

PERSUASÃO POR TEMÁTICAS CRUZADAS NA DINÂMICA DOS MIGRANTES AMBIENTAIS: O Caso de Tuvalu

CROSS-ISSUE PERSUASION IN THE DINAMICS OF THE ENVIRONMENTAL MIGRANTS: Tuvalu's Case Study

Marconi Rates Santiago Sobrinho (UEPB)
marconirates@gmail.com

Resumo: O conceito de refugiado da Convenção de 1951 mostra sua inabilidade de abarcar novas formas de refúgio e migrações atuais, pois foi desenvolvido para um momento histórico específico. Novas populações migram e se veem vulneráveis por fatores alheios aos descritos na Convenção de 1951. Nesta perspectiva, há os migrantes ambientais, forçados a abandonar seu habitat por questões climáticas. De fato, o fator ambiental é preponderante nas migrações, apesar da multicausalidade de fatores que compõe este panorama migratório. Pela falta de conceituação clara e norma internacional específica voltada às necessidades dos migrantes ambientais, este artigo traz o conceito de persuasão por temáticas cruzadas para o debate dos deslocados climáticos como ferramenta útil no desenvolvimento de políticas nacionais, regionais e, eventualmente, internacionais, aplicada a esta categoria vulnerável de migrantes. Como exemplo válido, observa-se a realidade do arquipélago de Tuvalu, localizado na região da Oceania, que vem sofrendo visivelmente com o aumento do nível do mar, chegando a perder território nacional perante o avanço das águas. Este artigo debate a formação dos migrantes ambientais e como a multicausalidade de fatores e a persuasão por temáticas cruzadas podem auxiliar na implementação de políticas eficientes.

Palavras-chave: Migrantes ambientais. Multicausalidade. Persuasão por temáticas cruzadas. Tuvalu.

Abstract: The refugee concept of the 1951 Refugee Convention shows its inability to embrace current forms of refuge and migration, since it was developed for a specific historical moment. New population migrates and find themselves as vulnerable due to factors unrelated to those described in the 1951 Convention. Within this perspective are the environmental migrants, forced to leave their habitat for climate issues. Indeed, the environmental factor is predominant to these migrations, despite the multi-causality of factors that comprise this migration overview. Due to the lack of clear conceptualisation and specific international rules aimed to the needs of environmental migrants, this article brings the concept of cross-issue persuasion to the debate of climate displaced people as a useful tool in the development of national, regional, and international policies applied to this vulnerable category of migrants. As a valid example, there is the reality of the Tuvalu archipelago, located in the Oceania, which has suffered noticeably with the increasing sea level, coming as far as to lose national territory to the advancing waters. This article discusses the formation of environmental migrants and how the multiple causality of factors and the cross-issue persuasion can be of assistance in the implementation of efficient policies.

Key-words: Environmental migrants. Multicausality. Cross-issue Persuasion. Tuvalu.

Recebido em: 30/08/2014.

Aprovado em: 09/09/2014.

Considerações iniciais

É visível a mudança ambiental que ocorre nos mais diversos biomas do planeta, assim como é notável como estas mudanças afetam a sociedade de modo reflexivo. A alteração nas temperaturas, o aumento dos níveis do mar, as secas prolongadas e a desertificação de áreas

antes habitáveis são apenas alguns exemplos de como as mudanças climáticas afetam as comunidades humanas, sejam estas alterações puramente naturais ou não. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, em uma de suas previsões, afirmou que os efeitos mais graves das alterações climáticas poderão ser sentidos nas migrações humanas, tendo em vista eventos naturais, tais como erosão e inundação costeira e secas severas (IPCC, 2007, *apud* MORRIS & ZETTER, 2008).

Nos dizeres de Williams (2008, p. 502), “as alterações climáticas são vistas como responsáveis pelo deslocamento de indivíduos, comunidades e, em alguns casos, nações inteiras”. Grupos de pessoas que se veem na necessidade de abandonar seu espaço devido às questões de cunho ambiental, são apontadas por alguns estudiosos (MORRIS & ZETTER, 2008, CASTLES, 2005, WILLIAMS 2008, etc.) dos fluxos migratórios como refugiados ambientais ou migrantes ambientais, entre tantas outras denominações existentes. Há enorme discussão no que tange à classificação destes migrantes, posto que eles não são referidos na Convenção sobre Refugiados de Genebra de 1951 ou no Protocolo de Nova York de 1967, dispositivos legais próprios ao tema. No entanto, trata-se de uma realidade que não pode ser ignorada e, com perspectivas humanistas, deve-se buscar soluções duráveis que mitiguem o sofrimento dos afetados.

Esta espécie de migrantes, definidos entre outras nomenclaturas como refugiados ambientais, migrantes ambientais, deslocados ambientais ou ainda, deslocados internos ambientais (nos casos em que não há trespasse de limites fronteiriços) são reconhecidos dentro da literatura acadêmica há algumas décadas. Tome-se como exemplo a definição abaixo:

[...] aqueles que foram forçados a deixar seu habitat tradicional, temporária ou permanentemente, devido a alterações ambientais específicas (naturais ou causadas por seres humanos) que ponham em risco sua própria existência e/ou seriamente afetem sua qualidade de vida [tradução livre do autor] (EL-HINAWI, 1985, p. 4 *apud* MORRIS & ZETTER, 2008, p. 10).

Existe, porém, ainda, bastante debate a respeito desta categoria específica de migrantes e como trabalhar de modo a solucionar a problemática por eles vivida. Tendo este pensamento em mente, este artigo busca verificar quais soluções, na ordem internacional, podem ser aplicadas de modo a solucionar ou minimizar os efeitos das alterações climáticas sobre as populações migrantes. Observa-se o caso relativo às ilhas do arquipélago de Tuvalu, onde, pelo aumento do nível do mar, comunidades já veem a necessidade de abandonar seu país por questões de enfoque ambiental.

Vale notar que, como leciona Castles (2005), estas migrações não possuem apenas o fator climático como determinante, posto que estão intimamente ligadas a outros fatores políticos, econômicos e sociais, formando assim padrões complexos de múltiplas causalidades.

Deste modo, tendo em mente a proposta de soluções para a problemática do deslocados ambientais, este artigo busca analisar como o conceito de *Cross-issue Persuasion*, criado por Betts (2009), pode ajudar a integrar as discussões a respeito dos migrantes ambientais a outras temáticas de interesse nacional, tais como segurança, comércio e desenvolvimento, com o intuito de proteger estes migrantes.

O conceito de *cross-issue persuasion*, como destacado por Betts (2009), tem por fundamento a necessidade de se buscar soluções para a questão dos refugiados, mais especificamente aqueles apontados pela Convenção de 1951, dentro da cooperação internacional, no âmbito dos acordos multi ou bilaterais, sobre a égide do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR ou UNHCR, na sigla em inglês). O intuito deste artigo é verificar a possibilidade de implementação deste conceito nos debates a respeito dos migrantes ambientais.

Tendo em vista que a persuasão por temáticas cruzadas (*Cross-issue persuasion*) se apresenta como um meio efetivo na busca por soluções duráveis para a problemática dos refugiados em geral, aponta o próprio Betts (2009) que ao se persuadir os estados do Norte e do Sul de que a proteção aos refugiados está, contratualmente ou de forma causal, relacionada com seus interesses maiores em outras áreas temáticas, haverá facilitação no que diz respeito à proteção desta população vulnerável. O conceito acima tem-se apresentado como uma pedra de torque na superação do impasse Norte-Sul, impasse este que, na visão do autor, é um dos maiores empecilhos à devida proteção dos refugiados.

A ideia deste artigo é transladar este conceito para a ambientação dos migrantes climáticos de modo a apontar soluções de cunho alternativo, com efeitos permanentes, para os Estados que veem seus nacionais serem afetados por razões climáticas.

1. Breve análise sobre refugiados e migrantes ambientais

A temática dos refugiados é abordada por diversos estudiosos e muito se discute a respeito da proteção a eles devida e da efetividade dos diplomas legais a eles referentes. Trata-se de um tema complexo e bastante amplo, porém não se pode negar a existência de um regime de refugiados reconhecido internacionalmente. Como elencado por Orchard (2005), a existência de documentos de validade internacional, como a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967

sobre Refugiados, instituições do porte do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), bem como variadas organizações não governamentais a respeito do tema, obedecem aos critérios elencados por Krasner (1982) para a composição de um Regime Internacional, quais sejam, princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão.

De fato, nos períodos que se seguiram a Segunda Grande Guerra, o aparecimento de uma enorme quantidade de pessoas que se viam na necessidade de abandonar ou haviam abandonado seu país de origem em virtude da devastação ocorrida, fez com que a comunidade internacional observasse a necessidade de criação de normas internacionais específicas voltadas a atender a demanda e os problemas gerados por essa leva de imigrantes categorizados como refugiados (BETTS, 2009).

Com o intuito de buscar uma solução para a situação estabelecida, inicialmente fora elaborada a Convenção relativa ao Status dos Refugiados de Genebra, em 1951, conhecida como Convenção de 1951 ou Convenção sobre Refugiados, que tinha por base oferecer o fundamento primário sobre o qual a proteção internacional dos refugiados pudesse ser erguida (FELLER, 2001); tanto que uma de suas maiores contribuições para o regime foi a de apontar o conceito do que seria um refugiado – alguém que deixa seu país de origem por medo devidamente fundado em ser perseguido por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a grupo social ou opinião política – conceito este que é tido como categórico nas análises sobre o tema.

A problemática tratada pela Convenção de 1951 estabelece premissas claras sobre a que grupo de pessoas os seus ditames deveriam ser aplicadas. Seu texto normativo é bastante claro no que tange à categorização dos refugiados.

Em seguida, o Protocolo de 1967 surgiu, sob o mandato da Assembleia Geral das Nações Unidas, com o intuito de ampliar a definição anteriormente proposta de modo a abranger outros grupos humanos que eram vítimas de violência semelhante à imposta àqueles que tiveram de se deslocar por razão da grande guerra. Nesta esteira, constatou-se que diversos outros grupos humanos migravam a cada ano por razões distintas daquelas previstas em específico na Convenção de 1951, ou seja, a problemática dos refugiados/migrantes forçados ia além da definição e do espaço geográfico e temporal antes delimitado pela Convenção de 1951, levando à ampliação do conceito (FELLER, 2001).

Sob esta perspectiva, começou-se a observar a dinâmica daqueles grupos de indivíduos que saíam de seu país de origem por fatores nominalmente ambientais. A Organização Não Governamental *Friends of the Earth* (MORRIS & ZETTER, 2008) aponta que eventos, como erosões costeiras, somados à perda de terras agrárias e infraestrutura, como resultado de

tempestades e padrões climáticos imprevisíveis, criam desafios adicionais no que diz respeito ao deslocamento e à relocação de comunidades locais.

É notável, como apontado, que alterações nos padrões ambientais de determinadas regiões contribuem para a migração dos residentes daquela região, seja pela busca de melhores condições de vida ou pelo fato de que a vida sob a égide de enchentes, secas, elevações marítimas ou outros fenômenos imprevisíveis ou não, tornou-se insuportável, obrigando a população local a se deslocar para outra região dentro ou fora da sua nação originária (FARBOTKO & LAZRUS, 2012).

Não se pode perder de vista que “migrações e movimentos populacionais em geral são parte da história humana e um importante mecanismo de adaptação” (MORRIS & ZETTER, 2008, p.8), sendo frequente e até mesmo essencial em determinados grupos sociais. No entanto, há de se estabelecer parâmetros e meios próprios capazes de identificar quando grupos sociais vulneráveis são afetados por razões ambientais de modo a serem obrigadas a abandonar sua região natal contra sua vontade ou mesmo indo de encontro com hábitos culturais cultivados por determinada população, fato este que os assemelha aos refugiados apontados na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967.

Em meados dos anos 1970, o conceito de pessoas que se encontram em situação na qual seja necessário abandonar sua região ou mesmo seu país começa a ser trabalhado sob a ótica dos refugiados, notadamente em razão das crises ambientais, em específico a desertificação na África (FARBOTKO & LAZRUS, 2012). Assim, sob certa ótica, os refugiados do ponto de vista do regime existente e aqueles que se veem obrigados a deixarem para trás seu habitat por razões ambientais possuem vínculos em comum. Nos dizeres de Williams (2008, p. 504),

a noção de deslocamento humano ocorrendo como resultado das alterações climáticas é uma conceptualização comparativamente recente em face das ideias mais tradicionais referentes a refugiados [...]. No entanto, a essência da ideia permanece a mesma: deslocamento forçado de indivíduos devido a fatores externos.

Percebe-se que o elemento fundamental da definição do que vem a ser refugiado pode ser encontrado ao se observar atentamente a situação daqueles que saem de sua região natal por questões de cunho ambiental, a migração forçada. Por esta razão, parte da doutrina existente sobre a temática aqui apresentada dá vazão a debates a respeito da terminologia adequada àquelas populações vulneráveis (CASTLES, 2005).

O grande debate faz referência acerca do uso ou não do termo refugiado para os grupos sociais aqui trabalhados. Questiona-se se haveria espaço na definição clássica de

refugiados para aqueles que deixam seu país, não pelas razões elencadas na Convenção de 1951, mas por questões de prevalência ambiental. Debate-se acerca dos possíveis benefícios e malefícios que a ampliação do conceito clássico de refugiados pode trazer, além de observar o lado contrário, ou seja, se a expansão do conceito seria benéfica ou maléfica para os refugiados da definição clássica (CASTLES, 2005).

Castles (2005) afirma que dar uma definição ao que viria a ser um refugiado ou migrante ambiental é uma tarefa que não pode ser contornada tendo em vista que as definições dos objetos os quais se pretendem analisar são cruciais para as orientações políticas dos governos e das agências internacionais sobre a população vulnerável em debate.

Nesse embate é possível distinguir duas posições claras: aqueles que defendem o uso do termo refugiado àqueles que se deslocam além das fronteiras por razões predominantemente ambientais e os demais que concordam que esta adjetivação não traz nenhum benefício à causa aqui debatida. Estes afirmam que, ao contrário do que se espera, esta unificação de temática prejudicará tanto os migrantes ambientais quanto os refugiados abarcados pelo regime internacional dos refugiados defendido pela Convenção de 1951. Entendem estes últimos que, por se tratarem de objetos diferentes, abordá-los de maneira única fará com que o regime dos refugiados perca força perante as constantes barreiras impostas pelos Estados que, cada vez mais, dificultam a entrada e a permanência de estrangeiros em qualquer das situações acima, sejam refugiados pelas categorias elencadas no conceito clássico, sejam por razões ambientais.

Enquanto a possibilidade de se incorporar os refugiados ambientais dentro da existente Convenção sobre Refugiados tem sido considerada por alguns, outros concluíram que a adição do adjetivo ‘ambiental’ para a categoria dos ‘refugiados’ é geralmente inútil dado que alterações ambientais não podem ser separadas de modo significativo das mudanças políticas e econômicas (WILLIAMS, 2008, p. 509).

De modo a corroborar com a exposição acima, Morris & Zetter (2008) afirmam que uma expansão da definição do que viria a ser um refugiado é preocupante no sentido de que poderia levar a uma desvalorização da proteção existente dos refugiados definidos pela Convenção de 1951, conseqüentemente levando à redução da responsabilidade de proteger e assistir dos Estados. Haveria uma abertura para que os Estados tratassem ambos os grupos como migrantes econômicos, eximindo-se de qualquer responsabilidade maior sobre eles.

Castles (2005), por exemplo, aponta que a não existência de um consenso sobre a expansão do regime de refugiados de modo a abranger os chamados “refugiados ambientais”

ocorre tendo em vista que a maioria dos Estados receptores busca uma restrição cada vez maior do termo refugiado, não uma ampliação.

Diante do posicionamento dos autores acima, é notável que os Estados caminhem na contramão daqueles que defendem uma ampliação do conceito como meio de solucionar a problemática dos migrantes ambientais pela expansão do regime e das proteções usufruídas pelos refugiados. Os Estados temem que a expansão do conceito possa abrir comportas de refugiados, fazendo com que cada vez mais pessoas em zonas de necessidade atravessem as fronteiras na busca de refúgio pelas mais distintas razões (WILLIAMS, 2008).

Independentemente da responsabilização dos Estados ou até mesmo de sua negligência para com as populações afetadas por alterações ambientais, a problemática dos migrantes ambientais “é evidente e merecedora de reconhecimento e ações reparadoras, mas claramente não cai no escopo da Convenção sobre Refugiados” (WILLIAMS, 2008, p. 508).

Por esta razão, especialistas na temática procuram meios alternativos de solucionar o caso dos migrantes ambientais. Alguns buscam referência nos debates sobre os deslocados internos, que são definidos no parágrafo segundo da declaração de princípios, os *Guiding Principles on Internal Displacement*, criada pelo ACNUR, como sendo:

[...] pessoas ou grupo de pessoas que foram forçadas ou obrigadas a fugir ou deixar suas casas ou local de residência habitual, em particular como um resultado de ou de modo a evitar os efeitos de conflitos armados, situações de violência generalizada, violações de direitos humanos ou *desastres naturais ou provocados pelo homem*, e que não cruzaram qualquer fronteira estatal reconhecida internacionalmente. (UNHCR, 2004, p.1). (Grifo do autor).

A percepção dos deslocados internos pode auxiliar na composição de soluções específicas e duráveis para a questão dos migrantes ambientais, em especial pelo reconhecimento de que cabe às autoridades nacionais o dever e a responsabilidade de prover assistência e proteção aos deslocados internos (WILLIAMS, 2008). Do mesmo modo, a atuação interna no que tange aos migrantes ambientais é de suma importância, pois as políticas aplicadas a esta categoria de migrantes deve levar em consideração uma rede de vetores que podem operar em diversas direções, a depender das circunstâncias da população local e das relações de poder regionais (FARBOTKO, 2012).

A perspectiva de uma fundamentação *bottom-up* proveniente da discussão dos deslocados internos é de extrema valia para o debate dos migrantes ambientais, posto que à medida que os países reconhecem a existência de deslocados internos em sua região, políticas autoaplicáveis cabíveis serão produzidas em nível nacional, tornando-se referência para os

padrões e expectativas internacionais e servindo de base para acordos multi ou bilaterais futuros.

Deste modo, refugiados ambientais podem ser melhor reconhecidos, e suas necessidades mais apropriadamente atendidas, por uma estrutura mais localizada e sensível. Tal aproximação poderia então ser ampliada ao estabelecer certa forma de coordenação internacional em relação às várias políticas nacionais de forma a assegurar que padrões básicos e uma aproximação uniforme em relação aos refugiados ambientais sejam asseguradas dentro da estrutura dos deslocados ambientais (WILLIAMS, 2008, p. 512).

Portanto, ao invés de se tentar anexar a perspectiva dos deslocados ambientais aos refugiados da Convenção de 1951 ou mesmo na dinâmica do deslocados internos, devem-se buscar meios alternativos que tenham por fundamento uma perspectiva de baixo para cima que leve em consideração as dinâmicas de poder local e região, não apenas a questão ambiental em si. Afinal, as migrações envolvem padrões complexos de múltiplas causalidades, nos quais “fatores naturais e ambientais estão intimamente conexos a fatores econômicos, sociais e políticos” (CASTLES, 2005, p.518), razão pela qual se faz necessário observar como esta pluralidade de fatores atua em conjunto na dinâmica aqui apresentada.

2. A multicausalidade de Castles

Ao se definir migrantes ambientais (ou refugiados ambientais) percebe-se, por óbvio, a relação íntima e necessária entre grupos de pessoas deslocadas de sua região ou país e fenômenos naturais. Entretanto, quando se analisa em pormenores a relação que surge entre os deslocados e as alterações, é notável que uma miríade de fatores circunda o tema aqui discutido, fatores que vão além da perspectiva puramente climática.

Deve-se abrir espaço para se compreender outros fatores, posto que valores e práticas culturais de grupos específicos auxiliam na compreensão dos significados e nas consequências das mudanças climáticas. Para Farbotko e Lazrus (2012), vulnerabilidade ou suscetibilidade a dano é consequência de condições e relações de poder prévias e não está ligada apenas às variações climáticas e aos eventos que surgem delas.

Vários fatores que circundam determinado grupo social influenciam seu modo de vida, suas relações com o meio ambiente e com os demais grupos sociais ou Estados. Neste lastro, de modo a se compreender como as alterações climáticas afetam determinada sociedade, deve-se analisar como fatores de ordens variadas influenciam a composição e governança deles. Castles (2005, p. 160) aponta que no fundamento das migrações forçadas o aspecto ambiental é certamente um fator interveniente, entretanto este se encontra estreitamente

conectado a outros conjuntos de fatores de ordem política e econômica. Em suas palavras, “as causas das migrações não são fundamentalmente devido a questões ambientais, há diversas conexões entre fatores econômicos, políticos e sociais no surgimento dos migrantes ambientais”. Por esta razão, a causa dos deslocados ambientais deve ser trabalhada de uma perspectiva multicausal. Assim, não se pode atribuir todo o peso do deslocamento humano às questões de meio ambiente, posto que estes não são os únicos fatores responsáveis pela condição de vulnerabilidade que os presentes grupos se encontram.

Grupos sociais diferentes tendem a reagir e se adaptar de maneiras distintas a estímulos distintos. O enfoque cultural e seu reflexo sobre as diversas políticas nacionais e o comportamento internacional de determinado Estado são diretamente afetadas pelo modo como aquela sociedade trata o tema em análise. Sociedades ocidentais e orientais podem observar o mesmo fenômeno sob prismas diferenciados e tratá-los de forma igualmente distinta. Porém, as migrações determinadas por eventos de cunho ambiental são sofridas por todo o globo e a percepção sobre a necessidade de se buscar uma solução para elas é real.

Há questionamentos sobre se o principal problema da ordem dos migrantes ambientais são de fato as transformações naturais, ao invés do modo como as diferentes comunidades e diferentes países lidam com estas transformações (CASTLES, 2005, p. 176). Políticas sobre alterações climáticas existem tanto na ordem interna quanto externa dos Estados, porém não se percebe a unificação destas políticas com o intuito de salvaguardar os migrantes de origem climática. As políticas nacionais de meio ambiente são omissas ou pouco participativas no que diz respeito a esta temática, fazendo surgir ainda mais empecilhos para o surgimento de políticas de âmbito regional preocupadas em solucionar esta problemática.

A verdadeira questão, contudo, não consiste em proteger e auxiliar as pessoas forçadas a migrar devido a fatores ambientais e de outra natureza, mas de adotar políticas públicas apontadas às causas profundas de todos os tipos de migrações forçadas, tornando-as desnecessárias (CASTLES, 2005, p. 175).

Observa-se que na dinâmica dos migrantes ambientais, os fatores naturais devem ser preponderantes para que a classificação seja correspondente à conceituação aplicada. Porém, a variedade de fatores incidentes faz com que a busca por soluções à questão do migrantes tenha um cunho multicausal, que busque verificar elementos de ordens outras.

Devido à multicausalidade apontada pelos estudos da área (CASTLES, 2005), pode-se afirmar que a busca por soluções para as migrações ambientais são, em sua essência, complexas por abranger fatores de ordem social, política, econômica e, até mesmo, cultural; razão pela qual não se pode buscar uma única forma de tratamento para o caso. Deve-se, sim,

ampliar a área de análise de modo a trazer elementos outros à discussão e à busca por soluções duráveis.

Por esta razão, o debate acerca dos migrantes em epígrafe deve ir além da mera percepção climática de influência da natureza sobre as condições humanas de vida ou do reflexo das ações humanas na natureza. Há de se ter uma visão holística a respeito das áreas que cercam o debate e que são capazes de ampliar e auxiliar a proteção dos migrantes ambientais.

Os Estados possuem interesses próprios que lhes surgem como necessários no que tange à criação de políticas internas e externas; interesses estes de ordem políticas, econômica e social. Perceber que as migrações ambientais são impactadas por estes outros fatores é o mesmo que assimilar que estes outros fatores também são afetados pela política migratória nacional.

Portanto, é necessária a compreensão dos fatores multicausais sobre o tema importa no que tange à ampliação do debate e conseqüente formação de uma agenda nacional de inclusão e estudo acerca do caso. Trabalhar as migrações ambientais dentro de um amplo aspecto de causas e conseqüências é essencial para o desenvolvimento de uma política nacional e conseqüente proteção das populações vulneráveis.

3. Persuasão por Temáticas Cruzadas

Sob esta perspectiva multicausal dos migrantes ambientais, convém observar o conceito elaborado por Betts (2009), chamado de persuasão por temáticas cruzadas (*cross issue persuasion*), aplicado pelo autor em destaque na busca de soluções duradouras, em escala regional, para o dilema moderno dos refugiados abarcados pela Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, ou seja, os refugiados tidos na concepção clássica do termo.

Para Betts (2009), “a cooperação internacional é uma condição necessária à proteção”, tendo em vista que a obrigação para com os refugiados não cabe especificamente a certos Estados, enquanto é retirada de outros. O regime internacional dos refugiados deve ser trabalhado em conjunto com todos os membros das Nações Unidas por se tratar de uma questão ampla que abrange os Estados emissores, receptores e de trânsito.

A busca pela cooperação se faz necessária tendo em vista que os benefícios da proteção dos refugiados, no que diz respeito aos direitos e à segurança humana, são experimentados por todos que compõem a comunidade internacional. Assim, nada mais coerente do que dividir os custos por todos aqueles que abrem suas fronteiras ou decidem contribuir financeiramente para a proteção acima elencada.

Estados são tidos, porém, como entes egoístas que atuam somente no limite de seus interesses maiores e somente estariam dispostos a contribuir com o regime de proteção aos refugiados se tiverem a garantia de que os demais Estados agirão de modo recíproco. Caso isto não aconteça, os Estados terão um grande incentivo no que o autor chama de *free-ride* (BETTS, 2009), ou seja, não irão financiar ou participar dos gastos de manutenção do regime, ou mesmo abrir suas fronteiras, mas aproveitar-se-ão daqueles que mantêm o regime funcionando. Sob esta perspectiva do *free-ride*, não se observa cooperação internacional, fato este que enfraquece cada vez mais o regime de proteção aos refugiados.

Com o intuito de prevenir que Estados se aproveitem uns dos outros na manutenção do regime sobre refugiados, dois princípios centrais são erigidos como meios de manter a coerência do regime, quais sejam, o refúgio (do inglês, *asylum*) e o compartilhamento do fardo (do inglês, *burden-sharing*).

O refúgio se relaciona com as obrigações dos Estados de proverem proteção aos refugiados que se encontrem em seu território, já o compartilhamento do fardo se relaciona com as obrigações dos Estados de contribuir para a proteção daqueles que se encontrem em território de outro Estado participante do regime (BETTS, 2009). Aponta o autor que há uma disparidade na proteção destas normas, tendo em vista que o refúgio se encontra bem estabelecido dentro do regime por possuir um forte arcabouço legal e normativo e ser respeitado e discutido por estudiosos da área. O mesmo não ocorre com o compartilhamento do fardo. Este último conceito é detentor de uma fraca composição legal, razão pela qual se verifica a desigualdade dos países sujeitos às necessidades do regime de refugiados (amplamente localizados no hemisfério Sul) daqueles que deveriam auxiliar por meio de financiamento do regime (usualmente localizados no hemisfério Norte).

O regime vem, conseqüentemente, sendo caracterizado pelo que pode ser descrito como o impasse Norte-Sul, no qual estados nortenhos recebem pouquíssimo incentivo em cooperar com a divisão de carga e os sulistas detêm pouca habilidade em influenciar o Norte (BETTS, 2009, p.3).

Ao se deter em analisar exemplos de conferências realizadas na busca por soluções ao problema da proteção dos refugiados, Betts (2009) nota casos em que os países do Norte auxiliaram, de maneira voluntária, a proteção de refugiados em países do Sul. Sob esta observação, é amplamente cabível o estudo sobre quais razões levaram os estados do Norte a decidirem por conta própria auxiliar o regime, tendo em vista situações outras nas quais o interesse em auxiliar fora mínimo ou inexistente. Estes exemplos de conferências, bem sucedidas ou não, podem ser encontradas na obra de Betts (2009), porém, por tratarem de debates voltados ao conceito clássico de refugiados, fogem ao alcance do presente artigo.

É fundamental para o debate aqui pretendido notar que, nos casos em que houve colaboração Norte-Sul para alcançar avanços no regime de refugiados, os motivos que levaram os Estados do Norte a participar de forma mais ativa “foram baseados em uma percepção que a proteção dos refugiados está relacionada aos interesses mais amplos dos Estados em outras áreas, especialmente migrações, segurança e comércio” (BETTS, 2009).

Dentro desta observação, Betts (2009) desenvolveu o conceito de persuasão por temáticas cruzadas, com o intuito de aumentar a capacidade de barganha dos países do Sul frente aos interesses dos países do Norte. Fundamentalmente, o conceito de *cross issue persuasion* pode ser explicado como sendo as condições sob as quais o ator ‘A’ pode persuadir o ator ‘B’ de que as áreas temáticas ‘X’ e ‘Y’ estão conectadas entre si, de modo a induzir o ator ‘B’ a agir na área temática ‘X’ nas bases de seu interesse de obter resultados na área temática ‘Y’ (BETTS, 2009).

Vale apontar que o conceito da persuasão por temáticas cruzadas possui duas condições-base (BETTS, 2009) para que possa oferecer o poder de barganha suficiente aos Estados que se veem em uma posição aquém no que diz respeito ao regime dos refugiados. Estas condições podem e devem ser estendidas aos migrantes ambientais.

A primeira condição diz que os temas abordados em uma esfera de acordos entre Estados devem compreender temas conexos substantivamente, que tenham ligação própria entre si, de modo a amarrar as discussões e os acordos a eles referentes. Conexões temáticas substantivas (*substantive linkages*) dizem respeito a situações nas quais “dois temas possuem uma relação empírica ou ideacional, por exemplo, dois temas podem ser considerados de forma ampla a estarem ligados de maneira causal um ao outro” (BETTS, 2009, p.37).

Já a segunda condição diz respeito à participação das chamadas agências como elemento indispensável à aplicação do conceito aqui debatido. No que tange ao regime dos refugiados, a agência de maior importância e destaque é o ACNUR, que “por meio da combinação da argumentação, gerenciamento de informações, design estrutural e papel epistêmico é capaz de criar, alterar ou simplesmente destacar a existência de ligações substantivas” (BETTS, 2009, p.37). Betts mostra, assim, que, mesmo com temas ligados de maneira substantiva, há a necessidade de uma agência externa aos envolvidos que possa auxiliar na criação de políticas nacionais/internacionais relevantes aos refugiados, salientando a importância da participação de órgãos do porte do ACNUR na discussão sobre os migrantes forçados.

Pelas razões acima elencadas e tendo em vista a dificuldade de se alcançar meios que sejam úteis na busca de soluções duráveis para o dilema dos deslocados ambientais, é que o

conceito exposto por Betts (2009) pode ser visto como de grande valia na busca por soluções duráveis diante desta problemática. A ideia primordial deste conceito fora a de oferecer aos países mais afetados pelas ondas migratórias ferramentas suficientes com as quais possam aumentar seu poder de barganha com outros países em situações de cooperação internacional.

Saliente-se que a questão dos deslocados ambientais deve ser trabalhada na perspectiva da cooperação internacional, por meio de acordos multi ou bilaterais, que carreguem consigo o debate sobre este grupo de migrantes. Além disso, é notável que as causas que cercam o tema são multicausais, espalhando-se por questões, não apenas de migrações, mas abarcando searas políticas, econômicas e sociais; razão pela qual o uso da persuasão por temática cruzada oferece meios suficientes para mitigar o sofrimento das populações afetadas ao colocá-las dentro das negociações entre os atores internacionais, tornando o estudo do presente artigo deveras necessário para a expansão dos estudos dos deslocados ambientais.

4. O caso de Tuvalu

Diante do panorama acima apresentado a respeito dos migrantes ambientais e como modo de dar corpo à realidade dos deslocados ambientais, deve-se observar o caso ímpar do arquipélago de Tuvalu. Devido à constante elevação no nível do mar, a população local já sente a necessidade de deixar a ilha e procurar refúgio fora do país, constituindo o que alguns especialistas nomearam como sendo o primeiro caso concreto de refugiados ambientais (FARBOTKO & LAZRUS, 2012).

Esta denominação, como foi apresentado neste artigo, ainda é bastante conflituosa dentro da doutrina, inclusive por estudiosos oriundos da própria região, como demonstram Farbotko e Lazrus ao apontarem que “a subjetividade do termo ‘refugiados ambientais’ é extremamente crítica”, posto que os locais se recusam a ver sua comunidade como futuros refugiados, uma vez que este rótulo prejudica a resiliência e a força da comunidade (FARBOTKO & LAZRUS, 2012, p.3).

A população tuvaluana possui uma percepção distinta sobre as alterações naturais que se abatem sobre o arquipélago e a imposição do conceito externo de deslocados/refugiados ambientais, com toda a bagagem política e teoria discutida anteriormente, tendendo a desconsiderar a resiliência política e cultural no interior da população tuvaluana, que vê a mobilidade como um elemento essencial de sua cultura. Deste modo, outras formas de se observar a problemática dos deslocados ambientais são enfraquecidas por desconsiderarem soluções que possam partir da própria comunidade afetada, por meio, inicialmente, de um

grupo de políticas de cunho nacional ou de acordos bilaterais com países vizinhos mais bem preparados para compreender a real necessidade do migrantes daquela região.

Migrações, frequentemente de ida e volta (as quais envolvem diferentes desafios e oportunidades para aqueles que migram permanentemente), são parte da vida cotidiana em Tuvalu, cuja economia é caracterizada pela sua dependência nas migrações, remessas de capital, auxílio governamental e serviços de burocracia (o setor governamental é o empregador dominante) (FARBOTKO & LAZRUS, 2012, p. 14).

A migração econômica dos residentes de Tuvalu é uma realidade que não pode ser esquecida na busca para a solução da questão climática. Um número cada vez maior de tuvaluanos cruza suas fronteiras com destino à Nova Zelândia, por exemplo, não devido às questões ambientais que os forçaram a deixar seu país, mas devido à maior interconexão entre os Estados, oriunda das necessidades e oportunidades de ordem educacional, empregatória, ambiental e familiar entre os dois países, estabelecendo um vínculo entre eles que pode auxiliar no que diz respeito à migração ambiental (FARBOTKO & LAZRUS, 2012).

Nesta perspectiva, surgem alternativas ao problema dentro da própria comunidade afetada, em cooperação com os Estados vizinhos, já que os próprios afetados debatem e buscam resolver a temática dentro de suas percepções de mundo, respeitando sua cultura, sempre com uma perspectiva humanista. Atualmente, “uma forte perspectiva alternativa está emanando da sociedade civil Tuvaluana, com pedidos de reformulação do debate sobre o futuro do país em termos de Direitos Civis e Cidadania Global” (FARBOTKO & LAZRUS, 2012).

Políticas de migrações e reassentamentos foram negociadas com países próximos, como a Nova Zelândia, como meio de buscar soluções para a problemática que aplaca os residentes das ilhas. O *Pacific Access Category* (PAC) é um “acordo existente entre Tuvalu e Nova Zelândia que estabelece uma conta fixa anual de cidadãos tuvaluanos para receberem residência na Nova Zelândia” (WILLIAMS, 2008).

Ao se analisar mais de perto este acordo, é possível perceber que ele não busca uma solução para a questão dos migrantes ambientais. As condições inscritas no programa atingem a população tuvaluana com idades entre 18 e 45 anos, com domínio de língua inglesa e que esteja se dirigindo à Nova Zelândia com o intuito de trabalhar. Nota-se que o PAC não é um acordo com foco na questão ambiental, mas que a existência de acordos desta ordem auxilia Tuvalu a criar mecanismos que possam minimizar e, futuramente, resolver de forma permanente a questão dos migrantes ambientais.

Os países da Oceania observam com cautela as políticas dos países insulares no que diz respeito à elevação do nível do mar, posto que qualquer alteração drástica em seu modo de agir pode comprometer a segurança dos países maiores. Por esta razão,

[...] [t]ratados de cooperação bilateral e regional que se baseiem em relações geopolíticas e econômicas preexistentes e, além do mais, que permitam aos Estados desenvolverem políticas responsáveis em um período de tempo apropriado às capacidades dos países envolvidos, aparenta ser um modelo melhor para o tema dos deslocados ambientais (WILLIAMS, 2008, p.518).

Considerações finais

A busca por uma solução permanente para o problema dos deslocados ambientais deve ser percebida pelas experiências de países como Tuvalu e seus vizinhos na procura de uma Proteção Complementar que não dependa exclusivamente de um corpo normativo internacional atualmente inexistente. Esta compreensão do que viria a ser uma Proteção Complementar pode ser descrita como a “proteção garantida pelos Estados tendo por base uma necessidade de proteção internacional fora da estrutura da Convenção sobre Refugiados” (McADAM 2007, *apud* WILLIAMS, 2008).

Sob esta perspectiva, acordos bilaterais em níveis regionais podem ser de grande valia como meios de formação de uma política interna e, conseqüentemente, externa, atenta às necessidades do deslocados ambientais. E, para guiar estes debates e composições políticas regionais, a ferramenta da persuasão por temáticas cruzadas pode ser utilizada de modo a oferecer aos países emissores de migrantes poder de barganha em negociações outras com os países receptores de modo a chamar a atenção destes últimos para a necessidade e a importância da temática e, assim, conseguir maior participação destes na busca por soluções duráveis.

A ausência de poder de negociação dos países emissores de migrantes pode ser mitigada por meio do uso de estratégias de barganha atreladas a outras áreas de interesse dos países receptores, razão pela qual este artigo sugere a extensão do conceito de persuasão por temáticas cruzadas como ferramenta capaz de ampliar a esfera de negociação dos países necessitados. Tenha-se em mente, também, que a construção de uma política migratória de baixo para cima (*bottom-up*) levará em consideração as especificidades de cada Estado, adequando a política às características próprias de cada região, gerando um grupo de ações mais coerente e funcional, que levará em conta todo o conjunto multicausal de elementos de determinado grupo social.

Por fim, verifica-se que o conceito aqui debatido em muito pode ajudar Tuvalu e outros países em condições semelhantes a organizar e a buscar a solução necessária no que

tange à problemática dos deslocados ambientais. Por óbvio, o que se tem aqui é uma sugestão fundamentada em um arcabouço teórico outro, porém sua utilização pode ser bastante benéfica às comunidades necessitadas, razão pela qual este artigo alerta sobre a valia do conceito de Betts (2009) na busca por soluções duráveis e eficientes para o drama dos migrantes ambientais.

Referências

BETTS, Alexander (2005). *International Cooperation Between North and South to Enhance Refugee Protection in Regions of Origins*. Working Paper Series. **RSC Working Paper 25**. Oxford: RSC/QEH/IDC/University of Oxford.

BETTS, Alexander (2009). **Protection by Persuasion: International Cooperation in the Refugee Regime**. Ithaca and London: Cornell University Press.

CASTLES, Stephen (2005). **Globalização, transnacionalismo e novos fluxos migratórios**. Fim dos Séculos Edições.

FELLER, E. (2001). **The evolution of the International Refugee Protection Regime**. Washington DC. Publicado em: [<http://digitalcommons.law.wustl.edu/wujlp/vol5/iss1/11>]. Disponibilidade: 02/07/2014.

FARBOTKO, C.; LAZRUS, H. (2012). **The first climate refugees? Contesting global narratives of climate change in Tuvalu**. **Global Environmental Change**. Publicado em: [<http://ro.uow.edu.au/scipapers/4776/>]. Disponibilidade: 13/06/2014.

KRASNER, S. (1982) Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. **International Organization**, 36: 185-205.

MORRIS, T. ; ZETTER, R. (2008). *Environmentally Displaced People: Understanding the Linkages between Environmental change, livelihoods and forced migration*. **Forced Migration Policy Briefing 1**. Oxford: RSC/ODID/University of Oxford.

ORCHARD, P. (2005). **Refugees and the International Sovereign State System: The Need for a Relief Valve**. Conference of the Canadian Political Science. Publicado em : [<http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2005/Orchard.pdf>]. Disponibilidade: 01/07/ 2014.

WILLIAMS, A. (2008) *Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law*. **Law & Policy**. Publicado em: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1276767]. Disponibilidade: 13/06/ 2014.

UNHCR, UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES (2004). **Guiding Principles on International Displacement**. Publicado em: [<http://www.unhcr.org/43ce1cff2.html>]. Disponibilidade: 01/07/ 2014.