



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA  
CAMPUS V CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS  
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**JOÃO PEDRO BATISTA DE MORAES**

**CONSEQUÊNCIAS SOCIOECONÔMICAS DO *COMPACT OF FREE ASSOCIATION*  
NA PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS NOS EUA (2009-2021)**

**JOÃO PESSOA - PB  
2023**

**JOÃO PEDRO BATISTA DE MORAES**

**CONSEQUÊNCIAS SOCIOECONÔMICAS DO *COMPACT OF FREE ASSOCIATION*  
NA PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS NOS EUA (2009-2021)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

**Área de concentração:** Deslocados Internacionais.

**Orientadora:** Profa. Dra. Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico.

**JOÃO PESSOA - PB  
2023**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

M828c Moraes, João Pedro Batista de.  
Consequências socioeconômicas do *Compact of Free Association na proteção dos deslocados nos EUA (2009-2021)* [manuscrito] / Joao Pedro Batista de Moraes. - 2023.  
41 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, 2023.

"Orientação : Profa. Dra. Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico, Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA."

1. Deslocados ambientais. 2. Compact of Free Association - COFA. 3. SIDS. I. Título

21. ed. CDD 325

JOÃO PEDRO BATISTA DE MORAES

CONSEQUÊNCIAS SOCIOECONÔMICAS DO *COMPACT OF FREE ASSOCIATION* NA  
PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS NOS EUA (2009-2021)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Programa de Graduação em Relações  
Internacionais da Universidade Estadual da  
Paraíba como requisito parcial para obtenção  
do título de Bacharel em Relações  
Internacionais.

Aprovado em: 05/07/2023

**BANCA EXAMINADORA**



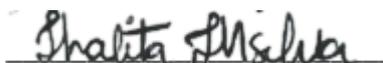
---

Andrea Maria Calazans Pacheco Pacifico (Orientadora)  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



---

Alexandre César Cunha Leite  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



---

Thalita Franciely de Melo Silva  
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

## **AGRADECIMENTOS**

À minha família, à minha mãe Izabel e ao meu pai Dimas, minhas maiores inspirações acadêmicas, ao meu irmão Marcus e a todos os meus amigos, desde aqueles que estiveram comigo nos primeiros anos de minha formação, até aqueles que fiz pelo caminho. Agradeço também a todos que me acolheram na cidade de João Pessoa e que, de certa forma, são parte desta pesquisa.

Em especial à uma grande amiga que sempre me apoiou durante os tempos mais difíceis da graduação e forneceu conselhos de grandiosa importância para que tudo isso fosse possível, muito obrigado Vivian Régia, por todos os momentos de incentivo e amparo.

À minha orientadora, Dra. Andrea Pacheco, muito obrigado pelo apoio e pelas valiosas correções durante a formulação deste trabalho. Aos professores da UEPB por acreditarem no meu potencial e fortalecerem minha caminhada na universidade.

## RESUMO

A República das Ilhas Marshall, os Estados Federados da Micronésia e a República de Palau são Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS) na região do Pacífico que compõem o Compact of Free Association (COFA), uma série de pactos que estabelecem uma relação especial entre esses países e os Estados Unidos, permitindo, entre outras coisas, que os cidadãos dos estados-membros possam viver e trabalhar sem restrições migratórias em todos os países do pacto. Por conta de fatores geográficos, econômicos e históricos, os SIDS do Pacífico enfrentam desafios significativos em várias áreas, o que leva milhares de pessoas a se deslocarem de seus lares todos os anos, com níveis variados de intencionalidade. Nesse sentido, os cidadãos dos países do COFA no Pacífico encontram-se em uma situação peculiar, em que podem deixar seus países de origem para viver nos EUA com maior facilidade burocrática. Diante disso, a pesquisa se propôs a analisar os impactos socioeconômicos do COFA na proteção dessas pessoas dentro dos Estados Unidos, apresentando as ações tomadas pelos governos de Barack Obama e Donald Trump em relação às populações deslocadas nos EUA e à relação com os Estados do COFA no Pacífico nas áreas de saúde, emprego e ações contra as mudanças climáticas. Metodologicamente, a pesquisa foi bibliográfica, usando como referência documentos oficiais dos acordos e emendas que compõem os pactos, censos e demais estudos realizados por agências governamentais dos EUA. Concluindo que, apesar das limitações institucionais, o governo dos Estados Unidos durante as administrações analisadas utilizou o *Compact of Free Association* como mecanismo de proteção aos deslocados do COFA, de maneira pontual e pragmática

**Palavras-chave:** COFA; Deslocados Internacionais; SIDS

## **ABSTRACT**

The Republic of the Marshall Islands, the Federated States of Micronesia, and the Republic of Palau are Small Island Developing States (SIDS) in the Pacific region that form the Compact of Free Association (COFA), a series of agreements establishing a special relationship between these countries and the United States. These agreements allow, among other things, the citizens of the member states to live and work without immigration restrictions in all the countries within the pact. Due to geographical, economic, and historical factors, the Pacific SIDS face significant challenges in various areas, leading thousands of people to relocate from their homes every year, with varying levels of intentionality. In this regard, citizens of COFA countries in the Pacific find themselves in a peculiar situation where they can leave their home countries to live in the USA with greater bureaucratic ease. In view of this, the research aims to analyze the socio-economic impacts of COFA on the protection of these individuals within the United States, by inquiring about the actions taken by the administrations of Barack Obama and Donald Trump regarding the displaced populations in the USA and the relationship with COFA states in the Pacific in the areas of health, employment, and actions against climate change. Methodologically, the research was bibliographic, using as reference official documents of the agreements and amendments that make up the pacts, censuses and other studies carried out by US government agencies. Concluding that, despite the institutional limitations, the US government during the analyzed administrations used the Compact of Free Association as a mechanism to protect COFA displaced people, in a punctual and pragmatic way.

**Keywords:** COFA; Internally Displaced Persons; SIDS

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>2. A CRIAÇÃO DO COMPACT OF FREE ASSOCIATION (COFA) DE 1986</b>	<b>10</b>
<b>3. OS DESLOCADOS DOS PAÍSES DO COFA NOS EUA (2009-2021)</b>	<b>17</b>
<b>4. ANÁLISE COMPARADA DO COFA NOS GOVERNOS OBAMA (2009-2017) E TRUMP (2017-2021)</b>	<b>27</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>36</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>37</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A região da Ásia-Pacífico é a mais atingida anualmente por eventos climáticos de proporções desastrosas, que, por consequência, geram o maior número de deslocados internos (IDMC, 2022). Os desastres provocaram, 13,7 milhões de deslocamentos internos no leste da Ásia e no Pacífico em 2021, o número mais alto desde 2016 e acima da média anual da última década de 11,6 milhões (IDMC, 2022).

Assim, os Estados insulares da região têm sua sobrevivência física ameaçada em maior volume, ao terem que lidar com o prospecto de maiores danos a sua infraestrutura, população e biodiversidade, enquanto possuem quantidades muito limitadas de recursos de ordem financeira e de força de trabalho (KELMAN, 2009).

Um dos fatores envolvendo a relação entre a região do Pacífico e as mudanças climáticas é o aumento nível do mar, ou seja, como o progressivo aumento do nível do mar pode impactar a população residente em regiões costeiras e em pequenas ilhas do planeta, por meio de inundações, tempestades, tsunamis e outros fenômenos geomorfológicos (FITZGERALD *et al.*, 2008).

Os principais fatores que causam o atual aumento médio global do nível do mar (GMSLR, na sigla em inglês) são a expansão térmica das águas do mar, a perda de gelo terrestre e a troca de massa de água doce entre os oceanos e os reservatórios de água terrestre (CAZENAVE; COZANNET, 2014, p. 18).

De acordo com o relatório mais recente do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2018), há uma grande previsibilidade de que o aumento do nível do mar continuará além de 2100, gerando instabilidades para as camadas de gelo da Groenlândia e da Antártica, o que pode resultar em aumento de vários metros no nível do mar em escalas de tempo de século a milênios (FIELD *et al.*, 2014).

Kelman (2009, p. 4) e Wilkie (2002), contudo, destacam que se deve ter cuidado antes de assumir a destruição completa dos Estados insulares em função do aumento do nível do mar, porque mudanças físicas esperadas para ilhas e regiões de menor altitude em cenários de aumento do nível do mar não foram bem estudadas ainda.

Inundação completa e inabitabilidade total não são inevitáveis, mas mudanças geomorfológicas e químicas significativas no médio e longo prazo são muito prováveis (WILKIE, 2002, *apud* KELMAN, 2009), e foram levados em consideração para a criação do

Nesse cenário, Palau, Estados Federados da Micronésia e Ilhas Marshall compõem o

*Compact of Free Association* (COFA), e encontram-se em uma relação especial com os Estados Unidos da América, que percebeu desde o final da segunda guerra mundial, a importância estratégica tanto que as populações desses países (agora conhecidos como Estados Livremente Associados) consideraram a mudança, uma melhora, que abriu um prospecto de estabilidade econômica e segurança (DIAZ, 2012). Por exemplo, um dos pontos mais importantes dessa relação para os Estados Livremente Associados, é o direito de se estabelecerem livremente nos Estados Unidos da América, na categoria de “não imigrantes”, com permissão de trabalhar, permanecer no país e ter acesso aos serviços de saúde (TREATIES AND OTHER INTERNATIONAL ACTS SERIES 04-625, 1983 p. 4).

Cidadãos de pequenos países insulares no pacífico, bem como indivíduos em situações críticas de sobrevivência devido a uma multitude de fatores, podem ser considerados deslocados externos. O glossário sobre migração da Organização Internacional para Migrações (OIM, 2009) define os deslocamentos externos da seguinte forma: Pessoa que abandonou o seu país devido a perseguições, violência generalizada, situações de conflito armado ou outros desastres causados pelo homem. Isso inclui as populações dos países do COFA, que com a exceção dos movimentos migratórios massivos (que não possuem registros bibliográficos), entram nesta definição. A exposição às mudanças climáticas, falta de infraestrutura para saúde, educação, emprego e outros fatores contribuem para uma crise constante de deslocamentos humanos, com muitos migrantes sendo considerados deslocados (BEHRMAN;KENT, 2022).

Ao pensar sob o ponto de vista societal, traz-se à pesquisa uma reflexão sobre o modelo instituído pelo COFA, destacando a aplicabilidade de seus dispositivos em um cenário de garantia da sobrevivência das populações dos Estados-membros, considerando o complexo cenário ambiental como motor de um processo de deslocamento humano na região do pacífico.

Metodologicamente, a pesquisa foi bibliográfica, usando como referência documentos oficiais dos acordos e emendas que compõem os pactos, censos e demais estudos realizados por agências governamentais dos Estados Unidos, relatórios e atualizações de organizações internacionais ligadas à Organização das Nações Unidas e matérias jornalísticas de maneira exploratória e qualitativa. Em primeiro lugar, foram analisadas fontes primárias dos acordos do COFA, desde seus *drafts* de negociação (disponibilizados pelo governo do Estados Unidos) até os documentos finais aprovados por todos os Estados-membros. Em seguida, foram acessadas fontes secundárias de natureza bibliográfica e estatística, que tratavam de pontos de vistas mais específicos do tema e que se alinhavam com os eixos da análise

apresentados na seção 3 deste trabalho (eixo econômico, social e ambiental), como por exemplo a situação das políticas de saúde referentes aos deslocados do COFA nos EUA durante as administrações de Barack Obama e Donald Trump. No intuito de responder a seguinte questão: Os Estados Unidos, durante as gestões Obama e Trump utilizaram os acordos do COFA como um mecanismo de proteção aos deslocados provenientes de seus membros no pacífico?

Em primeiro, há uma explanação dos tratados do COFA, suas origens históricas, sua estrutura de funcionamento econômica e política atual e a construção da relação dos Estados Unidos com a região do Pacífico, além de uma contextualização das ações tomadas por administrações estadunidenses distintas no período de formação dos pactos.

Em seguida, apresentam-se os desafios das mudanças climáticas enfrentados pelos Estados do Pacífico que constituem o COFA, como ponto de partida para analisar as consequências socioeconômicas do *Compact of Free Association* nos EUA, com foco no acesso à habitação, saúde e educação e na atuação dos Estados Unidos durante os governos de Barack Obama e Donald Trump.

Por fim, o artigo analisa o *Compact of Free Association*, enquanto mecanismo em potencial para proteger os deslocados da região do Pacífico, com o objetivo de aferir as ações institucionais relevantes exercidas pelos governos dos Estados Unidos com a segurança das populações dos países do COFA no Pacífico que se deslocam para os EUA.

## 2. A CRIAÇÃO DO *COMPACT OF FREE ASSOCIATION* (COFA) DE 1986

A presença estadunidense na região do Pacífico se iniciou no final da 2ª guerra mundial (MELLER, 1969). Após a rendição japonesa, os EUA agiram prontamente para garantir o controle sobre os territórios que, durante a guerra, compunham, em partes, o mandato do Pacífico Sul, área controlada pelo então império japonês desde o final da 1ª guerra mundial.

O acordo de 1947 com as Nações Unidas colocou essas ilhas sob a administração dos Estados Unidos, como um "protetorado estratégico"<sup>1</sup>, e atendeu às principais preocupações daqueles que desejavam preservar o controle dos Estados Unidos sobre a região (OFFICE FOR MICRONESIAN STATUS NEGOTIATIONS, 1984, p. 60).

De 1947 até 1986, o "protetorado estratégico", conhecido como *Trust Territory of the*

---

<sup>1</sup> O termo protetorado estratégico refere-se a uma região autônoma sob o controle (militar e/ou diplomático) de outro Estado, com ou sem um limite temporal pré determinado.

*Pacific Islands* (TTPI)<sup>2</sup>, funcionou como um órgão de administração civil para os territórios da região, que, previamente, encontrava-se sob gerenciamento da marinha dos Estados Unidos e incorporava também a ilha de Guam (BOGAN, 1950).

Nas décadas que marcaram a duração do protetorado, os EUA se valeram de seus direitos militares, nominados de tutela da região, e realizaram extensos testes de armas nucleares, principalmente em territórios que pertencem atualmente à República das Ilhas Marshall (KAMSTRA; MOLINA; HALLIDAY, 2021, p. 2) em uma área conhecida como *Pacific Proving Grounds*.

Saliente-se que, entre 1946 e 1958, os Estados Unidos realizaram 67 testes nucleares nas Ilhas Marshall, sendo 23 desses testes no Atol de Bikini e 44 perto do Atol de Enewetak, com altos níveis de radiação, o que causou extensos danos à saúde das populações nativas. Além das Ilhas Marshall, áreas do atual Kiribati e outros atóis menores foram alvo de testes até 1962 (ATOMIC HERITAGE FOUNDATION, 2017).

Somente na república das Ilhas Marshall, os Estados Unidos compõem uma força de atuação em 11 dos 97 atóis, tanto em bases de operação, como nas que estão presentes em *Kwajalein*, e em estações de lançamento de mísseis, como o *Ronald Reagan Ballistic Missile Defense Test Site* (MCELFISH; HALLGREN; YAMADA, 2015, p. 2).

Uma das principais ações tomadas pela administração do TTPI, para consolidar a agenda política regional e estabelecer um maior grau de autonomia entre as populações, foi a fundação do Congresso da Micronésia, entidade que administrava os territórios politicamente e dava aos povos da micronésia o direito ao autogoverno e à autodeterminação (MELLER, 1969, p. 22).

É importante ressaltar que de 1947 até 1986, o *Trust Territory of the Pacific Islands* promoveu uma posição de vantagem relativa aos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria, expandindo suas atividades em uma localidade que viria a ser considerada estrategicamente relevante no âmbito militar. Apesar da autonomia política concedida aos territórios do TTPI, as administrações dos EUA foram capazes de suprimir os protestos internos e externos por conta de questões como o abuso do poderio nuclear nas regiões mais afetadas (LANGDON, 1988, p. 7). Potências externas como Japão, União Soviética e China demonstraram interesse político e econômico em penetrar na região do Pacífico Sul, fornecendo novas alternativas para os pequenos Estados insulares que tiveram inúmeras disputas com os Estados Unidos.

---

<sup>2</sup> UNITED NATIONS, Trusteeship Council Documentation. Strategic Territory Trusteeship Documents, 1947. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/042/17/PDF/NR004217.pdf>> Acesso em 10/02/2023.

(LANGDON, 1988, p. 7). Após os acordos do COFA, não houveram registros bibliográficos de quaisquer protestos ou objeções formais de outros Estados da região contrários aos interesses dos EUA no território dos países do COFA.

Embora a autonomia política (inicialmente estabelecida no âmbito legislativo) tenha sido garantida às populações da região, os Estados Unidos ainda controlavam os recursos financeiros destinados ao território fiduciário. As solicitações orçamentárias eram, primeiramente, formuladas pelos governos constitucionais e depois submetidas ao Alto Comissariado do TTPI, para consolidação em uma única proposta orçamentária, que deveria ser aprovada no Congresso dos Estados Unidos (OFFICE FOR MICRONESIAN STATUS NEGOTIATIONS, 1984, p. 22).

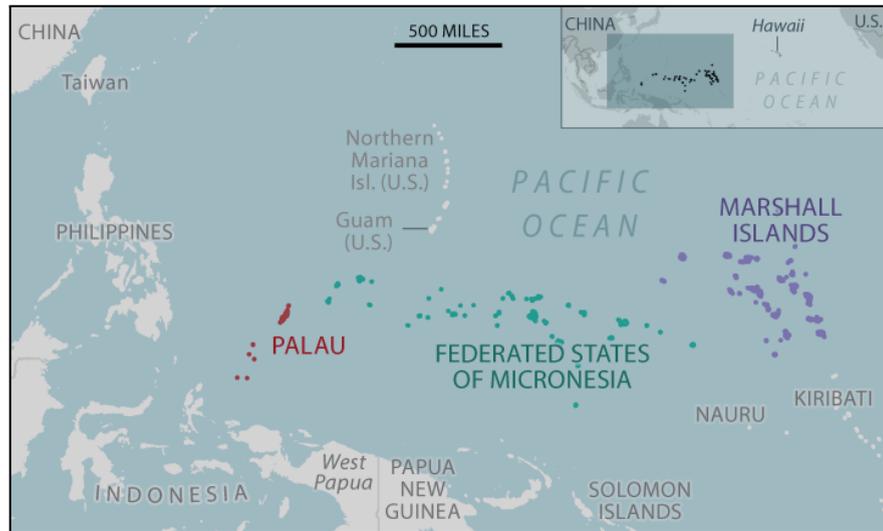
Diversos fatores, como falta de autonomia orçamentária e entraves de ordem política dentro da estrutura unitarista do TTPI, culminaram em pressões contra o protetorado, começando pelas Ilhas Marianas do Norte, que, em 1972, criaram uma comissão política para entrar em negociações diretas com os Estados Unidos, resultando na criação do *commonwealth* das Ilhas Marianas do Norte (KEITNER e REISMAN, 2003, p 37).

Com o TTPI enfraquecido politicamente, o Congresso da micronésia propõe a criação de uma constituição única entre os membros individuais do protetorado, que foi rejeitada pelos governos das Ilhas Marshall e das Federações Micronésias, em 1978, em favor de negociações individuais, que culminaram no COFA (MELLER, 1969).

Com as ratificações internas do *Compact of Free Association*, a administração do TTPI se encerrou oficialmente, inicialmente nas Ilhas Marshall (em 1986), seguida pelos Estados Federados da Micronésia e, finalmente, por Palau, em 1994. Guam e as Ilhas Marianas do Norte também saíram do protetorado, mas permaneceram sob administração dos Estados Unidos de forma independente (HILLS, 1986).

O *Compact of Free Association* (COFA) é uma série de pactos de associação entre os Estados Unidos da América (EUA) e três países da região do pacífico: A República das Ilhas Marshall, Palau e os Estados Federados da Micronésia. Os pactos concederam aos Estados Unidos o direito de usar as terras dessas nações para fins militares, incluindo o estabelecimento de bases e fortificações, em troca da obrigação de promover governança independente, avanço econômico e educacional e bens sociais, incluindo proteção à saúde (RIKLON *et al.*, 2010).

**Figura 01** - Mapa geográfico dos países que compõem o COFA no Pacífico



Fonte: Congressional Research Service (2022).

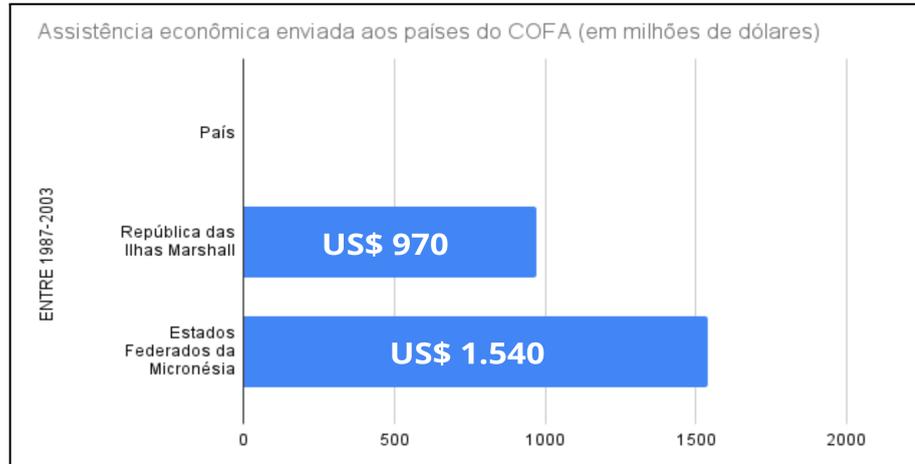
O Pacto entrou em vigor, formalmente, em 1986, com sua ratificação no direito interno dos Estados do Pacífico e mediante aprovação do congresso dos EUA. Nos Estados Federados da Micronésia, este processo ocorreu sob o apoio de plebiscitos internos realizados em junho de 1983 (HILLS, 1984).

Em sua primeira versão, o Pacto de Livre Associação estabelecia que os Estados Federados da Micronésia e a República das Ilhas Marshall (os únicos participantes até em então) eram “nações soberanas com autoridade sobre seus assuntos internos e externos” e, por quinze anos (1986 a 2001), os EUA teriam “total autoridade e responsabilidade pelas questões de segurança e defesa, que incluía a obrigação de defender as ilhas de ataques e os direitos de construir e usar instalações militares e de negar o acesso às ilhas a militares de qualquer outro país” (DEMA, 2012, p. 8).

Durante os primeiros 15 anos do COFA, os Estados Unidos instituíram programas de assistência econômica direta para a República das Ilhas Marshall e para os Estados Federados da Micronésia. Os chamados *direct payments* do Departamento do Interior deveriam ser usados para fins determinados, como projetos de construção de capital, energia produção, capacidades de comunicação e recorrentes atividades operacionais, como manutenção de infraestrutura (ESTADOS UNIDOS, 2000).

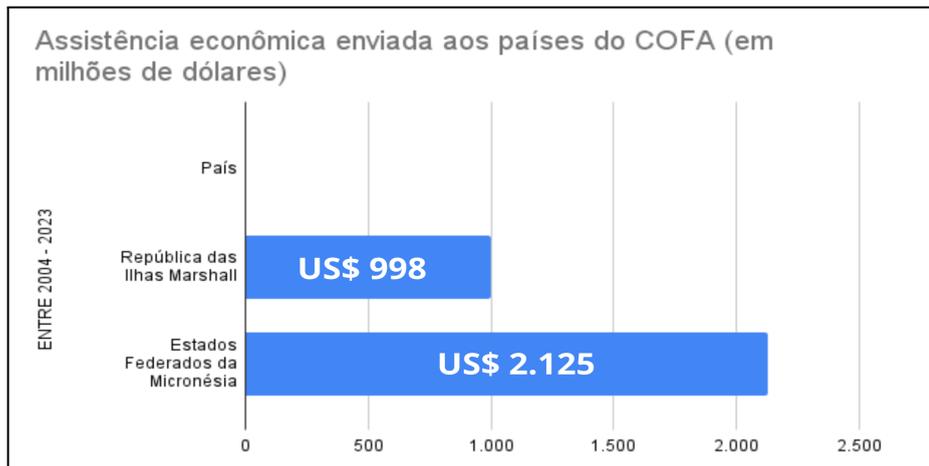
O Comitê da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos calcula que dezenove agências federais dos EUA forneceram ajuda, por meio de doações, empréstimos, equipamentos e assistência técnica, entre elas o *National Weather Service* (NWS) e o USAID, sendo um total aproximado de 2.2 bilhões de dólares em assistência econômica, no período de 1987 e 2003 (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2022).

**Gráfico 1** — Assistência econômica enviada pelos EUA aos países do COFA de 1987 a 2003



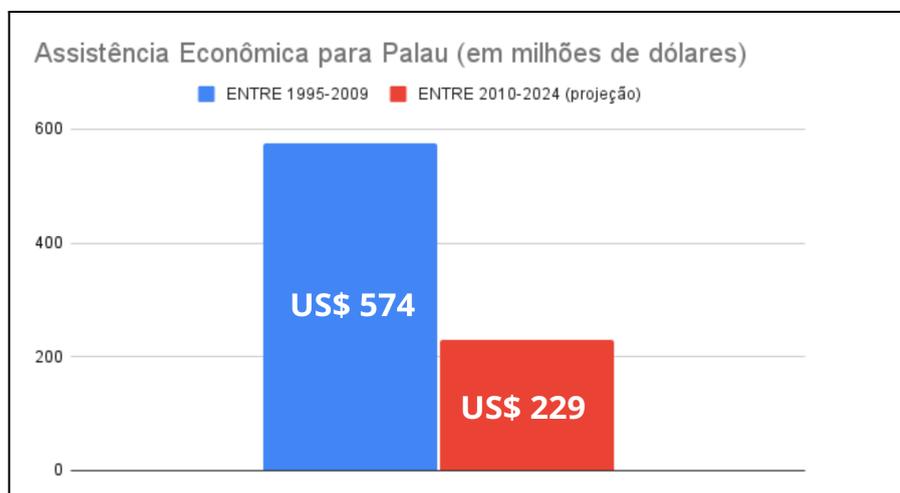
Fonte: Department of the Interior, Congressional Budget Justifications, Fiscal Year 2021, Office of Insular Affairs (2021) (compilação do autor).

**Gráfico 2** — Assistência econômica enviada pelos EUA aos países do COFA de 2004 a 2023



Fonte: Department of the Interior, Congressional Budget Justifications, Fiscal Year 2021, Office of Insular Affairs (2021) (compilação do autor).

**Gráfico 3** — Assistência econômica enviada pelos EUA à Palau entre 1995 e 2024 (projeção)



Fonte: Department of the Interior, Congressional Budget Justifications, Fiscal Year 2021, Office of Insular Affairs (2021) (compilação do autor).

Com as informações dos gráficos acima (1, 2 e 3), é possível perceber, contudo, que existem discrepâncias significativas em relação ao envio de recursos por parte do governo dos Estados Unidos para cada um dos países do COFA. A diferença se justifica em razão do tamanho da população e de reparações específicas, como US\$ 309 milhões em assistência relacionada a testes nucleares e compensação para as Ilhas Marshall (ESTADOS UNIDOS, 2022).

Segundo o *Government Accountability Office* (ESTADOS UNIDOS, 2022), os valores acima compõem apenas os canais de distribuição federais de recursos financeiros, ou seja, não são contabilizados recursos discricionários, recursos de assistência de programas estaduais ou de programas de auxílio do governo federal fora da jurisdição do *Office of Insular Affairs*.

As relações econômicas entre os Estados Unidos e os Estados Livremente Associados são atualmente divididos em três tipos: além dos anteriormente citados *direct payments*, os membros em livre associação recebem remessas de investimentos direcionadas para setores específicos do governo (como educação e outras necessidades), denominados *sector grants*, cujo objetivo é “promover o avanço econômico, a autossuficiência orçamentária e a autossuficiência econômica de seu povo” (ESTADOS UNIDOS, 2019). A principal diferença entre os *direct payments* e as *sector grants* é a inclusão do setor privado no desenvolvimento das demais áreas do país.

Existem também os *trust funds*, instrumentos financeiros baseados no desempenho do mercado, e não em valores garantidos como um programa de subsídio fixo plurianual, em que ambos os países contribuem financeiramente, além de que uma terceira entidade (chamada de *Trust Agreement Committee*) o administra durante o ano fiscal (ESTADOS UNIDOS, 2000).

A lei de emendas ao COFA de 2003 (*Public Law 108-188*) alterou o pacto de forma significativa, inclusive alterando disposições de imigração. Elas entraram em vigor para a República das Ilhas Marshall em 1º de maio de 2004 e para os Estados Federados da Micronésia em 30 de junho de 2004. De acordo com as emendas, os cidadãos desses países não são considerados cidadãos dos Estados Unidos, possuindo apenas “privilégios do pacto” (U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, 2020)

*If determined admissible under the Compacts, an FSM or RMI citizen may live, study, and work in the United States. The United States has the right to set terms and conditions on the nonimmigrant stay of FSM and RMI citizens. Currently, they are granted an unlimited length of stay. (U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, 2020, p. 2).*

Nesse sentido, os cidadãos das Ilhas Marshall, Palau e Micronésia podem viajar e permanecer nos Estados Unidos e seus territórios por tempo indeterminado, sem necessidade de visto. No entanto, o serviço de cidadania e imigração dos EUA destaca que esses “privilégios” para estas populações podem ser alterados a qualquer momento (U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES, 2020).

Anteriormente, os residentes do COFA nos Estados Unidos possuíam acesso aos mesmos benefícios federais que os cidadãos estadunidenses, em termos de *Medicaid*, *Supplemental Security Income (SSI)* e assistência nutricional. Mas, em 1996, foram retirados esses benefícios por meio de uma revisão de redação legislativa (PUERTO RICO REPORT, 2022). Embora os benefícios do *Medicaid* estejam sendo restabelecidos, após 25 anos, outros benefícios permanecem indefinidos. O acesso a todos esses benefícios para residentes do COFA nos EUA fazia parte dos acordos originais do Pacto (PUERTO RICO REPORT, 2022).

Desde as visitas do secretário de Estado Mike Pompeo aos Estados Livrementemente Associados, no final de 2019, ficou claro que a posição dos EUA mudou, tornando mais aberta à renovação da assistência econômica e à manutenção dos “privilégios do pacto” presentes desde sua fundação. No entanto, permanecem problemas, como seu financiamento, que precisa ser autorizado e aprovado pelo Congresso (ICAAD, 2020, p. 14).

Institucionalmente, os interesses militares do Departamento de Defesa (DOD) na região abriram caminho para o avanço da atuação dos EUA, e o Departamento de Estado seguiu essa linha, entendendo que a diplomacia deve desenvolver-se para maximizar os interesses militares (ICAAD, 2020, p. 13).

No contexto de tensões crescentes entre os EUA e a China, os Estados do COFA têm uma posição única além de sua importância estratégica primordial. Palau e as Ilhas Marshall são duas das últimas nações que reconhecem diplomaticamente o governo da República da China (Taiwan) (O'BRIEN, 2022). Os Estados Federados da Micronésia, por outro lado, mantêm relações diplomáticas com a República Popular da China desde 1989 e vêm expandindo essa relação de maneira notável nos últimos anos, a ponto de a Micronésia ser recentemente descrita como “o próximo campo de batalha EUA-China”. (O'BRIEN, 2022)

Por um lado, o COFA concede aos militares dos EUA o direito exclusivo de operar instalações na região, permitindo aos Estados Unidos expandirem sua esfera de influência ainda mais no Pacífico (VARADA, 2021). Em uma época em que as intenções da China no Indo-Pacífico não passam despercebidas, o governo dos Estados Unidos se encontra novamente em uma posição de disputa de hegemonia na região (VARADA, 2021). O futuro do *Compact of Free Association* é crucial para compreender as relações políticas e de

influência no Pacífico, especialmente quanto aos nacionais dos países insulares deslocados para os EUA.

### **3. OS DESLOCADOS DOS PAÍSES DO COFA NOS EUA (2009-2021)**

Para abordar os deslocados dos países do COFA nos Estados Unidos, é de extrema importância conceituar primeiramente o tipo de deslocamento em que as populações dos países do COFA se encontram. A definição que se enquadra com maior frequência, de acordo com o glossário sobre migração da Organização Internacional para Migrações (OIM, 2009) é a de deslocamento externo, por tratar da passagem de fronteiras internacionais. Entretanto, o deslocamento externo, de acordo com a OIM implica em uma remoção forçada do território, no entanto Van der Geest (2019), Johanek (1984) e Bautista (2010) explicitam que nem todos os deslocamentos são em decorrência de fatores climáticos. Questões como busca por emprego e melhores condições de habitação, saúde e educação também pesam na decisão de indivíduos e comunidades dos países do COFA em deixar seus locais de origem e partirem para, entre outros locais, os Estados Unidos.

É de suma importância também, conceituar os tipos de vulnerabilidade que levam ao deslocamento forçado, para compreender os inúmeros processos de fragilização que as populações dos Estados Livremente Associados podem sofrer em seus distintos âmbitos: social, econômico e ambiental (PACÍFICO; ALVES; FARIAS, 2013).

A vulnerabilidade é algo multidimensional, pois se relativiza dependendo do espaço físico e dos grupos sociais que afetam. Ela pode ser conceituada como dependente da escala, ou seja, varia de acordo com o tempo, o espaço e os atores. Além disso, ela é dinâmica, com características e forças motrizes se transformando frequentemente (BIRKMANN, 2006). Uma vez ocorrido, o deslocamento interno acarreta um conjunto de circunstâncias que torna os afetados altamente vulneráveis (MOONEY, 2005). Obviamente, força as pessoas a deixarem suas casas, privando-as do abrigo e de proteção básica, Os deslocados que são removidos de suas terras, perdem seus meios de subsistência tradicionais e meios de geração de renda, e são obrigados a deixar tudo menos alguns bens para trás, os deslocados internos repentinamente se vêem despojados de seus meios de sobrevivência. Ao mesmo tempo, desestrutura famílias e redes de apoio da comunidade (MOONEY, 2005)

No caso dos deslocados dos países do COFA nos Estados Unidos, os relatórios do Banco Asiático de Desenvolvimento (2019; 2021) e do Banco Mundial (2021) mostram três eixos principais de fragilidades, que resultam nos processos de deslocamento de pessoas, sendo eles: ambiental, econômico e social.

No âmbito econômico, a situação dos países do COFA no Pacífico é de grande preocupação. Os níveis de desemprego e porcentagem da população abaixo da linha da pobreza apontam para uma conjuntura de fragilidade por parte dos governos, para manter em funcionamento os sistemas de educação e saúde locais. A falta de infraestrutura adequada, como portos e aeroportos, também dificulta o desenvolvimento econômico nessas ilhas (OIM, 2021). A falta de diversificação econômica é outro fator que contribui para as dificuldades econômicas nesses países, pois muitas vezes dependem de um ou dois setores econômicos, como turismo ou pesca (OIM, 2021).

Na República das Ilhas Marshall, por exemplo, aproximadamente 8% da população está abaixo da linha de pobreza (BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO, 2019) e os índices de desemprego beiram os 7% (BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO, 2019). O país passa por uma escassez de trabalhadores mais jovens (de 20 a 45 anos), devido a esse grupo demográfico deixar as ilhas para empregos com melhores condições de trabalho e salários mais altos, nos Estados Unidos. Os principais setores de trabalho são pesca, agricultura e turismo, algo que se repete em Palau e na Micronésia (THE BORGEN PROJECT, 2020).

Um dos principais fatores atribuídos aos índices de pobreza nas Ilhas Marshall segundo Fielder (2017) é a superpopulação, que causa um declínio de oportunidades e promove a escassez de recursos básicos para a subsistência. Quase três quartos da população de Marshall vivem nas duas principais cidades urbanas, Majuro e Ebeye. Aqueles que vivem nessas duas cidades têm maiores oportunidades de estabilidade financeira em comparação com aqueles que vivem em ilhas rurais, embora o número de pessoas que vivem na pobreza nas Ilhas Marshall ainda seja alto por esta mesma razão (FIELDER, 2017).

Na República de Palau, por sua vez, aproximadamente 24,9% da população está abaixo da linha de pobreza (THE BORGEN PROJECT, 2020) e os índices de desemprego se encontram em aproximadamente 22,6% (U.S. BUREAU OF CENSUS, 2015). O turismo representa um setor significativo da economia de Palau, contribuindo com US\$ 67 milhões por ano (47% do PIB). A atividade turística gira em torno do mergulho na biodiversidade e no rico ambiente marinho de Palau. Desde 1992, o governo desenvolveu iniciativas para proteger seu rico ambiente marinho, promovendo o ecoturismo e o uso de reservas marinhas como uma ferramenta importante neste esforço. O ecoturismo contribui para quase 75% do crescimento do PIB e 40% do emprego total (WORLD BANK, 2021)

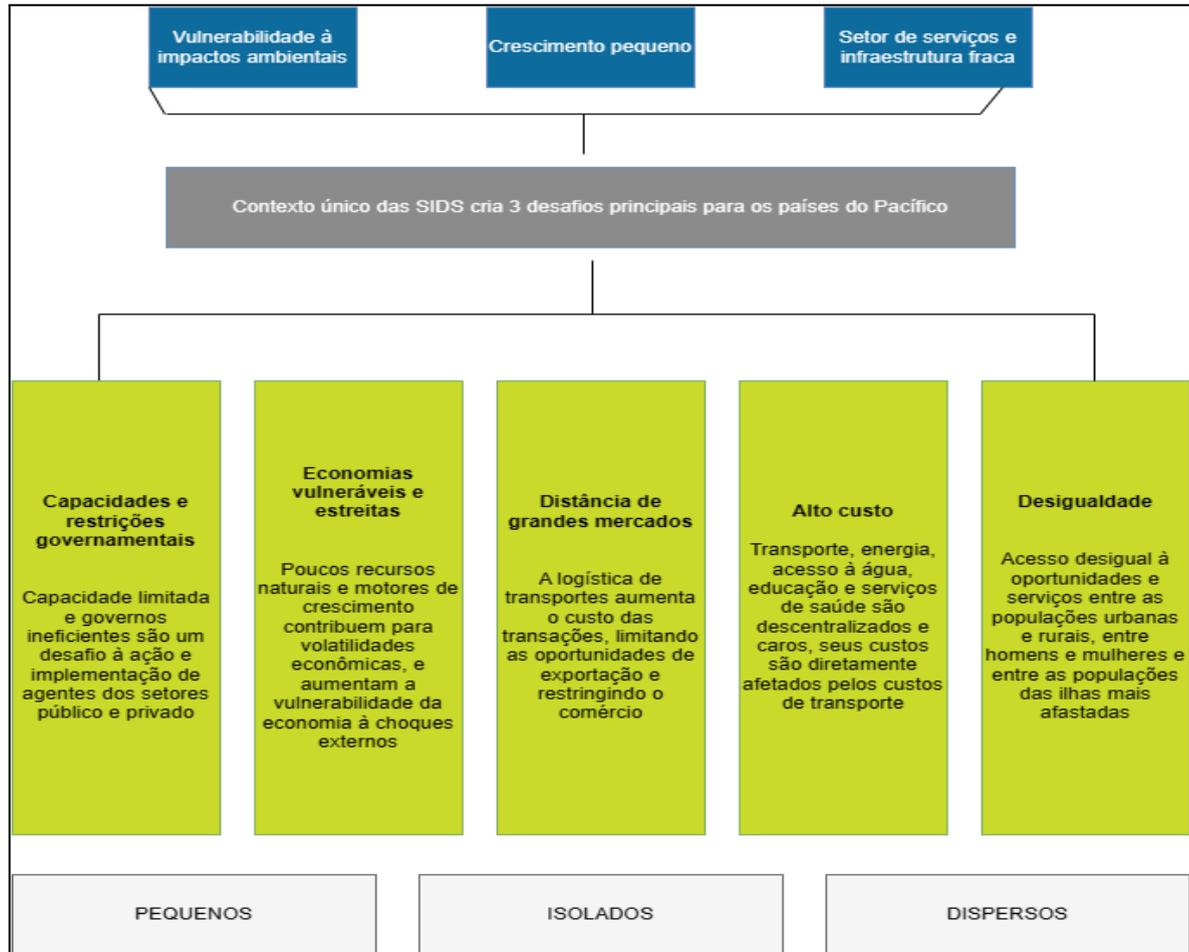
Já nos Estados Federados da Micronésia, cerca de 41,2% da população está abaixo da linha de pobreza e os índices de desemprego se encontram em aproximadamente 16,2%

(CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY 2023). O país obtém parte considerável de sua receita por meio de taxas de licença de pesca, ou seja, navios de pesca estrangeiros licenciados ganham cerca de US\$ 150 milhões por ano com a exploração desse recurso. No entanto, há a ameaça da sobrepesca, que afeta negativamente a economia do país, já que a indústria pesqueira é uma importante fonte de exportação e geração de renda para a população local, além dos diversos riscos que a prática traz ao meio ambiente (FSM EMBASSY, 2021).

De forma geral, os três países dependem fortemente de recursos externos para manterem suas economias, sujeitas a um nível elevado de volatilidade, por conta de fatores como: isolamento geográfico, grandes e anuais gastos públicos com infraestrutura e necessidade de importar praticamente todos os bens de consumo essenciais e *commodities*. Isso limita a quantidade de recursos disponíveis para desenvolver outros setores econômicos, que poderiam melhorar os indicadores de crescimento e qualidade de vida da população (BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO, 2021). Os principais financiadores de recursos para as nações do COFA são instituições multilaterais de cooperação como a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), a agência de cooperação australiana (*Australian Aid*), organizações sem fins lucrativos como a *The Asian Foundation*, além do próprio governo dos Estados Unidos, por meio da *U.S. Agency for International Development* (USAID), este sendo o maior contribuidor em termos financeiros e em quantidade de projetos executados.

O Banco Asiático de Desenvolvimento (2021) resume os principais desafios enfrentados pelos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS) no Pacífico dentro da esfera econômica e social. Em seu estudo mais recente, a instituição atribui aos governos locais (das Ilhas Marshall, Palau e Estados Federados da Micronésia) o cenário de manutenção do baixo crescimento econômico, ressaltando que os governos locais atuaram muito pouco para “modernizar e fortalecer os ambientes de negócios”. Indicando que a falta de políticas descentralizadas e liberais em setores econômicos importantes na região são diretamente responsáveis pela dependência econômica das SIDS

**Figura 02** - Principais desafios para o desenvolvimento dos Estados Insulares do Pacífico



Fonte: Banco Asiático de Desenvolvimento, 2021 (tradução do autor).

No âmbito social, a vulnerabilidade das populações do COFA no Pacífico é evidente ao se observar, por exemplo, indicadores de educação e saúde. Em relação à educação, os países do COFA (assim como outras nações insulares do Pacífico) fizeram progressos no aumento do acesso à educação básica, com taxas de acesso em média de 90%.

A educação na primeira infância, contudo, é escassa, a qualidade da educação é considerada baixa e as lacunas de habilidades no mercado de trabalho são generalizadas (BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO, 2021). A situação indica um desalinhamento da educação e de treinamento técnico e vocacional com as demandas econômicas da região, algo que somente se intensifica com o deslocamento de pessoas para os EUA e outros países.

Existem instituições de ensino superior em cada um dos países do COFA no Pacífico, (*College of the Marshall Islands*, *Palau Community College* e o *College of Micronesia*), mas elas carecem de infraestrutura e enfrentam desafios de financiamento e oportunidades para seus alunos no mercado de trabalho (SCHOLARO, 2023). O estudo do Banco Asiático de Desenvolvimento aponta que mais precisa ser feito para proporcionar igual acesso à educação

e empregos (com a devida paridade de gênero) e para aproveitar as ferramentas digitais para aprimorar a educação. Melhorar os resultados da educação e reduzir as incompatibilidades de habilidades são essenciais para impulsionar um crescimento inclusivo e sustentável (BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO, 2021).

Em termos de infraestrutura de saúde, esses países enfrentam desafios significativos. Embora tenham feito progressos na expansão e na modernização de seus sistemas de saúde, as instalações e os recursos disponíveis ainda são limitados em comparação com os padrões de países mais desenvolvidos.

As necessidades de saúde são atendidas principalmente por clínicas de atenção primária, hospitais regionais e centros de saúde comunitários (SHEK;YAMADA, 2011). No entanto, muitas dessas instalações enfrentam desafios relacionados à escassez de recursos, como médicos, enfermeiros e equipamentos. Além disso, a infraestrutura de transporte limitada nas ilhas torna difícil o acesso a serviços de saúde para aqueles que vivem em áreas remotas (SHEK e YAMADA, 2011).

Outro desafio enfrentado pelos países do COFA é a crescente incidência de doenças crônicas, como diabetes, doenças cardiovasculares e obesidade, além do avanço de surtos de doenças tropicais associadas a parasitas como dengue e zika vírus (DUFFY *et al.*, 2009). A falta de recursos e programas de prevenção e tratamento dessas doenças contribui para sua prevalência nessas populações.

Embora os países do COFA recebam ajuda externa, incluindo financiamento dos Estados Unidos para o desenvolvimento da infraestrutura de saúde, ainda há uma necessidade significativa de recursos adicionais e investimentos em saúde para melhorar o acesso aos serviços de saúde e prevenir e tratar doenças crônicas (RIKLON *et al.*, 2010). O desenvolvimento da infraestrutura de saúde é fundamental para garantir a saúde e o bem-estar das populações locais e apoiar o desenvolvimento econômico sustentável a longo prazo dos países do COFA (RIKLON *et al.*, 2010)

Deve-se salientar que tanto o eixo social quanto o eixo econômico sofrem um impacto ainda maior por causa das mudanças climáticas. Uma forma de abordar o papel desempenhado por elas e como isso afeta o deslocamento populacional é examinar seus efeitos sobre a segurança dos habitantes de vários países insulares do Pacífico (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2014). Três possibilidades podem ser consideradas nesse caso.

A primeira considera que os efeitos das mudanças climáticas (incluindo o aumento do nível do mar) podem ameaçar a segurança da terra de algumas comunidades insulares do

Pacífico. Isso pode resultar, por exemplo, de inundação ou erosão costeira, ou inundação ou erosão de planícies fluviais. Nesses casos, os locais físicos para assentamento podem-se tornar marginais ou, nos piores casos, incapazes de sustentar habitação.

A segunda forma de segurança que pode ser afetada pelas mudanças climáticas é a dos meios de subsistência – tanto os meios de subsistência baseados em dinheiro quanto os de subsistência. Embora as localidades possam permanecer seguras e protegidas em termos de abrigo, elas se tornam menos capazes de sustentar a subsistência de seus habitantes. Entre outras coisas, a segurança alimentar e as oportunidades de emprego estariam ameaçadas.

O terceiro cenário provável é quando, apesar dos locais de assentamento permanecerem fisicamente seguros e os meios de subsistência sustentáveis, as condições do habitat se deterioram. Os exemplos podem incluir a mudança de vetores de doenças, a perda da quantidade ou qualidade do abastecimento de água e o aumento da incidência de exposição e intensidades de eventos extremos.

O *Internal Displacement Monitoring Centre* (IDMC, 2023) conceitua eventos extremos como “qualquer fenômeno de risco natural que desencadeou movimentos forçados antes, durante ou depois que um desastre ocorreu”. Os dados do IDMC (2023) apontam que, entre 2009 e 2021, aproximadamente 12 mil pessoas tiveram que se deslocar dos países do COFA no Pacífico, devido aos eventos climáticos extremos, como tufões, enchentes, inundações e *king tides* (marés muito altas e destrutivas), em sete instâncias diferentes (figura 3 abaixo).

Separando por país, a base de dados do IDMC indica que, no mesmo período (2009 a 2022), os Estados Federados da Micronésia foram o Estado mais afetado em número de deslocamentos, com apenas um evento climático, o Tufão Maysak, sendo responsável pelo deslocamento forçado de aproximadamente 6,800 pessoas, em 2015.

O segundo país mais afetado é a República de Palau, com 4,150 pessoas afetadas em quatro eventos climáticos: os tufões Haiyan (2013), Surigae/Bising (2021) e Rai (2021), além de uma tempestade tropical que deslocou 150 pessoas em 2012. Já na República das Ilhas Marshall, os principais fenômenos que provocaram deslocamentos foram as inundações. No período citado foram três inundações e um *king tide* que deslocaram forçadamente um total de 2.028 pessoas

**Figura 3** - Eventos climáticos e o deslocamento forçado nas Ilhas Marshall, Palau e Estados Federados da Micronésia

País	Ano	Nome do evento	Data do evento (início)	Deslocamentos internos de desastres	Categoria de perigo	Tipo de perigo
Palau	2021	Filipinas; Palau: Tufão Surigae/Bising - Nacional - 12/04/2021	11/04/2021	460	Relacionado ao clima	Tempestade
Palau	2021	Filipinas, Palau, Vietnã: tufão Rai (conhecido localmente como Odette) - 9 regiões (PHL), nacional (PLW), Quang Ngai, Quang Nam e Phu Yen (VNM) - 11/12/2021	10/12/2021	2,000	Relacionado ao clima	Tempestade
Ilhas Marshall	2019	Ilhas Marshall: Inundação (ondulação) - Majuro - 27/11/2019	26/11/2019	200	Relacionado ao clima	Enchente
Micronésia	2015	Tufão Maysak	26/03/2015	6,800	Relacionado ao clima	Tempestade
Ilhas Marshall	2014	King Tides	02/03/2014	1,200	Relacionado ao clima	Enchente
Palau	2013	Tufão Haiyan	10/07/2013	1,500	Relacionado ao clima	Tempestade
Palau	2012	Palau: Tempestade - 01/01/2012	31/12/2011	150	Relacionado ao clima	Tempestade

Fonte: Internal Displacement Monitoring Centre (2023).

A permanência das comunidades residentes nos Estados Livremente Associados do COFA (além de outras comunidades insulares) será determinada pela eficácia tanto da adaptação quanto do desenvolvimento às mudanças climáticas. Os vínculos estreitos entre adaptação e desenvolvimento são tema comum na literatura sobre mudanças climáticas do Pacífico, sendo possível destacar, no quadro abaixo, os principais impactos que os efeitos das mudanças climáticas causam nas comunidades locais (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO, 2014), conforme o quadro abaixo.

**Quadro 1 - Principais efeitos das mudanças climáticas nas ilhas do pacífico e implicações para a segurança das comunidades.**

Principais efeitos das mudanças climáticas nas ilhas do Pacífico e implicações para a segurança comunitária	
Impacto das Mudanças Climáticas	Impacto na segurança das comunidades
Aumento do nível do mar ● Inundações ● Erosões Costeiras ● Aumento de Marés de Tempestades	A segurança da terra em áreas costeiras e atóis pode ser severamente reduzida e haver impactos na segurança dos meios de subsistência por perda de terras agrícolas e salinização do solo, plantas e suprimentos de água.
Impacto nos recursos hídricos ● Incerteza dos índices de precipitação ● Aumento da frequência e magnitude de secas ● Redução da quantidade e qualidade dos recursos hídricos ● Salinização	A segurança dos meios de subsistência pode ser afetada pela diminuição da produtividade agrícola e a segurança do habitat pode ser prejudicada por doenças transmitidas pela água.
Declínio da saúde dos recifes de corais ● Degradação dos recifes de corais como um resultado da temperatura e acidez do mar	A segurança dos meios de subsistência pode ser comprometida pela redução da pesca e de outros recursos marinhos dependentes de um ambiente de corais saudável. A segurança da terra pode ser reduzida por aumento da exposição a ondas altas e a marés de tempestade.

<p>Declínio de produção agrícola</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◉ Efeitos adversos provenientes de diversos processos, como aumento da temperatura do ar, redução da disponibilidade de água, salinização e exposição à ciclones tropicais</li> </ul>	<p>A diminuição da produtividade agrícola afetaria a segurança dos meios de subsistência e, em casos extremamente graves, pode tornar algumas áreas inabitáveis.</p>
<p>Desafios para saúde humana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◉ Mudança de vetores de doenças como malária e dengue</li> <li>◉ Aumento da incidência de doenças transmitidas pela água</li> <li>◉ Aumento de doenças relacionadas ao calor</li> </ul>	<p>Os efeitos na saúde humana provavelmente reduzirão a segurança do habitat de locais de assentamento em ilhas e, em casos graves, podem tornar algumas áreas inabitáveis.</p>

Fonte: Organização Internacional do Trabalho (OIT), 2014 (tradução própria).

De acordo com o último estudo do GAO, mais de 94.000 *COFA migrants* - isto é, cidadãos dos Estados Federados da Micronésia, da República das Ilhas Marshall e da República de Palau, e seus filhos e netos nascidos nos EUA com menos de 18 anos - vivem e trabalham nos Estados Unidos e seus territórios.

Os dados do Departamento do Censo, que abrangem os períodos de 2005-2009 e 2013-2017, e uma recontagem em 2018, mostram que a população total de deslocados do COFA em áreas dos EUA cresceu cerca de 68%, de cerca de 56.000 para aproximadamente 94.000 (GAO, 2020). Historicamente, muitas pessoas desses países optam por viver no Havaí, em Guam ou no *Commonwealth* das Ilhas Marianas do Norte (CNMI). De 2013 a 2018, cerca de 50% desses deslocados vivem no continente dos EUA (GAO, 2020).

É importante destacar que as causas do deslocamento das populações descritas no censo do GAO não são exclusivamente relacionadas aos fenômenos climáticos. Questões como busca por melhores oportunidades de emprego, saúde e educação de nível básico ou superior também são fatores que devem ser considerados.

Para a República das Ilhas Marshall, contudo, foram realizadas pesquisas de campo que identificaram os impactos relacionados ao clima como prejudicadores dos meios de subsistência da população, influenciando diretamente em condições como saúde e até mesmo segurança física dos nacionais. Os impactos incluíram falta de água potável, aumento da salinidade do solo, danos a árvores e plantações, implicações adversas à saúde e danos às propriedades (VAN DER GEEST *et al.*, 2019).

Nos Estados Federados da Micronésia e em Palau, um estudo da Organização Internacional para Migração (OIM, 2017) constatou que a migração laboral (especialmente não qualificada e semiquificada) foi um dos fatores críticos de migração no contexto das mudanças climáticas no Pacífico. Como os impactos das mudanças climáticas levam cada vez mais à deterioração dos meios de subsistência, é mais provável que as comunidades afetadas busquem oportunidades de migração de mão de obra no exterior, bem como em áreas urbanas em seus países de origem.

O relatório geral do GAO (2020) sobre os deslocados do COFA indica que recursos alimentares em escassez e efeitos de mudanças climáticas – incluindo tufões mais frequentes, branqueamento de recifes de corais e esgotamento dos estoques pesqueiros – foram fatores que contribuíram para o deslocamento dessas populações, embora não sejam dados maiores detalhes sobre a influência desses fatores na decisão das populações de deixar seus respectivos Estados de origem.

Apesar de representarem apenas uma fração da população total de imigrantes, as populações dos países do COFA no Pacífico têm sido afetadas desproporcionalmente em relação à habitação e à subsistência nos Estados Unidos e seus territórios. No Havaí, centenas de micronésios estão de fato indo parar nos campos de desabrigados em *Kakaako* ou ao longo do Canal de *Kapalama*. Pesquisas recentes da população sem-teto estimam que até 20% das pessoas que vivem em abrigos ou tendas improvisadas ao longo das calçadas e nos parques próximos ao centro de Honolulu são chegadas relativamente recentes das nações do COFA (CIVIL BEAT, 2015).

O problema da falta de moradia para as comunidades do COFA residentes nos Estados Unidos vai além da situação financeira dos indivíduos que deixaram seus países de origem. Um estudo do *Hawai'i Appleseed Center for Law and Economic Justice* aponta que os deslocados vindos dos países do COFA e de demais regiões do Pacífico (sobretudo a região da micronésia), sofrem discriminação e rejeição sistêmica no processo de aquisição de moradia (GEMINIANI; DELUCA, 2011).

O estudo mostra que embora os residentes do COFA façam contribuições positivas significativas para a economia e a segurança nacional dos EUA, eles recebem poucos benefícios do governo e sofrem muita discriminação. Ainda na questão da moradia, o relatório cita diversos casos de indivíduos impedidos por proprietários de alugar casas ou apartamentos (mesmo possuindo condições financeiras para tal), por motivos étnicos (GEMINIANI; DELUCA, 2011)

Em um esforço para auxiliar a população de vários estados insulares do Pacífico, os

governos locais e a OIM (OIM, 2017) desenvolveram uma política específica de “Migração com Dignidade”, que destaca a necessidade de conectar potenciais deslocados com oportunidades de emprego adequadas no exterior. Nesta iniciativa, alguns países do Pacífico estão atuando em estruturas de credenciamento de habilidades para garantir que pessoas com habilidades específicas recebam as mesmas oportunidades de emprego, remuneração e padrões de trabalho em todos os países do Pacífico (OIM, 2017).

Um dos atuais desafios, no entanto, é a ausência de dados sobre as habilidades de trabalho dos trabalhadores do Pacífico, o que limita a capacidade dos formuladores de políticas educacionais, fornecedores de treinamento e doadores em garantir que as iniciativas de desenvolvimento de habilidades estejam alinhadas com as necessidades do empregador (OIM, 2017).

Em suma, os Estados Livremente Associados enfrentam desafios significativos nos eixos econômico, social e ambiental. São ilhas com economias pequenas e vulneráveis que dependem muito do turismo e da ajuda externa, enquanto sofrem com sobrepesca, mudanças climáticas, perda de habitat e desafios de infraestrutura.

Comunidades locais enfrentam desafios em termos de saúde, educação e acesso a serviços básicos, que vêm-se tornando ainda mais significativos com o avanço das mudanças climáticas. É evidente que essa abundância de desafios e dificuldades, somada aos “privilégios de migração” decorrentes do COFA, colocam os Estados membros do Pacto em uma situação complexa, em que o deslocamento para os EUA acaba tornando-se uma saída viável para uma parcela cada vez maior de suas populações.

**Quadro 2 - Ligações entre fatores climáticos econômicos e sociais e migração**

Ligações entre fatores climáticos, econômicos e sociais, e migração					
Deslocamento Forçado (involuntário) 			Deslocamento Induzido (voluntário) 		
Perda da segurança física da terra	Perda dos meios de subsistência	Segurança habitacional severamente reduzida	Segurança habitacional moderadamente reduzida	Segurança habitacional levemente reduzida	Busca por melhores condições habitacionais
Deslocamento comunitário	Deslocamento comunitário	Deslocamento comunitário ou individual	Deslocamento individual ou familiar	Deslocamento individual ou familiar	Deslocamento individual ou familiar
<ul style="list-style-type: none"> <li>Atol erodiu o submergiu</li> <li>Áreas costeiras erodiram ou submergiram</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Salinização da água</li> <li>Períodos de secas muito severos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Doenças relacionadas a temperatura</li> <li>Mudanças nos vetores de doenças como malária, dengue e ciguatera</li> <li>Doenças transmitidas pela água</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reduções no abastecimento de água e alimentos</li> <li>Redução nos sistemas de produção de alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reduções no abastecimento de água e alimentos</li> <li>Redução nos sistemas de produção de alimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Redução no acesso à unidades de saúde</li> <li>Redução no acesso à escolas</li> <li>Redução de oportunidades nos postos de trabalho</li> </ul>

Fonte: O autor, com base nos dados coletados e analisados.

Em suma, os países do COFA no Pacífico têm sido afetados por deslocamentos

forçados de suas populações devido a uma combinação de fatores econômicos, sociais e ambientais. As dificuldades econômicas, incluindo a falta de oportunidades de emprego e o subdesenvolvimento, têm levado muitos cidadãos dessas nações a buscar melhores condições de vida no exterior, dando prioridade para os Estados Unidos, por uma questão de facilidade de acesso no processo migratório. Os desafios ambientais, como o aumento do nível do mar e a degradação dos ecossistemas, também são uma grande ameaça que pode acelerar a situação dos deslocamentos.

Quando se trata de uma análise comparada dos governos Obama (2009-2017) e Trump (2017-2021), em relação ao COFA, observa-se que a administração Obama buscou fortalecer os laços com esses Estados e fornecer apoio econômico e ambiental. Por outro lado, a administração Trump não deu prioridade aos assuntos relacionados ao COFA, o que pode ter afetado negativamente a capacidade desses países de lidar com os desafios que levam aos deslocamentos forçados.

É crucial que futuras administrações dos Estados Unidos reconheçam a importância dessas nações insulares e trabalhem em parceria para enfrentar os problemas subjacentes e encontrar soluções sustentáveis que protejam as comunidades afetadas e respeitem seus direitos humanos fundamentais.

#### **4. ANÁLISE COMPARADA DO COFA NOS GOVERNOS OBAMA (2009-2017) E TRUMP (2017-2021)**

As ações dos governos Barack Obama e Donald Trump, no que diz respeito às medidas de acesso à saúde, emprego/trabalho e medidas tomadas em resposta à crise climática serão analisadas de forma comparada. Esses temas são de grande importância para os deslocados, pois são áreas nas quais os Estados Unidos (enquanto em uma relação de livre associação) pode desempenhar um papel fundamental e direto na garantia da segurança dessas pessoas.

Durante o governo de Barack Obama (2009 a 2017), algumas questões importantes foram delimitadas, em relação aos residentes do COFA nos Estados Unidos e nos seus territórios. As principais mudanças realizadas durante a administração do democrata concernem à saúde e ao envolvimento das comunidades dos países do Pacto com o *Patient Protection and Affordable Care Act* (ACA) e outros programas de auxílio-saúde do governo.

Assim como os demais cidadãos dos Estados Unidos, os deslocados do COFA são obrigados a adquirir um seguro de saúde, são elegíveis para subsídios avançados de crédito tributário e estão sujeitos às penalidades padrão, caso não se inscrevam em um plano de saúde

(MCELFISH *et al.*, 2016).

Não há, contudo, uma centralização das atividades do sistema de saúde (ao contrário de países como Brasil e Reino Unido), com vários sistemas existindo paralelamente. Duckett (2020) explica que as condições de acesso à saúde nos EUA dependem muito da condição de quem precisa, ou seja, se o indivíduo está empregado, se possui algum benefício do governo, se é um veterano das forças armadas, entre outros fatores.

*If you are an armed services veteran, you have access to a comprehensive, centrally coordinated, government-run health service. If you are over 65, you are covered by Medicare, a federally funded, quite generous insurance-based system. If you are poor, the partly federally funded but state-run Medicaid system is your option. The extent of your eligibility will vary depending on the state you live in, but the system is generally pretty mean in terms of income thresholds for eligibility* (DUCKETT, 2020, p. 2).

Os deslocados do COFA não são elegíveis para o *Medicaid* ou *Medicaid Expansion*. Quando o COFA foi assinado, em 1986, os cidadãos que se deslocavam para os EUA eram elegíveis para o *Medicaid* e outros programas federais. Em 1996, aqueles que viviam nos Estados Unidos foram considerados inelegíveis para o *Medicaid*, com a implementação da Lei Federal de Reconciliação de Responsabilidade Pessoal e Oportunidade de Trabalho - PROWRA (MCELFISH *et al.*, 2016).

A partir da PROWRA, os deslocados do COFA são excluídos da categoria de “imigrantes qualificados” elegíveis para assistência médica (MCELFISH *et al.*, 2019), passando a depender apenas do financiamento de nível estadual (que não foi restrito pela PROWRA), para esses programas. Para a população das Ilhas Marshall em específico, foi uma medida prejudicial, pois a maior comunidade marshallesa reside no estado do Arkansas, que decidiu por não financiar o *Medicaid* para deslocados do COFA e não há qualquer legislação pendente para fazê-lo. No entanto, o Arkansas ampliou a cobertura para crianças deslocadas do COFA, por meio do Programa Estatal de Seguro de Saúde Infantil (CHIP), conhecido como *ARKids* (MCELFISH *et al.*, 2019).

O estado do Havaí (que também possui grandes comunidades de população do COFA), por sua vez, fez pouco progresso na incorporação e na expansão do *Medicaid* aos deslocados do COFA residentes. Até 2009, os deslocados do COFA no Havaí eram cobertos pelo programa *Medicaid* do estado, o *Med-QUEST*, caso atendessem aos requisitos de renda e ativos. Em meio à grande recessão de 2009, a administração da governadora republicana Linda Lingle anunciou planos para remover as populações do COFA das listas estaduais do *Medicaid*, em resposta às restrições orçamentárias do estado.

Em julho de 2010, aproximadamente 7.500 deslocados do COFA no Havaí foram

cancelados do *Med-QUEST* e inscritos no programa *Basic Health Hawai'i*, que oferecia benefícios limitados. Os deslocados COFA recém-chegados não conseguiram obter nenhuma cobertura de saúde (MCELFISH *et al.*, 2019).

No estado do Oregon, há um programa de seguro exclusivo, que paga o seguro de saúde do ACA para deslocados qualificados pelo COFA. Sob o Programa de Assistência *Premium COFA HB4071*, lançado em 2016, o estado suplementa os prêmios de seguro saúde e todas as despesas diretas para nacionais do COFA que vivem no Oregon. Essa ação legislativa foi o resultado de muitos anos de populações do COFA defendendo uma legislação de política de saúde significativa para melhorar os indicadores de acesso à saúde para a comunidade (MCELFISH *et al.*, 2019).

Sem seguro saúde, os deslocados do COFA carecem de cuidados preventivos ou primários. Embora o seguro público, como o *Medicaid*, possa gastar menos com prêmios, a consequência são custos maiores para o sistema de saúde. Os pacientes geralmente sofrem complicações de doenças crônicas não tratadas e acabam nos departamentos de emergência dos hospitais. Os custos financeiros são mais altos e transferidos para hospitais, que, muitas vezes, são reembolsados por fundos estaduais ou federais para o custo de cuidados não segurados (MCELFISH *et al.*, 2019)

Além do acesso à saúde, outro ponto de destaque da administração Obama foram os auxílios aos governos dos Estados do COFA para lidar com consequências de fenômenos climáticos, como tufões, ciclones e secas prolongadas, por meio do *Federal Programs and Services Agreement*.

O Programa acima possui uma cláusula especial nos pactos do COFA de cada Estado, garantindo o auxílio financeiro em caso de desastres. Os recursos financeiros para esta finalidade são gerenciados pela USAID (UNITED STATES GOVERNMENT, 2015). Desde 2010, a agência fornece assistência anual às Ilhas Marshall e à Micronésia para gerenciamento de desastres relacionados ao clima, socorro, reconstrução e adaptação (US\$ 500.000 anualmente).

Nos Estados Federados da Micronésia, o tufão Maysak passou pelos territórios de Chuuk e Yap, em 2016, afetando aproximadamente 29.700 pessoas e danificando casas, plantações, árvores frutíferas e infraestrutura pública. Como resultado, foi realizada uma declaração formal de emergência e o governo dos Estados Unidos forneceu US\$ 50.000 iniciais e mobilizou funcionários para realizar avaliações e ajudar a coordenar as atividades de resposta à catástrofe no país (USAID, 2016).

Na República das Ilhas Marshall, por sua vez, a precipitação abaixo da média,

exacerbada pelo evento climático El Niño de 2015/2016, resultou em condições de seca e escassez de água em todo o país, afetando aproximadamente 21.000 pessoas e contribuindo para a deterioração de agricultura, segurança alimentar e água, saneamento e higiene (WASH) condições.

Em 10 de março de 2016, a encarregada de negócios dos EUA, Sarah A. Nelson, caracterizou o evento como desastre, devido às necessidades humanitárias resultantes da seca. Em resposta, a USAID forneceu à Organização Internacional para Migração (OIM) US\$ 50.000 iniciais e equipe destacada para o país para realizar avaliações e ajudar a coordenar as atividades de resposta (USAID, 2016).

Em 27 de abril do mesmo ano, o então presidente Barack Obama, assinou uma declaração presidencial de desastre, autorizando a liberação de recursos federais para ajuda emergencial e assistência à reconstrução. Subsequentemente, ocorreu o fornecimento de mais de US\$ 2,5 milhões em financiamento adicional à OIM para aquisição e distribuição de assistência alimentar suplementar e suprimentos de WASH para comunidades afetadas pela seca (USAID, 2016).

No eixo de emprego e trabalho, o governo de Barack Obama adotou algumas políticas de auxílio econômico que impactaram diretamente os indicadores de emprego para as populações do COFA residentes nos EUA. O relatório de 2016 da Casa Branca indica que, no ano fiscal de 2015, por exemplo, o governo Obama distribuiu, por meio da *Small Business Administration*, mais de 8.000 empréstimos, totalizando aproximadamente US\$ 5 bilhões para proprietários *Asian Americans and Pacific Islander* (AAPI) de pequenas empresas, o que inclui as populações do COFA (WHITE HOUSE, 2016). Outros 17 auxílios econômicos (cortes e isenções de impostos) foram implementados entre 2009 e 2011, além de um incentivo governamental para a ampliação do acesso ao crédito por parte de instituições bancárias privadas (WHITE HOUSE, 2016)

O relatório não traz dados específicos por etnia/população, mas aponta que o número de pequenas empresas pertencentes a habitantes das ilhas do Pacífico cresceu 30%. Com mais de 1,5 milhão de empresas pertencentes à AAPIs nos Estados Unidos, gerando mais de US\$ 500 bilhões anualmente e empregando mais de 2,8 milhões de trabalhadores (WHITE HOUSE, 2016).

O governo Donald Trump (2017-2021), por sua vez, atuou de maneira muito diferente do governo Barack Obama em relação ao *Compact of Free Association*, a começar pelo tratamento com as populações da região. Cannon (2020) destaca que o republicano se elegeu com uma retórica de anticiência e que a negação das mudanças climáticas defendidas

abertamente por Trump, por exemplo, afetam diretamente as relações com as populações do pacífico. Além disso, a posição de recusa do governo Donald Trump em agir sobre as mudanças climáticas é inconsistente com seus objetivos de política externa na região do pacífico. A recusa dos Estados Unidos em tomar medidas para mitigar as mudanças climáticas põe em risco seus investimentos nos Estados Livremente Associados.

Caso os EUA queiram que os Estados membros do COFA no Pacífico alcancem a independência econômica, conforme reivindicado pelos acordos do pacto, ou que os Estados Unidos mantenham sua presença militar na Micronésia, adotar uma posição prejudicial a isso é altamente contraditório (CANNON, 2020).

Decisões tomadas pelos Estados Unidos em nome da segurança nacional e do desenvolvimento criaram nos Estados do COFA uma vulnerabilidade às mudanças climáticas que de outra forma não existiriam. A ajuda fornecida pelos acordos do COFA fez pouco para construir infraestrutura que permitiria que esses Estados se tornassem economicamente independentes. Ainda, há um déficit entre o financiamento de adaptação e os custos incorridos por causa das mudanças climática, que, por sua vez, também estão ameaçando as instalações militares dos EUA na região (CANNON, 2020).

Durante a administração Trump, apenas uma declaração de desastre foi realizada, devido ao tufão Wutip, que passou pelos Estados Federados da Micronésia entre 19 e 23 de fevereiro de 2019. E, através da Agência Federal de Gestão de Emergências (FEMA) e da USAID, foram liberados US\$ 100.000 para apoiar atividades imediatas de socorro a populações afetadas no país. Além disso, a USAID destacou pessoal baseado na região para ajudar a coordenar as atividades de resposta em colaboração com as autoridades dos Estados Federados da Micronésia, funcionários do governo dos EUA, agentes humanitários regionais e outros doadores. Não houve outros fenômenos climáticos que necessitassem de uma declaração formal de emergência ou desastre neste mesmo período (USAID, 2019).

No âmbito da saúde, uma das situações que permearam a administração Trump foi a pandemia de COVID-19. Os Estados Unidos receberam muitas críticas por não lidarem de maneira eficaz com a doença, tendo sido o país com o maior número de mortos (1.1 milhões de pessoas), enquanto os países do COFA no Pacífico registraram número muito inferiores de casos confirmados e de óbitos, com Palau, Ilhas Marshall e Estados Federados da Micronésia registrando apenas 9, 17 e 65 mortes respectivamente (WORLD HEALTH ORGANIZATION, 2023).

Em contraste, as populações do COFA nos Estados Unidos sofreram de forma alarmante e desproporcional com a COVID-19. A comunidade de não nativos havaianos das

ilhas do Pacífico, incluindo chuukeses e marshaleses, compõe 4% da população do Havaí e, entre março de 2020 e janeiro de 2021, eles representaram 24% de todos os casos, o maior entre todos os grupos étnicos da região (QUINT *et al.*, 2021). Dados a respeito dos não nativos havaianos das ilhas do Pacífico mostraram que, no Havaí, entre março de 2020 e janeiro de 2021, chuukeses (24%) e marshaleses (22%) tiveram o maior número de casos.

No mesmo período, micronésios (qualquer grupo, 52%), palauanos (25%) e marshaleses (23%) foram responsáveis por todas as mortes entre não nativos havaianos das ilhas do Pacífico (REHUHER *et al.*, 2021). Da mesma forma, em outros estados onde as comunidades micronésias se estabeleceram e chamaram de lar, também foi observado um ônus desproporcional à saúde entre os residentes micronésios.

No Arkansas, até julho de 2020, os marshaleses representaram cerca de 19% de todos os casos nos condados de Washington e Benton, apesar de representarem apenas cerca de 2% da população total (REHUHER *et al.*, 2021). Os marshaleses, nesses dois condados, eram 71 vezes mais propensos a testar positivo, 96 vezes mais propensos a serem hospitalizados e 65 vezes mais propensos a morrer em comparação com os euro-americanos, representando 38% das mortes relatadas (REHUHER *et al.*, 2021).

Wakuk e Paul (2023) destacam a resiliência e o trabalho coletivo das comunidades dos países do COFA no Havaí como um fator positivo para superar a crise causada pela pandemia entre micronésios, marshaleses e palauanos. Os autores apontam que a ação comunitária foi essencial na luta contra o racismo e as barreiras linguísticas para garantir testagem e assistência médica durante os períodos mais agudos da COVID-19 nos EUA.

Apesar das inúmeras dificuldades vivenciadas pelos deslocados do COFA nos Estados Unidos, na área da saúde, um dos avanços da era Donald Trump foi a alteração do PROWRA e a ampliação dos auxílios financeiros para a saúde. A proposta, liderada pela senadora Mazie Hirono (do partido democrata do Havaí), restabeleceu o acesso ao *Medicaid* para todos os indivíduos vindos das nações do COFA que residem nos EUA (YAM, 2020).

Desde 2013, a luta para restaurar o *Medicaid* dos deslocados foi liderada por Hirono, que testemunhou os desafios dessas pessoas em primeira mão. Cerca de 25.000 marshaleses e outros grupos de pessoas da região do Pacífico se mudaram para o estado de origem dela, e a falta de acesso a cuidados de saúde os forçou a confiar nos serviços de emergência em vez de fazer check-ups médicos regulares (DIAMOND, 2021).

Foi realizada uma proposta de lei concisa - um único parágrafo e várias emendas que ficaram conhecidas coletivamente como "*Covering our FAS Allies Act*". Hirono e outros legisladores lutaram durante sete anos para incluir a restauração do *Medicaid* em projetos de

lei de imigração, legislação de saúde e até mesmo na Lei de Autorização de Defesa Nacional (DIAMOND, 2021).

A situação da pandemia agravou a necessidade dos auxílios de saúde (para além do *Medicaid*), visto que grande parte dos deslocados empregados atuam em serviços essenciais (transporte público, segurança e frigoríficos). Assim, as lutas sociais dos deslocados do COFA nos EUA se intensificaram, chegaram até a esfera governamental e, ao final de 2020, foram sancionadas em lei (YAM, 2020).

Durante sua administração, o governo Donald Trump teve de lidar com a questão existencial dos acordos do COFA, com as negociações de renovação, que incluíram inicialmente os *sector grants*, e com o acesso ao serviço postal dos EUA, além de negociações sobre a administração dos *Trust Funds*, visando a *deadline* dos acordos do COFA (2023 para Ilhas Marshall e Estados Federados da Micronésia e 2024 para Palau).

Outro ponto importante ocorrido durante as negociações foi a questão da pressão chinesa. As negociações aconteceram em um cenário de tensões entre os EUA e a China. A administração do então presidente Donald Trump ampliou a atenção para os Estados do Pacífico, após crescentes aberturas da China no tópico de investimentos externos e sustentabilidade econômica (HOFSCHNEIDER, 2020).

Ainda no âmbito econômico, um dos marcos da política interna sobre trabalho e emprego no governo Trump foi a assinatura da ordem executiva para empoderamento das comunidades AAPI. O documento visa “ampliar o acesso dos empregadores e comunidades AAPI a recursos e oportunidades econômicas, capacitando assim os AAPIs a melhorar a qualidade de suas vidas, elevar o padrão de vida de suas famílias e comunidades e participar mais plenamente da economia” (WHITE HOUSE, 2019).

Para isso, foi criada uma comissão consultiva ligada diretamente ao presidente, no intuito de formular estratégias para incentivar a inovação e o empreendedorismo nas comunidades de AAPIs, capacitar o crescimento econômico das empresas e comunidades de AAPIs e aumentar a diversificação dos negócios de tais comunidades, por meio de reduções gerais nos encargos regulatórios e tributários (WHITE HOUSE, 2019).

Diferentemente do governo Obama, a Casa Branca (e os demais órgãos do governo dos EUA) não realizou um levantamento estatístico sobre os efeitos da ordem executiva ou sobre as ações realizadas pela comissão. Dessa forma, não é possível apontar objetivamente se foi uma medida bem-sucedida nacionalmente.

**Quadro 3** - Ligações entre fatores climáticos econômicos e sociais, e migração

ATUAÇÃO DOS GOVERNOS OBAMA E TRUMP NA PROTEÇÃO DAS POPULAÇÕES DO COFA		
Indicadores	Governo Barack Obama	Governo Donald Trump
<b>Saúde:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Inclusão no <i>Affordable Care Act</i> (ACA);</li> <li>◦ Responsabilidade do acesso à saúde no nível estadual;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Sansão do <i>Covering our FAS Allies Act</i>, que retoma o acesso das populações do COFA ao <i>Medicaid</i></li> </ul>
<b>Emprego:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Distribuição de empréstimos, ampliação de crédito e isenções tributárias por meio da <i>Small Business Administration</i>;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Ordem executiva para o empoderamento das comunidades AAPIs;</li> <li>◦ Comissão consultiva para formular estratégias de fomento à oportunidades de trabalho e empreendedorismo;</li> </ul>
<b>Ações contra mudanças climáticas:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Contribuição financeira anual via <i>Federal Programs and Services Agreement</i> e específica para desastres via USAID;</li> <li>◦ Declarações oficiais de desastres;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Contribuição de 100.000 dólares para os Estados Federados da Micronésia via USAID;</li> </ul>

Fonte: O autor, com base nos dados coletados acima.

O quadro 3 acima demonstra que as ações implementadas pelas administrações Obama e Trump em relação às populações do *Compact of Free Association* representaram avanços significativos na proteção daqueles que são forçados a se deslocar desses países para os Estados Unidos. É importante ressaltar, no entanto, que existem diferenças notáveis nos eixos de atuação dessas administrações.

No que diz respeito à saúde e ao emprego, os governantes foram capazes de intervir diretamente nas vidas das comunidades deslocadas. Políticas e programas foram implementados para garantir acesso a cuidados médicos adequados e oportunidades de trabalho, proporcionando um apoio vital para essas populações vulneráveis. Essas ações demonstram um comprometimento tangível em melhorar a qualidade de vida dos deslocados do COFA.

Por outro lado, ações relacionadas às mudanças climáticas ocorreram principalmente em uma esfera institucional. As políticas adotadas buscaram beneficiar as populações residentes nos países do COFA no Pacífico, onde os efeitos das mudanças climáticas são especialmente impactantes. Essas medidas incluíram a promoção da sustentabilidade ambiental, o financiamento de projetos de adaptação e o fortalecimento das capacidades institucionais para enfrentar os desafios climáticos.

Embora as ações em relação às mudanças climáticas possam parecer menos visíveis ou imediatas em comparação com as intervenções na área da saúde e do emprego, é importante

reconhecer a importância dessas medidas institucionais para a proteção das comunidades do COFA no Pacífico. Ao fortalecer a resiliência dessas populações aos impactos das mudanças climáticas, as administrações demonstraram um compromisso em garantir um futuro sustentável para essas nações insulares.

Em vista dos dados analisados, conclui-se que o *Compact of Free Association* (COFA) pode ser classificado como o resultado de uma norma entre seus Estados-parte. Para Hurrell (1999), a norma é um padrão de comportamento aceito e esperado por atores internacionais, que emerge a partir de um processo de interação e negociação entre eles. Essa interação pode envolver uma variedade de atores internacionais, como burocratas dos Estados, organizações internacionais, grupos de interesse e sociedade civil.

O COFA pode ser entendido como um exemplo de construção de normas internacionais via negociação e diálogo entre atores internacionais. Esse acordo foi elaborado por meio de uma série de negociações entre os Estados Unidos e os três Estados insulares, considerando as necessidades e interesses de ambas as partes. Ele também ilustra a importância das instituições internacionais na sua implementação, mostrando que a estrutura normativa da sociedade internacional evoluiu durante e após a Guerra Fria, por fatores como globalização e o novo entendimento dos atores sobre cooperação internacional (HURRELL, 1999, apud ONUKI, 2015).

O Acordo em epígrafe estabelece várias instituições, que visam monitorar e implementar as disposições do COFA, incluindo a *Compact Review Commission* (CRC) e as *Trust Fund Boards*. Essas instituições desempenham um papel fundamental na manutenção e na atualização do COFA, refletindo mudanças nas relações entre os Estados Unidos e os países insulares do Pacífico, especialmente para as populações deslocadas destes Estados para os EUA.

Nesse sentido, o institucionalismo liberal oferece uma estrutura analítica útil para examinar até que ponto os Estados Unidos utilizam o COFA como mecanismo de proteção aos deslocados internacionais originários dos países membros. Segundo Keohane e Martin (1995, p.8), o *framework* do institucionalismo liberal fornece soluções mais robustas para problemas distribuídos ou transnacionais, em que a estrutura de negociação internacional no nível estatal é “ineficiente” e tende a gerar conflitos desnecessários ou alheios ao problema.

As instituições não fornecem o único mecanismo de coordenação possível. No entanto, em situações complexas envolvendo muitos Estados, as instituições internacionais podem intervir para fornecer "pontos focais construídos" que tornam proeminentes os resultados cooperativos específicos (KEOHANE; MARTIN, 1995, p.8).

Keohane (2013), concordando com Krasner (1996) também compreende o modelo institucional como benéfico para ação dos Estados, pelo seu foco na informação e em como as instituições podem melhorar o ambiente informacional para os Estados, estabelecendo padrões, monitorando o comportamento dos atores estatais, estabelecendo pontos focais ou fornecendo informações válidas sobre o impacto do comportamento nos resultados. Os Estados não apenas buscam informações sobre os outros; eles também podem querer fornecer informações confiáveis sobre si mesmos para aumentar sua credibilidade, e as instituições podem ter um papel fundamental nessa tarefa. O institucionalismo modifica as interações estatais de maneiras que aprimoram nossa compreensão da cooperação internacional.

No contexto do COFA, as instituições formadas por esse acordo, como o Escritório de Assuntos Insulares dos Estados Unidos e as políticas e protocolos bilaterais, podem desempenhar um papel fundamental na abordagem dos deslocamentos forçados causados por fatores ambientais e outros fatores.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com base no que foi apresentado conclui-se que, com limitações institucionais, o governo dos Estados Unidos durante as administrações de Barack Obama e Donald Trump utilizou o *Compact of Free Association* como mecanismo de proteção aos deslocados internacionais, no entanto, as duas administrações enfatizaram ações diretas de curto prazo, dando ao COFA uma característica de política de governo.

Em primeiro, o COFA pode servir como um mecanismo de proteção aos deslocados internacionais, pois estabelece um quadro jurídico e político que visa garantir a assistência e o apoio aos países membros em situações de desastres ambientais. Os Estados Unidos, como parte do acordo, têm a obrigação de prestar auxílio e suporte aos países do COFA em caso de eventos climáticos extremos e outros desafios ambientais. Essa responsabilidade pode incluir refúgio e reassentamento para os deslocados desses Estados, buscando garantir sua proteção e bem-estar.

Em segundo, o institucionalismo liberal descrito por Keohane e Krasner destaca a importância da cooperação entre os Estados e a capacidade das instituições internacionais de facilitar essa cooperação. Nesse sentido, os Estados Unidos podem utilizar o COFA como um mecanismo de coordenação internacional, para lidar com os deslocamentos forçados de natureza ambiental, econômica e social. Isso pode envolver a colaboração na formulação de políticas e estratégias conjuntas para abordar as causas subjacentes dos deslocamentos e desenvolver programas de assistência humanitária e de desenvolvimento sustentável.

É importante reconhecer, no entanto, que a utilização do COFA, como mecanismo de proteção aos deslocados internacionais, é limitada. A capacidade dos Estados Unidos de oferecer assistência e reassentamento aos deslocados pode ser influenciada por fatores políticos, econômicos e sociais, como visto. Além disso, a abordagem dos governos estadunidenses, em relação ao COFA, pode variar, dependendo das prioridades e políticas específicas de cada administração, confirmando ser política de governo, e não política de Estado. Portanto, o grau de utilização do COFA como mecanismo de proteção aos deslocados internacionais pode diferir ao longo do tempo e entre diferentes governos dos Estados Unidos.

Em suma, o *framework* teórico do institucionalismo liberal sugere que o *Compact of Free Association* pode ser utilizado pelos Estados Unidos como um mecanismo de proteção aos deslocados internacionais provenientes dos países membros. As instituições formadas por esse acordo e a cooperação entre os Estados podem facilitar a assistência, o reassentamento e a cooperação para enfrentar os desafios causados, por exemplo, pelos deslocamentos forçados devido a fatores ambientais. No entanto, a efetividade dessa abordagem depende de diversos fatores, incluindo políticas e prioridades dos governos e possíveis limitações políticas e econômicas, que podem influenciar sua capacidade de resposta.

## REFERÊNCIAS

- ATOMIC HERITAGE FOUNDATION. **Castle Bravo**. Disponível em: <https://ahf.nuclearmuseum.org/ahf/history/castle-bravo/>. Acesso em 06 de dez 2022.
- BAUTISTA, Lola Quan. **Steadfast movement around Micronesia: Satowan enlargements beyond migration**. Lexington Books, 2010.
- BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO. **Regional : Pacific Region Infrastructure Facility Coordination Office-Leveraging Infrastructure for Sustainable Development**. Publications. 2019. Disponível em: <https://www.adb.org/projects/53103-001/main>. Acesso em 11/05/2023
- BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO. **Pacific Approach, 2021-2025**. Publications. 2021. Disponível em: <https://www.adb.org/documents/pacific-approach-2021-2025> Acesso em: 11/05/2023
- BEHRMAN, Simon; KENT, Avidan (Ed.). **Climate refugees: Global, local and critical approaches**. Cambridge University Press, 2022.
- BETZOLD, Carola. **Adapting to climate change in small island developing states**. *Climatic Change*, v. 133, n. 3, p. 481-489, 2015.
- BIRKMANN, J. (Ed.) **Measuring Vulnerability to Natural Hazards. Towards Disaster Resilient Societies**. Tokyo, New York, Paris: UNU-Press, 2006. Disponível em: Acesso em 10 de Maio de 2023
- BREWINGTON, Laura. Asia & The Pacific Policy Society: Policy Forum. **Climate Change and the Future of the United States-Marshall Islands Relationship**. 2022. Disponível em: <https://www.policyforum.net/climate-change-and-the-future-of-the-united-states-marshall-islands-relationship/>. Acesso em: 22 mar. 2023.
- BOGAN, Eugene F. **Government of the Trust Territory of the Pacific Islands**. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, v. 267, n. 1, p. 164-174, 1950.
- BLANDAU, Richard. **Poverty in Micronesia**. The Borgen Project, 2017. Disponível em: <https://borgenproject.org/poverty-in-micronesia/>. Acesso em: 25 maio 2023.
- CANNON, Sara E. **Climate change denial and the jeopardised interest of the United States in the Freely Associated States of Micronesia**. Asia Pacific Viewpoint, 2020.
- CAZENAVE, Anny; COZANNET, Gonéri Le. **Sea level rise and its coastal impacts**. Earth's Future, v. 2, n. 2, p. 15-34, 2014.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. **Micronesia, Federated States of. The World Factbook**, Langley, 2022. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/micronesia-federated-states-of/>. Acesso em: 09 maio 2023.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **The Compacts of Free Association**. IN FOCUS, v. 1, IF12194, 2022.
- CIVIL BEAT. **An Untold Story of American Immigration**. Civil Beat, 7 out. 2015. Disponível em:

<https://www.civilbeat.org/2015/10/an-untold-story-of-american-immigration/#:~:text=As%20many%20as%2075%2C000%20Micronesians,a%20fraction%20of%20U.S.%20immigration.>  
Acesso em: 25 abr. 2023.

DEMA, Briana. **Sea level rise and the freely associated states: addressing environmental migration under the compacts of free association.** *Colum. J. Envtl. L.*, v. 37, p. 177, 2012.

DEPARTMENT OF THE INTERIOR. **Report to Congress on the Costs and Benefits of the Compacts of Free Association.** 2018. Disponível em: <https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/uploads/2018-cofa-report.pdf>

DEPARTMENT OF THE INTERIOR. **FY 2021 Budget Justification:** Office of Insular Affairs. Disponível em: <https://www.doi.gov/sites/doi.gov/files/uploads/fy2021-budget-justification-oia.pdf>. Acesso em: 03 maio 2023.

DIAMOND, Dan. **How 100,000 Pacific Islanders got their health care back.** *Politico*, 2021. Disponível em: <https://www.politico.com/news/2021/01/01/marshall-islands-health-care-453215>. Acesso em: 25 maio 2023.

DIAZ, Keola K. **The Compact of Free Association (COFA): A history of failures.** 2012.

DISASTER DISPLACEMENT. **High-Level Ministerial Breakfast Meeting on Migration and Climate Change in New York.** *Disaster Displacement*, 25 set. 2019. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/blog/2019/09/25/high-level-ministerial-breakfast-meeting-on-migration-and-climate-change-in-new-york/>.

DUCKETT, Stephen. **How the US healthcare system works – and how its failures are worsening the pandemic.** *The Conversation*, Sydney, 16 dez. 2020. Disponível em: <https://theconversation.com/how-the-us-health-care-system-works-and-how-its-failures-are-worsening-the-pandemic-150271>. Acesso em: 11 mai. 2023.

ESTADOS UNIDOS. Department of State. **Compact of Free Association: Amendments to the Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Federated States of Micronesia.** Disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/04-625-Micronesia-Compact-Amendment.pdf>. Acesso em: 08 mar 2023.

ESTADOS UNIDOS. Office for Micronesian Status Negotiations. **Draft environmental impact statement for the compact of free association.** Washington, D.C., 1984.

ESTADOS UNIDOS. **U.S. ASSISTANCE TO MICRONESIA AND THE MARSHALL ISLANDS: A QUESTION OF ACCOUNTABILITY.** In: House Hearing, 106 Congress. Washington D.C: U.S. GOVERNMENT PRINTING OFFICE, 2000.

ESTADOS UNIDOS. **Compacts of Free Association: Implications of Planned Ending of Some U.S. Economic Assistance,** Government Accountability Office, Washington D.C. 2022

FIELD, Christopher B. et al. **Summary for policymakers. In: Climate change 2014: impacts, adaptation, and vulnerability. Part A: global and sectoral aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.** Cambridge University Press, 2014. p. 1-32.

FIELDER, Mackenzie. **Hope for Improvement: Causes of Poverty in the Marshall Islands.** World News, Borgen Magazine. 2017. Disponível em: <https://www.borgenmagazine.com/causes-poverty-in-the-marshall-islands/> Acesso em: 11/04/2023

FOREIGN POLICY. **Pacific Island Countries Face a Tug of War Over US and Chinese Influence.** Foreign Policy, Washington, D.C., 1 jul. 2022. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2022/07/01/pacific-island-countries-us-china-influence-strategy-cofa/>. Acesso em: 13 mar. 2023.

GEMINIANI, Victor; DELUCA, Madison. **BROKEN PROMISES, SHATTERED LIVES: The case for justice for Micronesians in Hawai‘i.** Honolulu, Hawai‘i Appleseed Center for Law & Economic Justice, dez. 2011. Disponível em: [http://www.hicore.org/media/assets/COFA\\_Report.pdf](http://www.hicore.org/media/assets/COFA_Report.pdf). Acesso em: 09 maio 2023.

HILLS, Howard Loomis. **Compact of Free Association for Micronesia: Constitutional and International Law Issues.** In: Int'l L. 1984. p. 583.

HIRATA, Alexander J. **Postcolonialism and the Marshallese diaspora: Structural violence and health in the Marshallese community in Springdale, Arkansas.** 2015.

HOFSCHEIDER, Anita. Honolulu Civil Beat, 2020. **"US Says COFA Talks Are on Track to Finish This Year."** Disponível em: <https://www.civilbeat.org/2020/10/us-says-cofa-talks-are-on-track-to-finish-this-year/>. Acesso em: 25 maio 2023.

HURRELL, Andrew. **International society and global governance.** Lua Nova: Revista de Cultura e Política, p. 55-75, 1999.

ICAAD. **COFA Strategic Assessment.** Disponível em: <https://icaad.ngo/wp-content/uploads/2020/10/COFA-Strategic-Assessment-compressed.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2023.

INTERNAL DISPLACEMENT MONITORING CENTRE - IDMC. **Database - Displacement Data** [s.l.], Disponível em: <https://www.internal-displacement.org/database/displacement-data>. Acesso em: 19 mar. 2023.

IPCC. Intergovernmental Panel on Climate Change - Sea Level Rise. 20180. Disponível em: [ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WG1AR5\\_Chapter13\\_FINAL.pdf](http://ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WG1AR5_Chapter13_FINAL.pdf) Acesso em 04/03/2023

JOHANEK, Michael C. **Palauan out-migration.** 1984.

KAMSTRA, Joshua S. Ng; MOLINA, Teresa; HALLIDAY, Timothy. **Compact for care: how the Affordable Care Act marketplaces fell short for a vulnerable population in Hawaii.** BMJ Global Health, v. 6, n. 11, p. e007701, 2021.

KELMAN, Ilan; WEST, Jennifer J. **Climate change and small island developing states: a critical review.** Ecological and Environmental Anthropology, v. 5, n. 1, p. 1-16, 2009.

KEOHANE, Robert O.; MARTIN, Lisa L. **The promise of institutionalist theory.** International security, v. 20, n. 1, p. 39-51, 1995.

KEOHANE, Robert O. **Stephen Krasner: subversive realist.** Back to basics: state power in a contemporary world, p. 28-53, 2013.

KEITNER, Chimene; REISMAN, W. Michael. **Free association: the United States experience.** *Tex. Int'l LJ*, v. 39, p. 1, 2003.

KRASNER, Stephen. **The accomplishments of international political economy.** *International theory: Positivism and beyond*, p. 108-127, 1996.

LANGDON, Frank C. **Challenges to the United States in the South Pacific.** *Pacific Affairs*, p. 7-26, 1988.

MELLER, Norman. **The Congress of Micronesia: development of the legislative process in the Trust Territory of the Pacific Islands.** University of Hawaii Press, 2019.

MCELFISH, Pearl Anna; HALLGREN, Emily; YAMADA, Seiji. **Effect of US health policies on health care access for Marshallese migrants.** *American journal of public health*, v. 105, n. 4, p. 637-643, 2015.

MCELFISH, Pearl Anna et al. **Interpretive policy analysis: Marshallese COFA migrants and the Affordable Care Act.** *International journal for equity in health*, v. 15, n. 1, p. 1-12, 2016.

MCELFISH, Pearl Anna. et al. **Compact of free association migrants and health insurance policies: barriers and solutions to improve health equity.** *INQUIRY: The Journal of Health Care Organization, Provision, and Financing*, v. 56, p. 0046958019894784, 2019.

MOONEY, Erin. **The concept of internal displacement and the case for internally displaced persons as a category of concern.** *Refugee survey quarterly*, v. 24, n. 3, p. 9-26, 2005.

Organização Internacional do Trabalho (OIT). **Pacific Immigration Pilot Project: Country Profiles.** ILO, 2008. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/261/Pacific.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2023.

Organização Internacional para Migração (OIM). **Pacific Migration Common Country Analysis.** Disponível em: <https://australia.iom.int/sites/g/files/tmzbd11001/files/documents/Pacific%20Migration%20Common%20Country%20Analysis.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

Organização Internacional para Migração (OIM). **Glossário sobre Migração.** *Direito internacional da migração*. 2075-2687, 2009.

Organização Internacional para Migração (OIM). **Effects of Climate Change on Human Mobility in the Pacific and Possible Impact on Canada.** 2017. Disponível em: <https://publications.iom.int/books/effects-climate-change-human-mobility-pacific-and-possible-impact-canada>. Acesso em: 21 de abr. 2023

O'BRIEN, Patricia. **The US Is Squandering Its COFA Advantage in the Pacific.** *The Diplomat*, Tóquio, 10 fev. 2022. Disponível em: <https://thediplomat.com/2022/02/the-us-is-squandering-its-cofa-advantage-in-the-pacific/>. Acesso em: 09 maio 2023.

ONUJI, Janina. **Resumo Crítico: Ordem e Justiça na Governança Global.** PRI 5001 - *Questões Normativas nas Relações Internacionais*. 2015

PRASAD, Anshuman. **Postcolonial theory and organizational analysis: A critical engagement.** Springer, 2003.

PUERTO RICO REPORT. US Compacts of Free Association: What Next? Disponível em: <https://www.puertoricoreport.com/us-compacts-of-free-association-what-next/>. Acesso em: 21 mar. 2023.

QUINT Joshua, et al. Hawaii COVID-19 Joint Information Center. **COVID-19 Race/Ethnicity Equity Report.** 2021 Disponível em: <https://hawaiiicovid19.com/wp-content/uploads/2021/03/COVID-19-Race-Ethnicity-Equity-Report.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

REHUHER, Davis et al. **A Historical and contemporary review of the contextualization and social determinants of health of micronesians migrants in the United States.** Hawaii Journal of Health & Social Welfare, v. 80, n. 9 Suppl 1, p. 88, 2021.

RIKLON, Sheldon et al. **The “Compact impact” in Hawai ‘i: focus on health care.** Hawaii Medical Journal, v. 69, n. 6 Suppl 3, p. 7, 2010.

SHEK, Dina; YAMADA, Seiji. **Health care for Micronesians and constitutional rights.** Hawaii Medical Journal, v. 70, n. 11 Suppl 2, p. 4, 2011.

THE WHITE HOUSE. "Executive Order on Economic Empowerment of Asian Americans and Pacific Islanders.", 2019. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-economic-empowerment-asian-americans-pacific-islanders/>. Acesso em: 25 maio 2023.

THE WHITE HOUSE. **"The President's Advisory Commission on Asian Americans and Pacific Islanders: A Record of Accomplishment, 2009-2016."**, 2016. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/aapirecord.pdf>. Acesso em: 25 maio 2023.

PACÍFICO, Andrea Pacheco; ALVES, Laís Azeredo; FARIAS, Nara Braga Cavalcante. **AS VULNERABILIDADES SOCIOECONÔMICA, POLÍTICA E AMBIENTAL DO HAITI FACE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS.** 2013.

UNITED STATES. Government Accountability Office. **High-Risk Series: Substantial Efforts Needed to Achieve Greater Progress on High-Risk Areas.** Washington, DC: Government Accountability Office, 2020. Disponível em: <https://www.gao.gov/assets/710/707909.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

UNITED STATES. **President Obama Signs Disaster Declaration for Federated States of Micronesia.** The White House, 28 abr. 2015. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/04/28/president-obama-signs-disaster-declaration-federated-states-micronesia>. Acesso em: 25 abr. 2023.

UNIVERSITY OF TEXAS. **Compact of Free Association: A Brief History and Modern Contextualization.** Climate & Security, 12 nov. 2019. Disponível em: <http://sites.utexas.edu/climatesecurity/2019/11/12/compact-of-free-association-a-brief-history-and-modern-contextualization/>

U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES.. Disponível em: <https://www.uscis.gov/sites/default/files/document/fact-sheets/FactSheetVerifyFASCitizens.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2023.

USAID. **USAID/OFDA Program Summary Federated States of Micronesia and Republic of The Marshall Islands**. ReliefWeb, 2016. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/micronesia-federated-states/usaيدofda-program-summary-federated-states-micronesia-and-0>. Acesso em: 25 abr. 2023.

VARADA, Pranay. **Micronesia: The Next US-China Battleground?** Harvard International Review, Cambridge, v. 42, n. 1, p. 25-28, 2021. Disponível em: <https://hir.harvard.edu/micronesia-the-next-us-china-battleground-2/>. Acesso em: 09 maio 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). COVID-19 Dashboard: Micronesia (Federated States of). Disponível em: <https://covid19.who.int/region/wpro/country/fm>. Acesso em: 25 maio 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). COVID-19 Dashboard: Marshall Islands (Republic of). Disponível em: <https://covid19.who.int/region/wpro/country/fm>. Acesso em: 25 maio 2023.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). COVID-19 Dashboard: Palau (Republic of). Disponível em: <https://covid19.who.int/region/wpro/country/fm>. Acesso em: 25 maio 2023.

World Bank. Climate Knowledge Portal. **Palau Country Profile**. Disponível em: [https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/country-profiles/15820-WB\\_Palau%20Country%20Profile-WEB.pdf](https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/country-profiles/15820-WB_Palau%20Country%20Profile-WEB.pdf). Acesso em: 25 maio 2023.

YAM, Kimmy. **U.S. restores Medicaid to Marshall Islands, exposing longtime injustice, experts say**. NBC News, 2020. Disponível em: <https://www.nbcnews.com/news/asian-america/u-s-restores-medicaid-marshall-islands-exposing-longtime-injustice-experts-n1252632>. Acesso em: 25 maio 2023.