



1.10 • Conjuntura internacional

DIREITOS HUMANOS E ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Patrícia Galvão Teles

NO MOMENTO EM QUE a Declaração Universal dos Direitos Humanos comemora o seu 70.º aniversário, em dezembro de 2018, os desafios que se colocam aos direitos humanos são de diversa natureza. Para além dos tradicionais e mais diretamente ligados às atividades clássicas dos Estados soberanos, que continuam a ocupar um papel central no palco das relações internacionais, os desafios que se colocam aos direitos humanos possuem hoje também uma natureza distinta, mais difusa, implicando novos atores e ligada a novos fenómenos. Quando, entre 1946 e 1948, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, sob a batuta de Eleanor Roosevelt, trabalhava no projeto de Declaração Universal de Direitos Humanos, as alterações climáticas, como as conhecemos hoje, eram muito provavelmente ficção científica ou algo mesmo desconhecido. O mesmo se poderá dizer aquando da adoção dos Pactos Internacionais dos Direitos Humanos em 1966. O trabalho de consolidação dos direitos humanos continuou nas décadas seguintes e a comunidade internacional encontra-se hoje dotada de uma sólida arquitetura jurídica, tanto universal como regional, de proteção destes direitos.

Em paralelo, nos últimos 70 anos, o mundo viveu um processo de grande industrialização e progresso económico. Com este progresso, acentuou-se a emissão de gases de estufa, em particular o dióxido de carbono, que fazem aumentar a temperatura do ar e causam também a acidificação dos oceanos. Os cientistas apontam para o facto de estarmos a passar (ou de já termos passado) para uma nova era, a era do *Antropoceno*¹, em que a alteração do clima da Terra e dos seus ecossistemas já não é um mero fenómeno natural, mas também é induzida pela atividade humana.

Segundo o “Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas” (na sigla em inglês IPCC)², mudança climática ou alterações climáticas é uma variação a longo prazo estatisticamente significativa num parâmetro climático (como temperatura, precipitação ou ventos) médio ou na sua variabilidade, durante um período extenso (que pode durar de décadas a milhões de anos). A atividade humana foi apontada, em 2007, por cientistas especializados nesta área e reunidos sob o Painel Intergovernamental de Alterações Climáticas, como sendo a principal causa destas mudanças do clima. As alterações climáticas são hoje, sem dúvida, encaradas como um dos principais desafios do século XXI, gerando condições que afetam o modo de vida humano e podem interferir com o gozo dos direitos humanos.

Em 2015, no parágrafo 14 da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (A/RES/70/1), os Estados-membros das Nações Unidas, reunidos

na Assembleia-Geral, reconheceram, de forma unânime, que: *“Climate change is one of the greatest challenges of our time and its adverse impacts undermine the ability of all countries to achieve sustainable development. Increases in global temperature, sea level rise, ocean acidification and other climate change impacts are seriously affecting coastal areas and low-lying coastal countries, including many least developed countries and small island developing States. The survival of many societies, and of the biological support systems of the planet, is at risk.”*



As alterações climáticas são hoje, sem dúvida, encaradas como um dos principais desafios do século XXI.



Nos primeiros instrumentos internacionais sobre as alterações climáticas, a questão dos direitos humanos encontrava-se totalmente ausente e a questão era tratada meramente do ponto de vista ambiental. Contudo, nas últimas décadas, o direito internacional do ambiente veio também a desenvolver-se e começam a estabelecer-se os seus princípios, bem como alguma ligação entre os direitos humanos e o ambiente.

Foi sobretudo na última década que começou a estabelecer-se uma estreita relação entre os direitos humanos e as alterações climáticas. Na sequência de algumas queixas apresentadas relacionando as alterações climáticas com violações de direitos humanos, como o caso *Inuit* de 2005 perante a Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, então recém-fundado, começou em 2008 a adotar resoluções sobre o tema e a suscitar relatórios que aprofundaram a ligação entre os direitos humanos e as alterações climáticas, considerando o impacto que as últimas podem ter sobre os primeiros.

Dadas as especificidades do fenómeno, a questão do impacto das alterações sobre os direitos humanos veio também suscitar a difícil questão de saber a quem pode ser atribuída a responsabilidade por tal impacto: a que Estado ou Estados? Apenas aos Estados ou também às empresas?

Ao mesmo tempo, no campo das alterações climáticas, começou também a discutir-se em que medidas abordagens de direitos humanos deveriam ser integradas e poderiam melhorar as medidas de mitigação e adaptação face aos efeitos das alterações do clima.

Resultante desta simbiose, o Acordo de Paris sobre as Alterações Climáticas de 2015 foi o primeiro a reconhecer, no seu preâmbulo, que: “as alterações climáticas são uma preocupação comum da humanidade” e “as Partes deverão, na ação de resposta às alterações climáticas, respeitar, promover e ter em conta as suas respetivas obrigações em matéria de direitos humanos, de direito à saúde, de direitos dos povos indígenas, de comunidades locais, de migrantes, de crianças, de pessoas com deficiência e de pessoas em situações vulneráveis e o direito ao desenvolvimento, bem como a igualdade de género, o empoderamento das mulheres e a equidade intergeracional”.

Em relação a certos fenómenos, como é o caso do aumento do nível do mar, que resulta e é acelerado pelas alterações climáticas, tem sido até reivindicada, perante alguns tribunais nacionais, nomeadamente na Nova Zelândia, a criação de uma nova categoria de “refugiados ambientais” (ver Caixa). Apesar de tal não ter consagração do ponto de vista jurídico, face ao enquadramento internacional atual, designadamente à Convenção sobre o Estatuto do Refugiado de 1951, não deixa de colocar a questão da proteção que deve ser aplicada às pessoas objeto de uma movimentação forçada – no seu país ou para fora dele – em consequência das alterações climáticas e dos fenómenos extremos associados, incluindo os que podem ter um carácter mais permanente, como a desertificação ou o aumento do nível do mar.

O impacto das alterações climáticas no gozo dos direitos humanos

Os direitos humanos são, nas relações internacionais, ameaçados e postos em causa por diversos fenómenos. Tradicionalmente, esses fenómenos relacionam-se com o comportamento direto dos Estados, através de ditaduras e sistemas internos repressivos dos direitos humanos, ou de conflitos armados internacionais ou internos que, naturalmente, prejudicam o gozo pleno dos direitos humanos. Contudo, os direitos humanos são hoje confrontados com novos desafios, que vão para além das ameaças mais ou menos tradicionais, como a guerra, o terrorismo ou as ditaduras.

O fenómeno global das alterações climáticas está – com o potencial de vir a agravar-se – a colocar em causa os direitos humanos. Esta ameaça tem uma dimensão moral e ética de certa forma inovadora, uma vez que possui contornos indiretos, onde a ligação entre o comportamento do Estado e a violação dos direitos humanos é menos nítida e onde as pessoas mais vulneráveis às alterações climáticas se encontram normalmente em países que menos contribuíram para essas alterações climáticas.

EXISTIRÃO REFUGIADOS “AMBIENTAIS” OU “CLIMÁTICOS”?

Refugiados climáticos ou ambientais são pessoas forçadas a emigrar da sua terra natal em função de mudanças no meio ambiente. Algumas das causas de migrações motivadas pelo clima são a desertificação, a subida do nível do mar, secas e eventos climáticos sazonais, como as monções.

Existe uma correlação estatisticamente significativa entre migrações e a degradação ambiental, incluindo mudanças climáticas, mesmo tendo em conta outras causas de migração.

Segundo o Relatório Mundial de Desastres de 2001 (World Disasters Report 2001), publicado pela Federação Internacional da Cruz Vermelha, mais pessoas são forçadas a abandonar as suas casas devido a desastres ambientais do que a guerras. Estima-se que, aproximadamente, 25 milhões de pessoas poderiam ser consideradas, atualmente, refugiados ambientais.

Os tribunais nacionais têm recusado aplicar a estas situações o quadro jurídico da Convenção de Genebra de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados, por exemplo, no caso *In Re: AD* (Tuvalu) (2014), no Protection Tribunal New Zealand, e no caso *Ioane Teitiota v. The Chief Executive of the Ministry of Business, Innovation and Employment* (2015), no Supremo Tribunal da Nova Zelândia.

Assim, sem flexibilidade por parte dos tribunais nacionais, nem uma possibilidade realista de uma alteração da Convenção de 1951⁶, urge encontrar soluções criativas para fazer face a esta nova realidade.

Tribunal Europeu dos Direitos Humanos

Powell e Ragner v. Reino Unido 1990

López Ostra v. Espanha 1994

Önerlydiz v. Turquia 2004

Tribunal/Comissão Africana Direitos Humanos

Povo Ogoni v. Governo da Nigéria 2001

Tribunal/Comissão Inter-Americana Direitos Humanos

Inuit v. Estados Unidos América 2005

Pedido de parecer da Colômbia sobre o direito a um ambiente saudável como direito humano 2017

Quadro 2 – Principais casos em Tribunais ou Comissões Internacionais de Direitos Humanos que relacionam ambiente/alterações climáticas e direitos humanos

Na verdade, o impacto negativo das alterações climáticas parece ser desproporcionalmente suportado por pessoas e comunidades já em situações desvantajosas devido à geografia, pobreza, género, idade, incapacidade, historial ético e/ou cultural, afetando principalmente direitos económicos, sociais e culturais, os direitos dos migrantes, a proteção de direitos durante conflitos, etc. Como assinalou Mary Robinson: “Aqueles que estão a sofrer mais não conduzem carros, não têm eletricidade, não consomem desproporcionalmente.”³

As alterações climáticas são um tópico de grande atualidade nas relações internacionais e de impacto global, em relação ao qual nem sempre se contempla a sua dimensão de impacto no gozo dos direitos humanos. No entanto, ela é real, sobretudo no que toca a vários direitos humanos

Impacto Climático	Impacto Humano	Direitos afetados
Subida do nível do mar – Inundações – Marés – Erosão – Salinização da terra e da água doce	– Perda de terra – Inundações, prejuízos – Diminuição dos volumes de água limpa, doenças – Danos nas infraestruturas de costa, em casas e propriedades – Perda de terrenos agrícolas – Ameaça ao turismo, perda de praias	– Autodeterminação (ICCPR; ICESCR, 1) – Vida (ICCPR, 6) – Saúde (ICESCR, 12) – Acesso à água (CEDAW, 14; ICRC 24) – Meios de subsistência (ICESCR, 12) – Nível de vida adequado (ICESCR, 12) – Habitação digna (ICESCR, 12) – Cultura (ICCPR, 27) – Propriedade (UDHR, 17)
Subida da temperatura – Mudança nos vetores de doenças – Branqueamento do coral – Impacto nas pescas	– Expansão de doenças – Alterações no modo de vida das comunidades piscatórias e na pesca comercial – Ameaça ao turismo, perda dos corais e da diversidade piscícola	– Vida (ICCPR, 6) – Saúde (ICESCR, 12) – Meios de subsistência (ICESCR, 1) – Nível de vida adequado
Eventos climáticos extremos – Tempestades mais intensas – Marés	– Deslocação de populações – Contaminação do abastecimento de águas – Danos nas infraestruturas: atrasos nos tratamentos médicos, crises alimentares – Angústia psicológica – Aumento da transmissão de doenças – Estragos em terrenos agrícolas – Colapso dos serviços de educação – Danos no setor do turismo – Danos maciços em propriedades	– Vida (ICCPR, 6) – Saúde (ICESCR, 12) – Acesso à água (CEDAW, 14; ICRC 24) – Meios de subsistência (ICESCR, 1) – Nível de vida adequado (ICESCR, 12) – Habitação digna e segura (ICESCR, 12) – Educação (ICESCR, 13) – Propriedade (UDHR, 17)
Alterações na precipitação – Mudança nos vetores de doenças – Erosão	– Surtos de doenças – Esgotamento dos solos agrícolas	– Vida (ICCPR, 6) – Saúde (ICESCR, 12) – Meios de subsistência (ICESCR, 1)

Quadro 1 – Principais direitos humanos afetados pelas alterações climáticas

LEGENDA: UDHR – Declaração Universal dos Direitos Humanos; ICCPR – Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; ICESCR – Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais; CEDAW – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres; ICRC – Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança.

universalmente reconhecidos, como o direito à vida, alimentação, água, saúde ou habitação condigna (ver Quadro 1). As consequências das condições climáticas extremas causadas pelas alterações climáticas, como a seca e a desertificação, as cheias, os furacões ou o aumento do nível do mar, são já visíveis de uma forma regular e em diversas partes do mundo.

A atribuição da responsabilidade pelo impacto das alterações climáticas no gozo dos direitos humanos aos Estados e empresas

O maior desafio é, contudo, a responsabilização pelas violações de direitos humanos causadas em virtude das alterações climáticas: Que Estados? As empresas? Os direitos humanos de que cidadãos? Pois trata-se de um fenómeno novo das relações internacionais e que não passa por uma relação vertical e direta entre o Estado e os seus nacionais, mas sim por uma relação indireta e difusa entre a soberania, a atividade industrial e empresarial e a comunidade internacional no seu todo, bem como as populações especialmente afetadas. Para além dos casos referidos no Quadro 2 que tramitaram em sede das instituições regionais de proteção de direitos humanos, começa a assistir-se a um aumento da litigância em matéria de alterações climáticas, incluindo no que toca à violação de direitos humanos, em tribunais nacionais contra Estados e, noutros casos, também contra empresas⁴.

É interessante notar alguns desenvolvimentos recentes, cujas decisões se encontram ainda pendentes, nesta matéria, em tribunais nacionais, como na Colômbia ou no Paquistão, em que o Estado ou entidades públicas, como o Ministério do Ambiente, foram demandados em temas relacionados com o ambiente e as alterações climáticas. Na Europa encontra-se

pendente nos tribunais holandeses uma ação de uma fundação, a Fundação Urgenda, contra o Governo holandês, por este não estar alegadamente a fazer tudo ao seu alcance para cumprir os seus compromissos em matéria de redução de emissões.

Nos tribunais americanos correm em vários Estados, designadamente Nova Iorque e Califórnia, ações intentadas pelas cidades, por exemplo São Francisco ou Nova Iorque, contra empresas petrolíferas, reclamando indemnizações pelos gastos do erário público para combater e preparar as cidades para as alterações climáticas.

Numa queixa também recente apresentada, em 2016, perante a Comissão Nacional de Direitos Humanos das Filipinas, que já se declarou competente e o caso admissível, um conjunto de indivíduos e ONGs alegam que as chamadas “Carbon Majors”⁵, i.e., principais empresas responsáveis pelas emissões de gases de estufa, contribuíram com as suas ações e omissões para o agravamento de fenómenos climáticos, como furacões, que assolaram o país, causando importantes danos humanos e materiais. ■

Notas

¹ Sobre a origem do termo, ver P. J. Crutzen e E. F. Stoermer, “The ‘Anthropocene’”, *Global Change Newsletter*, 41 (2000) 17–18, disponível em <http://www.igbp.net/download/18.316f18321323470177580001401/1376383088452/NL41.pdf>.

Sobre este organismo e o seu trabalho, ver <http://www.ipcc.ch/>.

² Cf. https://www.ted.com/talks/mary_robinson_why_climate_change_is_a_threat_to_human_rights#t-788564

³ Sobre estes casos, encontra-se disponível uma base de dados da *Columbia Law School* em <http://climatecasechart.com>.

⁴ <http://www.greenpeace.org/seasia/ph/PageFiles/735291/Petitioners-and-Annexes/CC-HR-Petition.pdf>.

⁵ A posição do próprio ACNUR tem sido contra esta opção. Cf. <http://www.unhcr.org/protection/environment/4901e8144/unhcr-policy-paper-climate-change-natural-disasters-human-displacement.html>.

⁶ “Climate Change & Human Rights: A Primer”, *The Centre For International Environmental Law*. Disponível em: http://www.ciel.org/Publications/CC_HRE_23May11.pdf