado	0	Globalização/ Migração e desenvolvimento	0	0
206	2014	Turkey	Estado	0	Globalização/ Migração e desenvolvimento	0	0
207	2014	Tonga	Estado	0	Direitos Humanos	0	SIDS
208	2014	Maldives	Estado	0	Desenvolvimento sustentável	0	SIDS
209	2014	Kiribati	Estado	0	Desenvolvimento sustentável	0	SIDS
210	2014	IOM	OIs	0	Conferências socio-econômicas da ONU	0	0
211	2014	IOM	OIs	0	Agenda Habitat	0	0
212	2014	Malawi	Estado	0	Desenvolvimento sustentável	0	0
213	2014	IOM	OIs	0	Desenvolvimento Sustentável	0	0
214	2014	France	Estado	1	Plenária geral	0	0
215	2014	Palau	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS
216	2014	Kiribati	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS
217	2014	Bangladesh	Estado	1	Plenária geral	0	Bangladesh
218	2014	Paraguay	Estado	0	Plenária geral	0	0
219	2015	European Union	OIs	0	Assistência humanitária/a nível de desastre	0	Terremoto no Nepal
220	2015	UNHCR	OIs	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
221	2015	Phillipines	Estado	0	Direitos Humanos	0	0
222	2015	Slovenia	Estado	0	Migração no mediterrâneo	0	0
223	2015	Benin	Estado	0	Migração no mediterrâneo	0	0
224	2015	France	Estado	0	Migração no mediterrâneo	0	0
225	2015	Hungary	Estado	0	Migração no mediterrâneo	0	0
226	2015	Special Rapporteur on the human rights of internally displaced persons	Secretariado	0	Direitos humanos	0	0
227	2015	IOM	OIs	0	Direitos humanos	0	0

	ANO	ATOR	CATEGORIA	CHEFE(A) DE ESTADO	SESSÃO	CONCEITO	CASO
228	2015	IOM	OIs	0	Desenvolvim ento sustentável	0	0
229	2015	Kyrgyzstan	Estado	0	Direitos humanos	0	0
230	2015	Hungary	Estado	0	Plenária geral	0	0
231	2015	Tuvalu	Estado	0	Plenária geral	0	SIDS
232	2015	Congo	Estado	0	Plenária geral	0	0
233	2015	Madagascar	Estado	1	Plenária geral	0	0
234	2015	Bolivia	Estado	0	Plenária geral	0	0
235	2015	Norway	Estado	0	Desenvolvim ento sustentável	0	0
236	2015	Finland	Estado	1	Plenária Geral	0	0
237	2015	Antigua and Barbuda	Estado	1	Plenária Geral	0	SIDS
238	2015	IOM	OIs	0	Plenária Geral	0	0
239	2015	Grenada	Estado	1	Plenária Geral	0	SIDS
240	2015	USA	Estado	1	Plenária Geral	0	0
241	2015	Denmark	Estado	0	Plenária Geral	0	0
242	2015	Mali	Estado	1	Plenária Geral	0	0
243	2015	Malta	Estado	1	Plenária Geral	0	0
244	2015	Fiji	Estado	1	Plenária Geral	0	0
245	2015	Lybia	Estado	1	Plenária Geral	0	0
246	2016	Switzerland	Estado	0	Assistência humanitária/a lívio de desastre	0	0
247	2016	UNHCR	OIs	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
248	2016	Malaysia	Estado	0	Plenária geral	0	África
249	2016	Fiji	Estado	0	Plenária geral/discurso do presidente da Assembleia	0	0
250	2016	Bangladesh	Estado	0	Agricultura e segurança alimentar	0	0
251	2016	Tuvalu	Estado	0	Relatório da Comissão de Direito	0	SIDS
252	2016	Sweden	Estado	0	Desenvolvim ento social	0	0
253	2016	Executive Secretary on the convention to combat desertification	Secretariado	0	Desenvolvim ento sustentável	0	0
254	2016	Norway	Estado	0	Desenvolvim ento sustentável	0	0
255	2016	Bangladesh	Estado	0	Globalização e interdependên cia	0	0

	ANO	ATOR	CATEGORIA	CHEFE(A) DE ESTADO	SESSÃO	CONCEITO	CASO
256	2016	Tuvalu	Estado	0	Grupos de Estados vulneráveis	0	SIDS
257	2016	Liechtenstein	Estado	0	Plenária geral/Alto painel sobre migrações e refugio	0	0
258	2016	Malta	Estado	0	Plenária geral/Alto painel sobre migrações e refugio	0	0
259	2016	Kazakhstan	Estado	0	Plenária geral/Alto painel sobre migrações e refugio	0	0
260	2016	IOM	OIs	0	Plenária geral	0	0
261	2016	United States	Estado	1	Plenária geral	0	0
262	2016	Slovenia	Estado	1	Plenária geral	0	0
263	2016	Costa Rica	Estado	1	Plenária geral	0	0
264	2016	Finland	Estado	1	Plenária geral	0	0
265	2016	Croatia	Estado	1	Plenária geral	0	0
266	2016	Monaco	Estado	1	Plenária geral	0	0
267	2016	Angola	Estado	1	Plenária geral	0	0
268	2016	Solomon Islands	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS
259	2016	Congo	Estado	0	Plenária geral	0	0
270	2016	Tonga	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS
271	2016	Seychelles	Estado	0	Plenária geral	0	0
272	2016	Papua New Guinea	Estado	0	Plenária geral/Alto painel sobre migrações e refugio	0	SIDS
273	2016	Chad	Estado	1	Plenária geral/Alto painel sobre migrações e refugio	0	0
274	2016	Zambia	Estado	1	Plenária geral/Alto painel sobre migrações e refugio	0	0
275	2017	Holy See	Estado	0	Plenária geral	0	0
276	2017	Turkey	Estado	0	Migrações no mediterrâneo	0	0
277	2017	Slovakia	Estado	0	Assistência humanitária/a lívio de desastre/discorso do presidente da Assembleia	0	0
278	2017	Switzerland	Estado	0	Relatório anual do ACNUR	0	0
279	2017	Special Rapporteur on	Secretariado	0	Direitos humanos	0	0

		the human rights of internally displaced persons					
	ANO	ATOR	CATEGORIA	CHEFE(A) DE ESTADO	SESSÃO	CONCEITO	CASO
280	2017	Nigeria	Estado	0	Plenária geral	0	Lago Chade
281	2017	Holy See	Estado	0	Globalização e interdependência	0	0
282	2017	Bangladesh	Estado	0	Globalização e interdependência	0	0
283	2017	IOM	OIs	0	Tráfico de pessoas	0	0
284	2017	Sierra Leone	Estado	0	Plenária geral	0	Serra Leão
285	2017	Executive Secretary on the convention to combat desertification	Secretariado	0	Desenvolvimento sustentável	0	0
286	2017	Norway	Estado	0	Desenvolvimento sustentável	0	0
287	2017	Estonia	Estado	1	Plenária geral	0	0
288	2017	Finland	Estado	0	Plenária geral	0	0
289	2017	Italy	Estado	1	Plenária geral	0	0
290	2017	Congo	Estado	1	Plenária geral	0	0
291	2017	Croatia	Estado	1	Plenária geral	0	0
292	2017	Tuvalu	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS
293	2017	Vanuatu	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS
294	2017	Iceland	Estado	0	Plenária geral	0	0
295	2017	Solomon Islands	Estado	1	Plenária geral	0	SIDS
296	2017	Jamaica	Estado	0	Plenária geral	0	0
297	2017	Tanzania	Estado	0	Plenária geral	0	0