

AS DISCUSSÕES SOBRE MIGRAÇÕES AMBIENTAIS NA ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS (1997-2017)

Rodrigo Führ¹, Verônica Korber Gonçalves²

1. Graduando em Relações Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
2. Professora do Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFRGS/Orientadora

Resumo

Esse trabalho objetiva analisar como se deu as discussões sobre o deslocamento forçado por motivações ambientais nas sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas entre 1997 e 2017. Para isso, são analisados todos os discursos oficiais de representantes de Estados, Organizações Internacionais e Organizações Não Governamentais (ONGs) disponibilizados pela Assembleia Geral (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Objetiva-se reconhecer quem são os principais atores proponentes do debate, o teor das discussões e a agenda internacional dos Estados frente às pautas de migrações ambientais. Os dados obtidos dão suporte às evidências de que as migrações ambientais ganharam espaço dentre as pautas de discussão internacional, sendo vinculada a diferentes agendas, marcadamente as agendas de mudanças climáticas e de deslocamento forçado. Também se percebe uma predominância de Estados do sul global como proponentes do debate.

Palavras-chave: Mudanças climáticas; deslocamento forçado; organizações internacionais

Apoio financeiro: PROPESQ-UFRGS.

Trabalho selecionado para a JNIC: UFRGS.

Introdução

O deslocamento forçado por alterações no meio ambiente não é uma novidade. Contudo, as mudanças do clima, os frequentes desastres naturais, o aquecimento global, a desertificação, o aumento do nível do mar e outros fenômenos climáticos têm aumentado esse deslocamento. O Banco Mundial, em relatório publicado em 2018, estima que 140 milhões de pessoas serão deslocados internos (dentro das fronteiras nacionais) por questões ambientais até 2050 (RIGAUD et al., 2018); já a Organização Internacional para Migrações afirma que a maior parte das estimativas prevê um deslocamento de 200 milhões de pessoas para o mesmo período (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2019). Entretanto, seja por mudanças repentinas ou contínuas no meio ambiente, esses deslocados não estão aptos a receberem o estatuto de refugiado previsto em dispositivos internacionais, encontrando-se em um vácuo jurídico. Em organismos internacionais, diferentes atores debatem problemáticas relacionados às migrações ambientais, buscando apoio ou propondo alternativas.

A escolha do tema justifica-se pelo número de deslocados ambientais estimados pelos órgãos internacionais e pela atualidade da discussão sobre mudanças climáticas. A escolha da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) justifica-se por sua universalidade de membros e temáticas, contendo todos os Estados-membros da Organização das Nações Unidas (ONU), além de Organizações Internacionais e ONGs. Também, por ser o maior órgão de discussão multilateral dentro da ONU, a AGNU apresenta discussões de mais variados temas e agendas, sendo um “termômetro” para se perceber como um tema é considerado e tratado na pauta de discussões internacional. A escolha do período de 20 anos entre 1997 e 2017 justifica-se pelo acontecimento, em 1997, da “Sessão Especial da AGNU sobre o Meio Ambiente”, na qual se tratou sobre migrações ambientais, e 2017 sendo o último ano com totalidade de dados disponíveis.

Como objetivos desse trabalho, busca-se analisar como se deu a discussão sobre migrações ambientais na AGNU, mapeando os atores, seus interesses e os teores dos discursos proferidos. Assim, objetiva-se entender quem são os atores proponentes do debate sobre migrações ambientais, podendo dessa forma reconhecer as agendas relacionada às discussões.

Metodologia

Por se tratar de uma análise quali-quantitativa, foram utilizados como instrumentos dois *softwares* para auxiliarem a análise dos dados estruturados e não estruturados. O primeiro deles, o NVIVO, foi utilizado para o agrupamento das diferentes variáveis nos discursos. Por intermédio da ferramenta de “nós” (nodes) foram selecionados todas as ocasiões em que a discussão foi proferida, e por intermédio dos “subnós” (subnodes) foram agrupados os discursos pelas suas variáveis, seja pelo ator, pelo ano, pela reunião da AGNU, pela temática da reunião, ou pelo teor do discurso. Quando alguma outra informação relevante foi identificada, utilizou-se o instrumento de “memorandos” (memos) para destacar essa seção e atribuí-lo à base de dados. Por fim, as informações obtidas foram inseridas na seção de valores de cada ferramenta, originando a base de dados com as variáveis citadas acima.

A análise primária é feita, então, com os recursos disponibilizados pelo NVIVO (frequência, planilha e mapas conceituais) e depois importada para o segundo software, o IBM SPSS. Nesse aplicativo, são feitas

diferentes análises de frequências das variáveis, além do cruzamento de duas ou mais variáveis específicas (como, por exemplo, ator e ano; ou frequência e ano; ou frequência, ano e contexto internacional e outras possíveis).

Além da utilização dos *softwares* supracitados, também foi feita uma análise comparativa desses diferentes contextos e ocasiões, buscando na literatura aprofundar os dados observados. Já os discursos são obtidos através dos documentos oficiais da Assembleia Geral das Nações Unidas, por meio de seu site (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018).

Resultados e Discussão

A análise do conteúdo dos discursos permitiu observar, primeiramente, o aumento da discussão sobre migrações ambientais nos anos mais recentes. A discussão nos cinco primeiros anos observados (entre 1997-2001) era pouca, com apenas 37 menções ao longo de 1939 sessões oficiais (estando a discussão presente em menos de 2% do total de sessões). Já ao final da análise, observou-se que 273 sessões apresentaram alguma discussão sobre o tema, representando 4% de sessões com discursos sobre migrações ambientais, em um total de 7301 sessões. O aumento quantitativo das discussões sobre a problemática mostra que a sua presença na pauta de discussão ganhou maior importância.

Além disso, observou-se que um total de 147 atores proferiram discursos, sendo trinta desses atores ou Organizações Internacionais, ou funcionários da Organização das Nações Unidas, ou mesmo organizações da sociedade civil, especialmente ONGs. Dos 147 atores que proferiram discursos no tema, cinquenta e três desses participaram das discussões em mais de três sessões – evidenciando que o tema foi recorrente ao longo dos anos para esse conjunto de atores.

Três atores em específico trataram do tema em mais de dez sessões, sendo esses a Organização Internacional para Migrações (OIM), a República Popular de Bangladesh e a ilha de Tuvalu. A OIM apresentou-se como a principal proponente do debate sobre deslocamento forçado por questões ambientais dentro da AGNU, discutindo em 26 diferentes sessões, o que corrobora com as informações oficiais da agência, a qual tem os migrantes ambientais como pauta importante dentro da sua atuação (INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION, 2019). Bangladesh, por outro lado, apresentou a discussão principalmente como um apelo para que os Estados se vinculassem às agendas de proteção ambiental. Os discursos comumente apontavam Bangladesh como vulnerável às mudanças climáticas, especialmente exposto ao aumento do nível do mar, devido ao grande volume de rios e lagos que o país tem em seu território. Bangladesh trouxe a problemática à discussão na AGNU em 20 sessões.

Já Tuvalu, um dos SIDs (Small Islands Developing States, ou Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento), embora tenha trazido a discussão em exatas dez sessões, apresenta-se como parte do grupo de Estados que mais diretamente abordou a questão dentro da AGNU. Diferentes estimativas prevêm que os SIDs, por serem ilhas, irão se tornar inabitáveis até o final do século (BARNETT; CAMPBELL, 2010). Isso se deve especialmente aos fenômenos de aumento do nível do mar e a acidificação dos mares. Internacionalmente, o grupo de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento tem trazido a pauta de mudanças climáticas fortemente dentro de sua política externa, atuando de forma organizada para alavancar discussões em aspectos ambientais, securitários e humanitários, tendo a migração ambiental como uma de suas principais agendas (CAMPBELL, 2010). A presença de Tuvalu dentre os três maiores proponentes da discussão na AGNU e a profundidade dos seus discursos mostra o seu protagonismo frente à temática.

Por fim, também se pôde observar como o debate foi proposto principalmente por Estados do Sul global. Dentre os dez Estados que mais vezes trouxeram à discussão a problemática de deslocamento forçado por alterações no meio ambiente, sete deles são considerados Estados em Desenvolvimento pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais da ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2018). Isso traz evidência para as afirmações de que as mudanças climáticas atingem profundamente os Estados do Sul global (MARTINEZ-ALIER, 2002) e que esses Estados não têm ainda viabilidade política para modificar os dispositivos jurídicos internacionais relativos ao Direito Internacional do Refugiado, marcadamente financiados e controlados por Estados desenvolvidos (RAMOS, 2011), o que é criticado por teorias críticas de Direito Internacional, marcadamente o TWAIL (Third World Approaches to International Law, ou Abordagens Terceiro-Mundistas ao Direito Internacional) (CHIMNI, 1998).

Conclusões

Os resultados obtidos dão evidências para algumas possíveis conclusões. Dentre esses resultados, a amplitude do número de atores e o aumento da discussão nos anos recentes conclui que a problemática está ganhando mais atenção internacionalmente. O aumento da frequência do debate (de menos de 2% nos anos iniciais para quase 4% do total de sessões ao longo dos 20 anos) também mostra como as migrações ambientais estão se portando frente a outras temáticas presentes no sistema internacional, especialmente por ser fortemente vinculada a pautas como as de mudanças climáticas e de migrações forçadas, presentes fortemente na agenda de política externa no século XXI de diversos atores.

O protagonismo dos Pequenos Estados Insulares na discussão mostra a realidade das mudanças climáticas para esses Estados. Ameaçados de desaparecimento nas próximas décadas caso as estimativas se concretizassem, os SIDs apresentam-se como os Estados mais interessados na discussão sobre migrações ambientais, buscando apelo internacional e ganhando repercussão. Contudo, a sua limitada projeção internacional (BARNETT; CAMPBELL, 2010) restringe seu leque de opções para promover mudanças nos regimes jurídicos internacionais, os quais foram e são financiados e propostos especialmente por Estados

desenvolvidos (CHIMNI, 1998). A frequente presença desses Estados nas discussões sobre o tema na AGNU pode mostrar como esses Estados encaram os organismos internacionais como possíveis propulsores de mudanças nesses regimes internacionais.

Por fim, o predomínio de Estados em Desenvolvimento na discussão sobre migrações ambientais na AGNU traz duas possíveis conclusões. A primeira delas é que esse deslocamento acontecerá principalmente a partir do hemisfério sul, trazendo implicações, custos e dificuldades para esses Estados em Desenvolvimento. Esses Estados, por sua vez, procuram na AGNU promover discussões e dispositivos capazes de modificar esse cenário.

A segunda conclusão diz respeito ao caráter dos dispositivos jurídicos internacionais relativos ao estatuto do refugiado. Apesar dos Estados do sul proporem o debate sobre deslocamento ambiental de forma constante, o que identifica o seu interesse em propor alternativas ao atual cenário, o menor interesse de Estados desenvolvidos na temática dificulta a alteração nesse regime internacional (CHIMNI, 1998). A falta de viabilidade política apresenta-se como um dos principais limitadores para a criação de um dispositivo internacional que possa fornecer auxílio e proteção aos migrantes ambientais (RAMOS, 2011).

Referências bibliográficas

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. **Meeting Records**. 2018. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ga/documents/pvsr.asp>> Acesso em: 15 de nov. 2017.

BARNETT, Jon, CAMPBELL, John. **Climate Change and Small Island States: Power, Knowledge and the South Pacific**. Earthscan. 2010. 218 p.

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

CHIMNI, B.S. The Geopolitics of Refugee Studies: A view from the south. **Journal of Refugee Studies**, vol. 11, nº 4, 1998. Disponível em: <<http://bit.ly/2pgYfSO>> Acesso em: 12 de nov. 2016.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Glossary on Migration**. Geneva: International Migration Law nº 25. 2011.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Migration and Climate Change**. 2019. Disponível em: <https://www.iom.int/migration-and-climate-change-0>. Acesso em: 15 de fev. 2019.

MARTINEZ-ALIER, J. **Environmentalism of the poor**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2002.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **World Economic Situation and Prospects 2018: country classification**. Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais. Nova Iorque: 2018.

RAMOS, Érika Pires. **Refugiados Ambientais: em busca de reconhecimento pelo Direito Internacional**. 2011, 150 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

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