

A PROTEÇÃO DE PESSOAS DESLOCADAS TRANSFRONTEIRIÇAS NO CONTEXTO DE DESASTRES E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Thalita Franciely de Melo Silva¹
Nayanna Sabiá de Moura²

RESUMO

O presente artigo objetiva abordar o debate sobre a proteção de deslocados transfronteiriços no contexto de desastres e mudanças climáticas. A ênfase está na análise da Iniciativa Nansen e na Plataforma sobre Deslocamento de Desastres (PDD) como meios de proteção a esses grupos de pessoas. As respostas nacionais e internacionais a esse desafio são insuficientes e a proteção das pessoas afetadas permanece inadequada. Nesse sentido, é fundamental reduzir o risco e os impactos do deslocamento no contexto de desastres e mudanças climáticas. Ademais, prevenir e enfrentar as consequências do deslocamento, exige que os Estados e os demais atores envolvidos cooperem de maneira mais eficaz para mitigar problemas dessa natureza. Trata-se de uma pesquisa do tipo básica e exploratória, tendo como finalidade proporcionar mais informações sobre o objeto de estudo em questão. No que se refere aos procedimentos técnicos, é bibliográfica e de abordagem qualitativa, em que o processo e seu significado são os focos principais da análise. Conclui-se que, por serem iniciativas lideradas pelo Estado, há dificuldade de garantir que as recomendações sejam implementadas, por depender da vontade do Estado em assumir tal responsabilidade.

Palavras-chave: Pessoas deslocadas transfronteiriças, Desastres, Mudanças Climáticas, Iniciativa Nansen, Agenda de Proteção.

INTRODUÇÃO

Todos os anos, milhões de pessoas são forçadas a deixar suas casas ou residências habituais por causa de inundações, tempestades, secas, derretimento de geleiras, terremotos e outros desastres naturais. Muitos precisam ultrapassar as fronteiras internacionais em busca de proteção, enquanto outros permanecem dentro do seu próprio país.

Estimativas indicam que o problema da migração ambiental tende a se agravar. Em 2050, o número de migrantes ambientais poderá atingir entre 250 milhões e 1 bilhão de seres humanos (IOM, 2010). Segundo dados do *Internal Displacement Monitoring Centre* (2019), houve cerca de 10,8 milhões de novos deslocamentos em todo o mundo no primeiro semestre de 2019, sete milhões causados por desastres e 3,8 milhões por conflitos e violência.

¹ Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Coordenadora da Cátedra Sérgio Vieira de Mello /UEPB. Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisa Sobre Deslocados Ambientais (NEPDA). E-mail: thalita.fmelo@gmail.com

² Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Membro do Núcleo de Estudos de Política Comparada e Relações Internacionais da Universidade Federal de Pernambuco (NEPI-UFPE). E-mail: nayannasabia@hotmail.com

Eventos climáticos extremos, particularmente, tempestades e inundações, foram responsáveis pela maior parte do deslocamento motivado por desastres.

O direito internacional atual não fornece o direito de admissão e permanência para aqueles que fogem para outro país por conta de desastres ambientais. Nesse caso, o deslocamento forçado tem efeitos devastadores sobre pessoas e comunidades, criando complexos desafios humanitários que exigem urgentemente parcerias e ações (PDD, 2019c).

As respostas nacionais e internacionais a esse desafio são insuficientes e a proteção das pessoas afetadas por desastres ambientais permanece inadequada. Os indivíduos que migram forçadamente dentro de seu próprio país são denominados de deslocados internos e assim, são protegidos pelos Princípios Orientadores Relativos aos Deslocados Internos (1998) da Organização das Nações Unidas (ONU), que serve como padrão internacional amplamente aceito acerca das formas de tratamento que devem ser dadas a essas pessoas (NAIR, 2010).

Já as pessoas, que atravessam as fronteiras, podem ser amparadas pelos principais instrumentos de proteção internacional. A Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados de 1951, bem como pelo seu Protocolo Adicional de 1967, que precisa atender aos critérios estabelecido na Convenção, a saber: perseguição quanto à raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Dessa forma, questões ambientais não são suficientes para a concessão de refúgio no país de acolhimento.

É fundamental reduzir o risco e os impactos do deslocamento no contexto de desastres e mudanças climáticas. Ademais, prevenir e enfrentar as consequências do deslocamento exige que os Estados e os demais atores envolvidos cooperem de maneira mais eficaz para mitigar problemas dessa natureza. Nesse sentido, o presente artigo objetiva explicar sobre a proteção de pessoas deslocadas transfronteiriças no contexto de desastres e mudanças climáticas. A ênfase está na análise da Iniciativa Nansen e da Plataforma sobre Deslocamento de Desastres (PDD) como meios de proteção a esses grupos de pessoas.

Para tanto, esse artigo inicialmente, aborda sobre a Iniciativa Nansen como processo consultivo, liderado pelo Estado, com intuito de proteger as pessoas deslocadas, através das fronteiras no contexto de desastres causados por riscos naturais, incluindo aqueles relacionados às mudanças climáticas. Em seguida, destaca os resultados da Iniciativa Nansen, especialmente com relação à Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas (Agenda de Proteção). Por fim, explica sobre a Plataforma sobre Deslocamento de Desastres (PDD), substituta da Iniciativa Nansen e que visa, dentre outros objetivos, a Agenda de Proteção.

METODOLOGIA

As migrações internacionais são um fenômeno sociocultural, econômico e político que geralmente envolvem uma gama de complexidade, provenientes de uma multicausalidade de fatores e motivos. A abordagem proposta utiliza-se da transdisciplinaridade apontada por Pacifico (2010, p. 22-3), pelo fato de o objeto de estudo em questão ser complexo. Dessa forma, no estudo dos deslocamentos forçados se fundamenta em razão das constantes mudanças por que passa o mundo, assim como se desfigura os próprios refugiados. Ademais, se as adversidades permanecem, as soluções precisam ser mais flexíveis e mais focadas.

Metodologicamente, essa pesquisa se caracteriza por ser do tipo básica, pois não objetiva gerar conhecimentos novos úteis para o avanço, bem como exploratório, tendo como finalidade proporcionar mais informações sobre o objeto de estudo em questão (PRODANOV; FREITAS, 2013). No que se refere aos procedimentos técnicos, é bibliográfica e de abordagem qualitativa, como aponta Prodanov e Freitas (2013), em que o processo e seu significado são os focos principais da análise.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Iniciativa Nansen

A Iniciativa Nansen buscou construir um consenso entre os Estados sobre princípios e elementos-chave para proteger as pessoas deslocadas, através das fronteiras, no contexto de desastres causados por riscos naturais, incluindo aqueles relacionados às mudanças climáticas. O nome foi inspirado pelos resultados da Conferência Nansen sobre Mudanças Climáticas e Deslocamento no Século 21, ocorrida no ano de 2011, em Oslo, na Noruega. A iniciativa recebeu o nome do primeiro Alto Comissário das Nações Unidas, Fridtjof Nansen, que, em 1921, foi designado a auxiliar refugiados e apátridas após a Primeira Guerra Mundial (THE NANSEN INITIATIVE, 2015a).

Com base nos resultados da referida conferência, Noruega e Suíça se comprometeram, na Conferência Ministerial do Alto Comissariado das Nações Unidas (ACNUR), em dezembro de 2011, a liderar uma abordagem mais coerente no que se referia às pessoas deslocadas em contexto de desastres ambientes e mudanças climáticas, dentro e fora das fronteiras. Vale mencionar ainda, que importa compreender alguns termos fundamentais propostos pela Iniciativa Nansen:

Quadro 1. Termos definidos pela Iniciativa Nansen

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

Fonte: The Nansen Initiative, 2015b, tradução nossa.

Segundo McAdam (2016), a Iniciativa Nansen pode ser considerada uma resposta direta ao esforço conjunto do ACNUR para incentivar os Estados a trabalharem na formulação de uma estrutura orientadora sobre o deslocamento, relacionado às mudanças climáticas e desastres. Isso foi impulsionado pela adoção do parágrafo 14 (f) do Quadro de Adaptação de Cancun (Acordos de Cancun), de 2015, no qual os Estados foram convidados a melhorar a compreensão, a coordenação e a cooperação em relação ao deslocamento induzido pelas mudanças climáticas em nível nacional, regional e internacional.

A Iniciativa Nansen é um processo consultivo de baixo para cima (Figura 1), com o envolvimento de várias partes interessadas, que compreendem os esforços governamentais, de pesquisadores, de instituições acadêmicas e de organizações não governamentais internacionais para coleta de dados, mapeando e analisando as lacunas do Regime Internacional de Proteção aos Refugiados (THE NANSEN INITIATIVE, 2015b). O resultado serviu para informar e

preparar o grupo dirigente para discussões estratégicas, de modo a guiá-los sobre os mecanismos, as medidas e a capacidade internacional necessária para a solução de tais lacunas.

Figura 1. Processo consultivo de baixo para cima da Iniciativa Nansen



Fonte: The Nansen Initiative, 2015b.

Para Borràs e Felipe (2018), os princípios acordados entre os Estados, resultados do processo consultivo, abrangeram um amplo conjunto de recomendações e remarcaram que as normas de direito internacional já existentes deveriam utilizar-se plenamente e que se deveriam solucionar as lacunas normativas não apenas internacionais, mas também nacionais. Valverde (2018) enfatiza que, além disso, o processo foi realizado fora das instituições da Nações Unidas e com uma abordagem holística, levando em consideração todas as medidas eficazes em áreas como direitos humanos, direito econômico, direito do trabalho, direito ambiental, etc.

Sobre isso, Kaelin (2017) traz três justificativas para explicar que os direitos humanos podem fornecer orientações sobre a implementação de medidas para reduzir e gerenciar os riscos de deslocamento nos países de origem. A primeira afirma que os direitos à vida, à segurança ou à saúde sugerem que os países têm uma obrigação geral de proteger as pessoas sob sua jurisdição dos efeitos adversos das mudanças climáticas, fortalecendo a resiliência de pessoas e de comunidades vulneráveis, por meio de esforços de desenvolvimento, alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Quando tais medidas são insuficientes para proteger as pessoas, os Estados podem adotar ações de evacuação e realocação planejada. Tais medidas devem respeitar todas as garantias relevantes de direitos humanos, incluindo o direito à informação e participação das pessoas afetadas, direito à proteção de sua moradia, direito à

terra e à propriedade, direitos culturais, direitos de mulheres e crianças e direitos dos povos indígenas.

A segunda justificativa salienta que os direitos humanos são importantes para a proteção das pessoas afetadas, quando ultrapassam as fronteiras. Direitos básicos devem ser propiciados pelo Estado de acolhimento, provendo alguns bens fundamentais à dignidade da pessoa humana, como: água, abrigo, saúde e educação, bem como a proteção de direitos contra qualquer forma de violência ou tráfico de gênero. O direito de acesso à proteção e assistência humanitária deve ser respeitado, protegido e cumprido, independentemente de as pessoas deslocadas terem ou não atravessado as fronteiras internacionais (KAELIN, 2017).

A terceira justificativa ressalta que as abordagens baseadas em direitos humanos podem ajudar as pessoas afetadas a serem admitidas e a permanecerem em países de refúgio, de forma a encontrar soluções duradouras. As pessoas deslocadas em contexto de desastres ambientais e mudanças climáticas não se qualificam como refugiadas, embora formas de perseguição e violência que constam na Convenção Relativa para o Estatuto dos Refugiados de 1951 também possam ocorrer em contextos de desastre (KAELIN, 2017). Contudo, decisões com base em princípios de direitos humanos podem ser realizados pelo Estado, permitindo a permanência de pessoas no país de destino.

As lacunas normativas propiciaram o desenvolvimento de princípios orientadores da Iniciativa Nansen, cuja finalidade era orientar respostas sobre questões urgentes e complexas, relacionadas ao deslocamento no contexto das mudanças climáticas e outros riscos ambientais (THE NANSEN INITIATIVE, 2015c). O Princípio I destacou a necessidade de um conhecimento sólido para responder às mudanças climáticas e ao deslocamento humano. Os Princípios II a IV estabeleceram os papéis e as responsabilidades das partes interessadas, especialmente, no que tange à proteção das populações afetados pelas mudanças climáticas. Neste contexto, é particularmente importante fortalecer a prevenção, estimulando a resiliência do acordo com os princípios consagrados no “*Hyogo Framework for Action 2005-2015*” (Princípio V), de forma a desenvolver a capacidade local e nacional para lidar com questões dessa magnitude (Princípio VI).

Os Princípios orientadores da Iniciativa Nansen enfatizaram que as normas existentes do direito internacional deveriam ser plenamente utilizadas para abordar as lacunas existentes nessa área (Princípio VII). Assim, forneceram um quadro jurídico, mas a implementação não era possível sem leis, políticas públicas e instituições nacionais adequadas (Princípio VIII). Ao mesmo tempo, os Princípios reconheceram uma lacuna normativa em relação à proteção das

peças deslocadas por desastres, através das fronteiras internacionais, por isso a parceria em conjunto com o ACNUR tornou-se fundamental para mitigar essa problemática.

O Princípio final reiterou que todas as políticas e as respostas, incluindo aquelas referentes à realocação planejada, precisam ser implementadas com base na não discriminação, com sensibilidade aos aspectos relacionados a idade, gênero e diversidade, levando em consideração as vozes dos deslocados ou aqueles ameaçados de deslocamento (Princípio X).

O processo de proteção das pessoas deslocadas, através das fronteiras no contexto de desastres da Iniciativa Nansen é baseado em três pilares: i) cooperação internacional e solidariedade; ii) padrão para o tratamento de admissão das pessoas afetadas; e iii) respostas operacionais, incluindo mecanismos de fundos e responsabilidades no desenvolvimento de atos humanitários internacionais.

Para Kälin (2012, p. 48) ainda que a iniciativa estivesse concentrada na proteção das pessoas, alcançaria uma ampla abordagem em:

questões de colaboração e solidariedade internacional, normas para o tratamento da população afetada com respeito a sua admissão, estância e acesso aos direitos básicos, e respostas operativas, entre as quais se encontram os mecanismos de financiamento e responsabilidade.

Com o intuito de adotar boas práticas e construir uma base sólida de conhecimento, consultas regionais intergovernamentais e reuniões da sociedade civil foram realizadas, a saber: no Pacífico, em maio de 2013 (Ilhas Cook e Fiji); na América Central em dezembro de 2013 e abril de 2014 (Costa Rica e Guatemala); no Chifre da África, em maio de 2014 (Quênia); no Sudeste Asiático, em julho e outubro de 2014 (Filipinas e Tailândia); e no Pacífico, em agosto de 2014 (Fiji). O objetivo das consultas regionais intergovernamentais e das reuniões da sociedade civil foi adotar nos níveis doméstico, regional e global, instrumentos de *soft law*³ ou acordos vinculativos para a implementação de recomendações.

Em termos organizacionais, as atividades da Iniciativa Nansen iniciaram em 2013, dirigidas por um Grupo Diretor, presidido pela Noruega e Suíça e constituído por um pequeno grupo de Estados, que incluiu a Austrália, Bangladesh, Costa Rica, Alemanha, Quênia, México

³ Conforme Mazzuoli (2015, p. 185), “Muitas dessas regras de *soft law* visam regulamentar futuros comportamentos dos Estados, norteando sua conduta e dos seus agentes nos foros internacionais multilaterais, estabelecendo um programa de ação conjunta, mas sem pretender enquadrar-se no universo das normas convencionais, cujo traço principal é a obrigatoriedade de cumprimento do que ali ficou acordado. Isso não significa que o seu sistema de ‘sanções’ também não exista, sendo certo que o seu conteúdo será moral ou extrajurídico, em caso de descumprimento ou inobservância das suas diretrizes”.

e Filipinas. O Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados e a Organização Internacional para as Migrações (OIM) foram convidados permanentes do Grupo Diretor. Todas as atividades da Iniciativa Nansen eram apoiadas por uma Secretária, sediada em Genebra, na Suíça.

A Iniciativa Nansen se beneficiou de financiamento do Fundo Europeu, destinado a encomendar estudos de pesquisa sobre o tema transfronteiriço, induzido por desastres; para convocar consultas regionais e globais; para custos de operação; e para divulgar o resultado da Iniciativa Nansen (THE NANSEN INITIATIVE, 2015a).

A Iniciativa Nansen teve como resultado principal o desenvolvimento de uma Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas, que foi fundamental para estabelecer diretrizes para a assistência de indivíduos deslocados forçadamente.

Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudanças Climáticas

A instrumentalização de mecanismos de proteção de deslocados transfronteiriços tem esbarrado em uma série de empecilhos. Nas últimas décadas, a Iniciativa Nansen identificou que pelo menos 50 países receberam no processo de acolhimento de pessoas em contexto de desastres ambientais, em particular, causados por tempestades tropicais, inundações, secas, tsunamis e terremotos (THE NANSEN INITIATIVE, 2015d).

Após três anos de consultas detalhadas, coletas de evidências e discussões com uma grande variedade de partes interessadas do governo, da comunidade, de organizações internacionais, de grupos da sociedade civil e outros, os esforços da Iniciativa Nansen tiveram como resultado a criação de uma agenda de proteção: a Agenda para a Proteção de Pessoas Deslocadas Transfronteiriças no Contexto de Desastres e Mudança Climática. Sua finalidade primordial é melhorar a capacidade de preparação e de resposta para os Estados lidarem com desastres ambientais e deslocamento.

A Iniciativa Nansen teve seu término em outubro de 2015, quando 109 delegações governamentais, em uma Conferência, com mais de 260 participantes de governos, ratificaram a agenda supramencionada. Goodwin-Gill e McAdam (2017) ressaltaram que a Agenda de Proteção se tratou de um documento não vinculativo, no qual descreveu as lacunas normativas no tratamento do deslocamento e da migração, no contexto de desastres e mudanças climáticas. Ao invés de exigir uma estrutura de orientação global ou um novo tratado, a Agenda de Proteção

buscou adotar uma abordagem de práticas eficazes que os Estados poderiam incorporar em seus ordenamentos jurídicos nacionais e em políticas públicas.

A Agenda de Proteção compilou um amplo conjunto de práticas nos níveis nacional, regional e internacional, indicando três fases fundamentais a serem observadas no que diz respeito a pessoas deslocadas transfronteiriças no contexto de desastres e mudanças climáticas: a preparação do Estado antes da ocorrência do deslocamento; a proteção e a assistência durante o deslocamento; e a transição para soluções após o desastre (THE NANSEN INITIATIVE, 2015b).

Ressalta-se ainda que essa agenda conceituou uma abordagem ampla sobre deslocamento em contexto de desastres, que se concentra, principalmente, em proteger pessoas deslocadas entre fronteiras. Além disso, reuniu um conjunto de práticas efetivas que poderiam ser usadas pelos Estados e outros atores para garantir respostas futuras mais eficazes, destacando a necessidade de vincular várias políticas e coordenar os atores envolvidos.

Para corrigir as lacunas existentes, a Agenda de Proteção propôs: coletar dados e aprimorar o conhecimento sobre deslocamento forçado internacional por conta de desastres; melhorar o uso de medidas de proteção humanitária para pessoas deslocadas por desastres em países transfronteiriços, incluindo mecanismos para soluções duradouras; e fortalecer a gestão do risco de deslocamento de desastres no país de origem (THE NANSEN INITIATIVE, 2015b).

Nesse sentido, importa, segundo McAdam (2016), integrar a mobilidade humana no que se refere à redução de desastres, bem como facilitar a migração com dignidade, como forma potencialmente positiva de lidar com os efeitos de riscos naturais e mudanças climáticas. Ademais, é fundamental melhorar o uso da realocação planejada como preventiva ou responsiva, de forma a garantir que as necessidades dos deslocados em situações de desastre sejam protegidas por leis e políticas públicas que contemplem o gerenciamento de riscos de desastres ou deslocamento.

Além da Agenda de Proteção, Valverde (2018) menciona que a Iniciativa Nansen apontou algumas medidas efetivas que a comunidade internacional deveria adotar para proteger os deslocados ambientais, como: emissão de vistos humanitários, adiamento de deportações, concessão de status de refugiado em casos excepcionais, acordos bilaterais ou regionais de livre passagem de pessoas, emissão de autorizações de trabalho e outros.

Nesse caso, pode-se citar a concessão dos EUA, durante o governo de Barack Obama (2009-2017), do status de proteção temporária (TPS) para haitianos, após o terremoto que ocorreu no país, em 2011. Com esse status, essas pessoas puderam permanecer nos Estados

Unidos até que o Haiti pudesse se recuperar do desastre natural ocorrido à época. Assim, permitiu que indivíduos em condição irregular não fossem deportados.

Outros exemplos que podem ser mencionados dizem respeito às legislações nacionais, principalmente, dos países latino-americanos, que regulamentaram a expedição de vistos humanitários ou a admissão em seu país de deslocados ambientais. No Brasil, segundo Pacífico e Silva (2017), os haitianos, de forma *ad hoc*, receberam visto permanente por motivo humanitário, conforme Resolução nº 97/2012 do Conselho Nacional de Imigração (CNIg), que segundo o Art. 1º, Parágrafo Único: “consideram-se razões humanitárias [...] aquelas resultantes do agravamento das condições de vida da população haitiana em decorrência do terremoto ocorrido naquele país em 12 de janeiro de 2010”.

As disposições da Agenda de Proteção foram facilmente incorporadas a outras estruturas e acordos internacionais, como o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030. Os Estados reafirmaram a necessidade de antecipar, planejar e reduzir o risco de proteger pessoas, comunidades e países de forma mais efetiva, bem como de construir uma maior resiliência, urgente e crítica (ONU, 2015). Apesar de não ser um instrumento não vinculativo, o Marco de Sendai reconheceu que a redução do risco de desastres requer a proteção de pessoas e de suas propriedades, bem como de ativos culturais e ambientais, promovendo e protegendo todos os direitos humanos.

Sobre isso, menciona-se ainda a 19ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro da Organização das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-19), que enfatizou a necessidade do desenvolvimento de uma força-tarefa sob os auspícios do Mecanismo Internacional de Varsóvia por Perdas e Danos. Uma das finalidades da COP-19 era adotar abordagens integradas, que minimizassem os deslocamentos relacionados aos efeitos adversos das mudanças climáticas.

A respeito disso, têm-se como exemplo, a Cúpula Mundial Humanitária, ocorrida em Istambul, em 2016. Essa cúpula salientou a importância de uma ação humanitária global com um compromisso com a universalidade dos princípios humanitários, estimulando ações concretas para preparar os Estados para lidar com problemas relacionados a desastres naturais (ONU, 2016).

Valverde (2018) ressaltou que uma das vantagens da Iniciativa Nansen e da Agenda de Proteção é que, por ter sido um processo liderado pelo Estado, esses atores poderiam adicionar provisões e recomendações a outros tratados ou quadros internacionais. Ademais, foi um processo altamente inclusivo em termos de escopo e de participação regional, bem como flexível, por ter sido um instrumento de lei branda, não vinculativa para os Estados Partes, pois

cada Estado estaria livre para escolher a maneira pela qual desejaria implementar as recomendações, em consonância com seu ordenamento jurídico nacional.

Por outro lado, por ser um processo flexível, a dificuldade de garantir que as recomendações fossem implementadas tornou-se visível, por depender da vontade do Estado em assumir tal responsabilidade. Por isso, os resultados da Iniciativa Nansen e da Agenda de Proteção foram incertos. Nesse sentido, a Iniciativa Nansen foi substituída pela Plataforma sobre Deslocamento de Desastres (PDD), em 2016.

Plataforma sobre Deslocamento de Desastres (PDD)

A Plataforma sobre Deslocamento de Desastres (PDD) foi lançada na Cúpula Mundial Humanitária, ocorrida em Istambul, em 2016. Trata-se de uma iniciativa liderada pelo Estado e orientada por várias partes interessadas, visando proporcionar proteção às pessoas deslocadas, através das fronteiras no contexto de desastres e das mudanças climáticas. Além disso, busca implementar a Agenda de Proteção.

A PDD “tem como principal objetivo dar seguimento a Iniciativa Nansen e implementar as recomendações incluídas na mencionada Agenda de Proteção” (BORRÁS; FELIPE, 2018, p. 130). Também incentiva a adoção de uma abordagem que se concentre na integração de práticas eficazes pelos Estados e por organizações regionais, de acordo com situações específicas. Por isso, reúne uma multiplicidade de atores, como Estados, agências da ONU, ONGs e academia, com o intuito de avançar em conjunto na proteção das pessoas deslocadas, através das fronteiras, no contexto de desastres e de mudanças climáticas.

A referida plataforma não pretende criar novas normas legais globais, mas almeja continuar o trabalho da Iniciativa Nansen, consolidando e aprimorando o uso de práticas eficazes e promovendo a coerência das políticas, de modo a vincular a iniciativas já existentes (VALVERDE, 2018). Nesse sentido, busca desenvolver políticas no nível nacional e regional, com destaque para a criação de estruturas bilaterais e regionais de admissão, permanência e não retorno de pessoas deslocadas na fronteira. Vale mencionar que isso poderá acontecer quando a PDD garantir que a pesquisa relevante seja transmitida aos políticos e tomadores de decisão.

A Plataforma sobre Deslocamento de Desastres é coordenada por um Grupo Diretor ⁴, que direciona o trabalho da Plataforma e os esforços relacionados em nível global, com base

⁴ Entre julho de 2016 a dezembro de 2017, a Alemanha coordenou o Grupo Diretor, com Bangladesh ocupando a vice-presidência. Entre janeiro de 2018 e junho de 2019, Bangladesh assumiu a Presidência da Plataforma, tendo a França na vice-presidência. Atualmente, a França ocupa a presidência, ao passo que Fiji atua como vice-presidente.

em uma Estrutura Estratégica e um Plano de Trabalho. O Grupo Diretor possui entre 15 e 20 Estados e a União Europeia, representados por meio de suas Missões Permanentes em Genebra. O ACNUR e a OIM são convidados permanentes do Grupo Diretor. A função do Grupo Diretor inclui: i) fornecer apoio político e compromisso para aumentar a conscientização sobre o no contexto de desastres e de mudanças climáticas, de modo a disseminar e implementar a Agenda de Proteção; ii) participar ativamente na promoção e desenvolvimento de prioridades e políticas de intervenções da PDD; iii) orientar no desenvolvimento da estratégia da PDD; e iv) apoiar a implementação do plano de trabalho nos níveis nacional e regional (PDD, 2019a).

O Grupo Diretor é auxiliado por um Comitê Consultivo que representa um grupo diversificado de partes interessadas com experiência em diferentes campos, como assistência e proteção humanitária, direitos humanos, gestão de migração, proteção de refugiados, redução de riscos de desastres, mitigação e adaptação às mudanças climáticas e desenvolvimento. O Comitê Consultivo é composto por indivíduos, representantes de organizações internacionais e regionais, instituições de pesquisa, universidades, setor privado, organizações não-governamentais (ONGs) e outras partes interessadas da sociedade civil que tenham interesse em promover e implementar a Agenda de Proteção. Todas as atividades da PDD são apoiadas por uma Secretária, sediada em Genebra, na Suíça.

O reconhecimento pela comunidade internacional sobre o deslocamento relacionado aos desastres e às mudanças climáticas precisa ser tratado nos principais processos políticos, com maior implementação por meio de atividades concretas no nível regional e global. Desde então, progressos importantes podem ser citados, como a Declaração de Nova Iorque para Refugiados e Migrantes, o Pacto Global para a Migração Regular e Ordenada (*UN Global Compact on Migration GCM*) e o Pacto Global de Refugiados (*The Global Compact on Refugees*).

Méndez (2019) afirma que o reconhecimento da comunidade internacional com relação ao trabalho da PDD foi resultado de um esforço coletivo para avançar no sentido de uma maior compreensão dos desafios políticos e humanitários relacionados ao deslocamento no contexto de desastres e mudanças climáticas. Ademais, a PDD pode ser vista como um dinamizador necessário da agenda internacional dos Estados.

Dentre os objetivos propostos pela PDD, destaca-se a ênfase nos desastres de início repentino e imediato, como relatada na Reunião Temática Anual da PDD (2019b, p. 7, tradução nossa):

- a. Analisar os efeitos de eventos repentinos, como ciclone tropical, furo de maré, tsunami, terremoto, erupção vulcânica, deslizamento de terra etc. sobre

a mobilidade humana e as formas e meios de melhorar ainda mais as políticas preventivas, adaptativas e de mitigação relacionadas a essa mobilidade para melhor proteção de pessoas deslocadas ou em risco de deslocamento.

b. Analisar os efeitos de eventos de início lento, como elevação do nível do mar, erosão dos rios, inundações, secas etc. sobre a mobilidade humana e as formas e meios de melhorar ainda mais as condições de vida das pessoas deslocadas, garantindo políticas preventivas, adaptativas e de mitigação relacionadas a essa mobilidade.

c. examinar como os eventos de início súbito e lento estão inter-relacionados e, às vezes, não são totalmente distinguíveis entre si e, portanto, as necessidades de abordagens idênticas e diferentes para diferentes tipos de eventos naturais e subsequente mobilidade humana, para garantir melhor proteção à população deslocada e às pessoas em risco de deslocamento.

Vale mencionar que, para que as abordagens propostas se tornem aplicáveis, a PDD incluirá outros meios para promoção de diálogos sobre políticas de proteção em relação ao deslocamento em contexto de desastres e mudanças climáticas. Para tanto, considera o Fórum Global de Migração e Desenvolvimento e outros meios, que discutem sobre políticas de migração e deslocamento globais e regionais, tais como o Diálogo Internacional sobre Migrações da OIM, o Diálogo Anual do ACNUR sobre os Desafios de Proteção e os Processos Consultivos sobre Migração.

A PDD considera o importante papel desempenhado pelas organizações e fóruns regionais e sub-regionais, pois reconhece que o deslocamento em contexto de desastres e mudanças climáticas continuará a aumentar. Por isso, a coordenação estratégica com atores e fóruns tornam-se relevantes para a mitigação da problemática (PDD, 2019c).

Como visto, a Plataforma sobre Deslocamento de Desastres deu continuidade aos trabalhos iniciados pela Iniciativa Nansen, visando, sobretudo, proporcionar proteção às pessoas deslocadas, através das fronteiras, no contexto de desastres e das mudanças climáticas. Contudo, é incerto confirmar os resultados práticos e efetivos da PDD, por ser liderada pelos Estados e depender exclusivamente da decisão desses atores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou a proteção de deslocados transfronteiriços, no que concerne aos desastres ambientais e às mudanças climáticas. Explorou-se primordialmente dois importantes mecanismos de proteção a esses grupos vulneráveis: a Iniciativa Nansen e a Plataforma sobre Deslocamento de Desastres. Diante de um desenho de pesquisa exploratório, o objetivo foi trazer para o debate acadêmica os esforços dessas iniciativas. Em ambas há uma preocupação

com relação à segurança jurídica e à implementação de políticas públicas que protejam a dignidade da pessoa humana, em casos que envolvam a problemática ambiental.

Diante das lacunas normativas, os esforços internacionais tornam-se imprescindíveis, uma vez que as atuações das agências e organizações especializadas podem se configurar como vetores de transformação, estimulando nos níveis regionais e domésticos a incorporações de diretrizes de proteção de deslocados transfronteiriços. Tanto a Iniciativa Nansen como a Plataforma sobre Deslocamento de Desastres dispõem de instrumentos não vinculativos, calcados em normas *soft law*, que possuem um perfil flexível, permitindo que cada Estado desenvolva seu próprio sistema de proteção, de acordo com suas vontades políticas de comprometimento. O seu caráter brando corrobora para a ampliação do debate e a participação de diversos atores no processo. Porém, do ponto de vista empírico, torna-se problemático, porque não gera obrigações diretas aos Estados, em virtude da construção de normas não convencionadas.

Na atual conjuntura, em que desastres ambientais e mudanças climáticas têm se tornado cada vez mais recorrentes, torna-se urgente o desenvolvimento de políticas públicas globais, regionais e nacionais, que objetivem a redução dos impactos gerados por esse tipo de desastre ambiental. Seu principal vetor mitigador é a responsabilização dos Estados. No entanto, essa condição colide com a própria natureza dos mecanismos de proteção. Neste sentido, há uma dificuldade prática de garantir que as recomendações sejam implementadas. Esse entrave se estrutura pela própria condição das normas, estimuladas pela lógica de *pacta sunt servanda*, dependem voluntariamente da vontade do Estado em assumir tal responsabilidade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. Resolução Normativa CNIg n. 97 de 12 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a concessão do visto permanente previsto no art. 16 da Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a nacionais do Haiti. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2012.

BORRÁS, Susana; FELIPE, Beatriz. Las Migraciones Ambientales: un Análisis de las Actualizaciones Jurídico-políticas. In: JUBILUT, Liliana Lyra; et al. (Orgs.). **Refugiados Ambientais**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

GOODWIN-GILL, Guy S.; MCADAM, Jane. **UNHCR, climate change, disasters & and displacement**. UNHCR, 2017. Disponível em: <<https://www.unhcr.org/596f25467.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2019.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE. **Global Internal displacement report**. Internal Displacement Monitoring Centre: IDMC, 2019.

IOM. World Migration Report 2010. The future of migration: building capacities for change. Geneva: IOM, 2010.

KAELIN, Walter. Human rights, migration and cross-border displacement in the context of adverse effects of climate change. Intersessional panel discussion on human rights, climate change, migrants and persons displaced across international borders. Human Rights Council, 6 October 2017. Disponível em:

<<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/ClimateChange/ClimateChangeMigration/KaelinStatement.docx>>. Acesso em: 10 out. 2019.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Curso de direito internacional público. 9ª ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revistas Tribunais, 2015.

MCADAM, Jane. 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 Journal, Sydney, v. 39, n. 4, p. 17-24, 2016.

MÉNDEZ, Juan C. (Re) definiendo las fronteras de la agenda global y regional: La Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres como ‘novel’ idea del mini-multilateralismo. PDD, 2019. Disponível em: <<https://disasterdisplacement.org/staff-member/re-definiendo-las-fronteras-de-la-agenda-global-y-regional>>. Acesso em: 13 out. 2019.

NAIR, Promod. Towards a regime for the protection of internally displaced persons. Disponível em: <www.worldlii.org/int/journals/ISILYBIHRL/2001/10.rtf>. Acesso em: 09 out. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Adoção do Acordo Paris. FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos.** Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos. Disponível em:

<<http://www2.ohchr.org/english/issues/idp/GPPortuguese.pdf>> Acesso em: 13 out. 2019.

_____. **Convenção Relativa ao Estatuto do Refugiado.** 1951. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/refugiados.htm>>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. **Conferência de Sendai adota novo marco para reduzir riscos de desastres naturais no mundo.** ONU, 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/conferencia-de-sendai-adota-novo-marco-para-reduzir-riscos-de-desastres-naturais-no-mundo/>>. Acesso em: 09 out. 2019.

_____. **Cúpula Mundial Humanitária pretende criar um futuro diferente, diz Ban Ki-moon.** ONU, 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/cupula-mundial-humanitaria-tem-como-objetivo-criar-um-futuro-diferente-diz-ban-ki-moon/>>. Acesso em: 09 out. 2019.

PACIFICO, Andrea Maria Calazans Pacheco; SILVA, Thalita Franciely de Melo. Regime stretching como solução para a proteção híbrida de refugiados e deslocados ambientais no

brasil. In: Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 6., 2017, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos** [...]. Belo Horizonte: ABRI, 2017. Disponível em: <https://www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1498157130_ARQUIVO_ABRI2017cThalitafim.pdf> Acesso em: 13 out. 2019.

PACÍFICO, A. M. C. P. **O capital social dos refugiados: bagagem cultural e políticas públicas**. Maceió: EDUFAL, 2010.

PLATAFORM ON DISASTER DISPLACEMENT. **The Steering Group**. PDD, 2019a. Disponível em: <<https://disasterdisplacement.org/about-us/the-steering-group>>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. **Annual Thematic Meeting of the Platform on Disaster Displacement**. Striving together for addressing Displacement due to slow and sudden-onset disaster, 24-25 february, 2019b. Disponível em: <<https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/dhakameeting-proceedings>>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. **Platform on Disaster Displacement (PDD) Strategy 2019-2022**. PDD, 2019c. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/26062019-PDD-Strategy-2019-2022-FINAL_to_post_on_website.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2 ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

THE NANSEN INITIATIVE. **Frequently Asked Questions**. International Environment House, 2015a. Disponível em: <https://www.eda.admin.ch/dam/eda/en/documents/publications/MenschenrechthumanitaerePolitikundMigration/20150521-nansen-initiative-faqs_EN.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. **Goal and scope of the Nansen Initiative**. International Environment House, 2015b. Disponível em: <http://www2.nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/03/NANSEN_Leaflet_english_Jan2015.pdf>. Acesso em: 13 out. 2019.

_____. **Nansen Principles**. International Environment House, 2015c. Disponível em: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/hum/nansen_prinsipper.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. **Agenda for the protection of cross-border displaced persons in the context of disasters and climate change**. International Environment House, 2015d. Disponível em: <<https://nanseninitiative.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>> Acesso em: 10 out. 2019.

VALVERDE, Ignacio Ciudad. **A global agenda for environmental displaced people: the Nansen Initiative**. Universitat Pompeu Fabra, International Law and Sustainable Development- UPF, 2018. Disponível em: <https://www.academia.edu/38218604/A_GLOBAL_AGENDA_FOR_ENVIRONMENTAL_DISPLACED_PEOPLE_THE_NANSEN_INITIATIVE?auto=download>. Acesso em: 10 out. 2019.